

NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y TORRES



**LA GUERRA CIVIL ANTE EL DERECHO
INTERNACIONAL**

I

INTRODUCCIÓN

a) *Objeciones de ineficacia; su refutación.* Al iniciar el presente estudio, apareció en primer término ante mi pensamiento lo que asaltarán probablemente el ánimo de sus contados lectores: la desconfianza sobre lo provechoso del intento, aun realizado con mayor acierto. Deseché, sin embargo, tales dudas por las consideraciones meditadas que paso a exponer.

1^a El Derecho internacional joven y débil agoniza o muere. Es cierto, al menos en apariencia y ello es uno de los grandes males del siglo. El retroceso ha sido general y enorme en campo donde el avance fue escaso y difícil. Olvido madrugador de la lealtad en las declaraciones de guerra a fin de asegurar los efectos, juzgados con exageración decisivos, de la sorpresa; supresión práctica de toda humanitaria distinción entre ejércitos combatientes y población civil, quizá más amenazada y desde luego más indefensa; brutal existencia de los progresos materiales mortíferos para que su eficacia deliberadamente aterradora no se atenúe por consideraciones de humanidad; crueldad de bloqueos condenatorios de naciones enteras a la muerte por consunción; generalización absoluta saltando de mar a tierra, del desconocimiento de la propiedad privada enemiga; absorción práctica por las grandes potencias de la soberanía, al menos de la externa, en los otros Estados, con desconocimiento, merma o atropello de sus derechos de paz y neutralidad... Eso, y aún más, es el balance del siglo XX. Frente a todo ello se eleva la convicción esperanzada de que precisamente tan brutal retorno a la desafortunada violencia producirá la reacción progresiva, que debe irse preparando, del Derecho de gentes, sin cuyo renacimiento la catástrofe universal sería el desenlace seguro y próximo de la Historia. Resurgirá con una ordenación mundial más justa, estable y biológica que la presente, tras la cual su conservación razonable y sus renovaciones ulteriores y fundadas puedan encauzarse en la paz, quitando ésta a la guerra su razón de ser: la remoción del quietismo poseedor en lo que tiene de inicuo, de anacrónico y de obstinado.

2^a No es tan sólo el Derecho Internacional sino el Derecho todo, el que agoniza. Efectivamente, los principios universales y básicos de la civilización jurídica se ven, no ya violados en la vida, sino además desterrados con desprecio de la doctrina, en nombre de nuevas teorías que son agravación de viejas barbaries y que se llaman, engreídas, culturas, significando el fin de todas. Al atraso lamentable, al desequilibrio funesto entre ciencias físicas avanzadas y ciencias morales detenidas, que es el mal de la Humanidad y el peligro de su hundimiento, sigue, como fase aún más audaz y deliberada del suicidio espiritual colectivo, la negación de tales otras ciencias y su mecanización materializada y explotada, que es aún peor. Las relaciones jurídicas todas caen o amenazan caer, faltas de sujetos y de fin, al anularse la personalidad humana. Pero también contra eso ha de alegarse que tamaña monstruosidad, de cuya desatinada demencia sentirán pronto las gentes y los países aún más asombro que espanto y más burla que horror, si no empuja a la tragedia total, no puede ser duradera, ni es doctrinalmente seria, aunque sea prácticamente amenazadora. Además, dejando subsistentes delirios tales a los Estados, como únicas a más de supremas encarnaciones del Derecho, éste ha de seguir, al menos para regular la coexistencia de aquéllos. Y así podrá afirmarse desde la misma altura en que se le combate y entierra.

3^a La guerra civil como crimen máximo en los pueblos, excluye por esencia y en realidad todo intento de norma jurídica que le sea aplicable. Es cierto que en su fecundidad maldita produce y acumula todos, absolutamente todos, los delitos previstos en los Códigos penales. Es cierto también que a diferencia de cada uno de esos crímenes, que aislados sólo violan cada uno directamente un precepto y una relación de derecho, la guerra civil niega, destruye y pisotea todo el Derecho público, sin dejar de él nada en pie, desde el orden constitucional, que anula, a las garantías procesales, que suprime. Es verdad que, llegando a la subversión total del orden jurídico a la inversión completa de las dos básicas nociones penales, cada bando faccioso al aniquilar como tal a los partidarios del otro y considerarse el poder legítimo llama, y aun a veces cree, penas, que su autoridad impone, a los crímenes que sus afiliados ejecutan. Pero precisamente porque al estallar la guerra civil todo Derecho público interno se eclipsa, es indispensable buscar y hallar el amparo donde únicamente cabe: en el Derecho exterior más amplio, representado por otros Estados, que no deben, que no pueden, alegar ni como eximente ni siquiera como atenuante la situación de defensa ni la de locura.

4ª La reciente guerra civil española ha desvanecido hasta esa última esperanza, mostrando la violación constante y sistemática, más o menos hipócrita, más o menos cínica, de las normas jurídicas, por parte de muchos países, y señaladamente de todas las grandes potencias, con alguna relativa y limitada excepción. Sí, eso también es verdad y a tal punto, que con frecuencia bastaría para encontrar las soluciones justas de los distintos problemas afirmar lo contrario de lo que en el conflicto español han hecho los Estados que tenían el deber de dar ejemplo. Pero no debemos perder esa oportunidad del recuerdo inmediato, pues no podemos olvidar que el progreso jurídico se ha construido siempre edificando como remedio de protesta ante la injusticia sufrida y presenciada. En general, la realidad, en sus series de luchas, va pidiendo y trazando las líneas, las dimensiones, el corte y el tejido de las vestiduras jurídicas que reclama. Los Códigos penales son la enumeración sistematizada y sancionadora de las perversidades y flaquezas humanas. Los famosos derechos del hombre y del ciudadano, sus solemnes garantías constitucionales se han erguido frente a una serie de atropellos del poder y de los poderosos. Los tribunales han nacido de la reacción contra la violencia; las prolijas garantías del enjuiciamiento, de la mala fe de los justiciables y de la parcialidad arbitraria de los juzgadores. Siempre, y así deberá hacerse una vez más en este problema, el camino del progreso jurídico ha seguido y seguirá estas cuatro etapas: la iniquidad, la indignación, el estudio, la norma justa.

b) *Justificación positiva de este ensayo.* A las razones que por negación de negaciones he ido esbozando se añaden tres de carácter afirmativo.

1ª Aparte de que ese progreso jurídico general consiste en irse anexionando el Derecho zonas de relaciones que escapaban a su ocupación e influjo, se ha podido observar que bajo el aspecto de las relaciones internacionales con los otros Estados, no divididos por la guerra civil, ésta se mostró como estímulo para plantear y resolver con eficacia y mejora relaciones de tal orden. Así, la Guerra de Secesión en los Estados Unidos, sus rozamientos con Inglaterra por tal motivo y las porfiadas discusiones en torno a ello dentro y aun fuera del pensamiento anglo-sajón, señalan una fase y un progreso destacado sobre las cuestiones de neutralidad, suministros y guerra marítima.

2ª A pesar de la terrible lección, del espantoso castigo de la demencia española, es de temer que no falten pueblos extraviados por impulsos propios y ajenos, capaces de encender parecidas guerras; y entonces los problemas de aspectos o complicaciones internacionales volverán a presentarse. El mundo

moderno ha reducido materialmente en la medida-tiempo de sus comunicaciones, la dimensión-espacio de sus no inmensas distancias. Además, se encuentra agitado, a la vez dividido dentro de cada país, y con solidaridades antagónicas a través de todos por corrientes violentas e inconciliables de ideologías extremas cuya explosión fue siempre, en semejantes transformaciones sociales, atravesando en luchas civiles, complicadas con pugnas exteriores, ambientes de carga, densidad, y resistencias distintas, hasta restablecer una nivelación, en todo más común y equilibrada. Por otra parte, lo espantoso, lo apocalíptico de una conflagración universal espanta aun a los más temerarios y desesperados; y lo insostenible de la paz precaria y movilizadora, de no encontrarse una conciliación generosa y milagrosa, aun a los más despiadados y maquiavélicos a ir ganando ventaja y retardando ocasiones para el conflicto final, mediante la desventura de los pueblos inconscientes, que se dejen destrozarse por la guerra civil.

3ª Para llamar la atención sobre estos gravísimos problemas; para dar cuenta de ellos con un esbozo de soluciones; para provocar la meditación y el dictamen de pareceres autorizados, he creído que yo podía servir. Sin faltarme del todo la preparación del jurista; abrumado por la experiencia difícil del gobierno, he asistido al espantoso drama con la atención constante de un alma dolorida; con el ansia del patriota y sin la pasión del combatiente; cercano en la observación, avivado en la sensibilidad, tristemente serenado en el juicio. No creo, porque me conozco y siento con sinceridad la modestia, que haya planeado y vaya a edificar un monumento jurídico; no, aunque sea cordobés, como lo era Lucano, de ningún modo voy a trazar La Farsalia jurídica de las guerras civiles; pero tengo el noble deseo y cierta esperanza, de expresar por mí, sobre todo de sugerir a otros, algunas reflexiones útiles.

c) *Razón de plan.* He querido que en esta monografía haya, en la medida que el asunto y mi preparación permitan, alguna ordenación metódica. La doctrina general se expone bajo dos aspectos; la intervención, que es el abuso, y la neutralidad, que es el deber. A continuación aplico estos principios, viendo el problema desde los Estados, terceros o neutrales, en cuanto se refiere al reclutamiento de personas, suministro de medios y utilización de sus territorios, en la amplia y figurada significación jurídica de éstos. Luego, enfocando desde el Estado, actor desdichado o protagonista triste de la guerra civil, examino con un orden análogo los derechos de sus súbditos en relación con el extranjero, y lo que concierne a bienes de aquél o de éstos. Tras el examen aislado —en

cuanto el aislamiento metódico cabe, desde fuera y desde dentro de las fronteras del Estado, culpable y víctima de la guerra civil—, estudio las relaciones entre los Estados; las de representación oficial, diplomática y consular con los problemas conexos de reconocimiento y beligerancia; las contractuales, o sean los tratados, anteriores o no al conflicto; y por último, las de mediación posible y restablecimiento de la paz.

II

INTERVENCIÓN EXTRANJERA

a) *Guerra mixta que determina.* La intervención extranjera en las luchas internas rebasa la trascendencia de un accidente que las complica; es causa que las altera en su esencia. Por ella, y desde ella, parece una guerra mixta de exterior y civil. De ésta conserva la forma, y con ella el nombre; de aquélla adquiere la realidad y la importancia. Sucesiva, pero rápidamente, el primer aspecto declina en interés y el segundo gana en inevitable primacía: subsiste una ficción, como todas las insinceridades dolosa y peligrosa. (¹)

La intervención es el crimen máximo, porque acumula los dos mayores: la guerra extranjera y la guerra civil. Es un híbrido, que por desdicha, en vez de la esterilidad frecuente en los seres de ese tipo, desenvuelve extraordinaria fecundidad de estrago.

(1) En la guerra civil española se puede observar esa transformación gradual, desde el otoño de 1936 en que hubiese concluido como tal, sin la intervención extranjera, que la prolongó más de dos años y la cambió de aspecto. En 1938, la sorprendente y prolongada batalla del Ebro, que no correspondía ni a medios ni a fines del gobierno de Barcelona, es una fase preparatoria de la guerra universal, que en Munich se logró evitar. Coincidiendo con la crisis internacional checoslovaca, la finalidad de tal batalla (que jamás pensó ni podía reconquistar la costa hasta Sagunto) era poseer una gran cabeza de puente al sur del río, que facilitara las comunicaciones entre Francia metropolitana, teatro previsto de guerra europea, y su imperio africano, inmensa zona de reclutamiento, compensadora de la natalidad decadente. Luego, la ofensiva fulminante de Cataluña (22 de diciembre de 1938, 13 de febrero de 1938), aunque estuviese planeada y aconsejada como operación de guerra civil por la conveniencia, que se mostró decisiva, de cortar las comunicaciones de un bando con la frontera, es en realidad inseparable en su preparación, amplitud y medios, de la tirantez italo-francesa, que había hecho explosión el 30 de noviembre cuando la nominal Cámara de diputados reunida en Montecitorio, para oír su acta de entierro definitivo, reclamó, sin comprometer al gobierno, Túnez y Córcega con tanta espontaneidad como plenitud de potestad parlamentaria.

A la monstruosa fecundidad de tal acumulación se suma la odiosidad consiguiente a la ilicitud moral y jurídica agravadas de cada una de las dos guerras, que se asocian o refunden. La exactitud de esta afirmación aparece clara en los dos exámenes comparativos.

b) *Comparación con la guerra exterior.* Intervenir en las luchas civiles de un país es agresión incomparablemente más injusta que declararle la guerra. No en vano esto es al cabo un derecho, aunque extremo, reconocido en la deficiencia de la comunidad internacional; mientras que lo otro es la negación de todos los principios básicos del Derecho público interno y externo que hacen a todo Estado soberano ante aquél e independiente ante éste.

Una comparación analítica nos presenta bajo diversos aspectos:

A) La guerra exterior, salvo casos excepcionalísimos de anexión total, no pretende apoderarse de todo el país atacado, mientras que la intervención busca adueñarse de su conjunto.

B) La guerra exterior, por desiguales que sean materialmente los adversarios, reconoce en su declaración misma la esencial igualdad de categorías soberanas. La intervención significa la superioridad desnivelada de un Estado que dilata abusivamente su soberanía sobre otro al que se la niega.

C) Un ataque extranjero franco, lejos de matar el patriotismo, lo despierta y fortalece la unión patria, para el combate mientras dura la guerra, para la paz del porvenir por la solidaridad del sufrimiento en común. Una intervención comienza convirtiendo en traidores, más o menos inconscientes, a los súbditos del país intervenido, cuando se someten a la influencia de otro con intereses opuestos a los de aquél; y aumentando la duración, horrores y represalias de la contienda, deja desunida para largo plazo, a veces comprometida para siempre, la ulterior y constante convivencia nacional. Mientras la guerra exterior reconcilia a los compatriotas enemigos, la civil divide aun las familias.

D) Toda intervención lleva en sí la agravante esencial y cualificativa de la alevosía. No le basta el odioso y enorme abuso de superioridad que supone en vez de combatir contra el país entero, al atacarlo lealmente, luchar sólo contra una parte del mismo, y con el apoyo insensato de la otra enloquecida por la doble ofuscación del fanatismo ideológico y del temor a las represalias espantosas de la derrota. Es que a más de esa enorme e inmoral ventaja, la intervención busca y explota la alevosía. Es por ello el asesinato internacional. Es alevosa

en absoluto, porque permitiendo destrozar sin límite al país intervenidos, pone a cubierto de retorsión al intervencionista, que gradúa a su comodidad y sin riesgo el estrago. Desde luego afirma la alevosía para daños y ruinas, con la enorme ventaja de hacer teatro de la guerra al insensato y desdichado país que a la intervención se somete. Es también alevosa en cuanto a los gastos, ya que toda guerra, por breve y afortunada que sea, ocasiona al vencedor dispendios que ninguna indemnización puede cubrir; y en cambio en la intervención, el país que la ejerce gasta a costa del intervenido hasta el límite agotador de la ruina de éste, y con lucros de escandalosa magnitud numérica y ética.

E) Para la guerra exterior cabe invocar un derecho atropellado o un agravio sufrido, que por las deficiencias de la justicia internacional, exija aquella defensa extrema, al no encontrar otra. La intervención en las guerras civiles carece de todo título jurídico alegable para justificarla.

c) *Comparación con la guerra civil.* No puede olvidarse que si éste es el mayor crimen contra el Derecho Público interior, y además una serie completa de todos los otros delitos, la intervención asume todas esas responsabilidades y las eleva hasta la violación completa del Derecho internacional.

Los partidos nacionales que se lanzan a la guerra civil, se extralimitan criminalmente, pero parten y arrancan de un comienzo de derecho, aun convertido en abuso insensato: el de intervenir en la vida pública de su país; el de gobernar con energía o el de resistir a la opresión injusta. Los otros Estados que intervienen, no pueden invocar el menor asomo de justificación inicial para su ingerencia.

La enorme responsabilidad extranjera se revela y mide en otro aspecto de la guerra civil. Esta es crimen continuado, de sucesiva ejecución; y por ello el factor tiempo es en ella y en sus estragos decisivo. Sin la intervención extraña serían cortas aun en países de poderosa industria bélica; sólo por el sostén de aquélla son largas, aun en pueblos cuyo armamento y potencial guerrero sean escasos. De los tres años, que han hundido a España, sólo los tres primeros meses van a la cuenta de guerra civil española. Todo lo demás (que salvo los asesinatos iniciales ha sido casi todo el horror y toda la ruina) es imputable directa y principalmente al refuerzo intervencionista por uno y otro lado.

La magnitud de la culpa no se disminuye, ni aun comparativamente, pretendiendo refugiarse la intervención extranjera en la categoría de cómplices del crimen, cuyos autores serían los nacionales. Sin benevolencia alguna para

éstos, con mayor execración aún para ellos en nombre de la patria que destrozan, es lo cierto que los auxilios extranjeros entran jurídicamente en todos los conceptos de la categoría de autor, ejecutan directamente los hechos, y aun son con frecuencia sus directores, suelen inducir con obstinadas y ofuscadoras propagandas, prestan, en todo caso, cooperación indispensable, sobre todo para la amplitud y duración del drama.

Y es además cierto en todo caso que la ofuscación pasional no es alegable por los extranjeros; menos aún por sus gobiernos, así fueran extremistas en la tendencia y fanáticos en el temperamento.

d) Circunstancias modificativas. La observación hecha antes lleva a examinar los motivos de disculpa, con frecuencia alegados. El más impresionante ha solido ser la necesidad, vital y defensiva, de evitar que en el país desgarrado por la lucha civil se establezca un gobierno tutelado por otra influencia extranjera hostil al Estado tercero, que ante tamaño riesgo se decide a intervenir. El argumento es falso e insostenible. En el fondo de esas contrapuestas intervenciones, cada Estado procura, no impedir el gobierno hostil, sino asegurarse él otro también domesticado y manejable, pero a su favor: es decir cada cual desea tener un feudatario y atribuye el malévolo designio al de enfrente.

Sobre ser insincera la alegación, es además ilícita, porque el país en lucha civil tiene el imprescriptible y esencial derecho de escoger sus alianzas, conforme a su voluntad y conveniencia, siendo en punto tal tan inadmisibles la imposición, como el veto de los extraños.

Con frecuencia esa disculpa de intervención defensiva en apariencia, ofensiva en realidad, oculta una oposición de intereses nacionales entre el Estado intervenido y el intervencionista, que aprovecha la demencia de aquél para ponerle durante mucho tiempo fuera de despertar inquietudes, si es que no logra arrastrarle en su órbita como satélite.

En todo caso, la pretendida defensa, sobre no serlo, no sería jamás legítima respecto del Estado intervenido, que no es agresor, ni peligroso. La agresión y el peligro, de existir aquélla y éste, vendrían de los terceros, de las otras potencias entre sí, que deberían ventilar entre ellas el conflicto, sin agravar la situación del país víctima. ⁽²⁾ De aceptarse tal solución, única justa, comenzaría

(2) En el caso de España, tal cuestión debieron liquidarla (con preferencia, pacíficamente) los dos ejes Berlín-Roma, París-Londres... ¿Moscú? en directo y aislado diálogo. No lo hicieron, para limitar sus riesgos, alejando los de guerra universal; pero ¿por qué desangrar y arruinar a España, que ni agredía ni amenazaba a nadie más que a ella misma?

por desaparecer el pretendido peligro, ya que ninguno llegaría a la primera iniciativa de intervención, cuya prioridad es por lo demás casi imposible de fijar.

Es pues punto menos que imposible encontrar para justificación de las intervenciones nada que a la legítima defensa se parezca. ⁽³⁾

e) ¿Existen intervenciones lícitas? Fuera del aludido y tan problemático supuesto, las demás justificaciones son todas inadmisibles; y bastará examinarlas rápidamente.

A) El llamamiento de los bandos contendientes. Si se ponen de acuerdo para eso, lo están virtualmente para terminar la guerra. Necesitarán a lo sumo una mediación, que es inconfundible con la intervención, ya que aquélla lleva a la paz y ésta prolonga la guerra.

B) Por el llamamiento de un solo bando. Eso no es ni asomo de disculpa, porque es la ocasión y el medio insubstituíbles de toda intervención, que en otro caso, restableciendo la unidad patriótica ante la agresión a todos, acabaría la guerra civil, convirtiéndola en exterior. Esa llamada unilateral carece de toda autoridad; emana (y hay que referirse siempre a la primera o única que inicia el hecho) del bando que con ello demuestra ser a la vez el menos patriota y el más débil: el inferior en sentimiento para representar y en fuerza para imponer por sí sus soluciones.

C) Por acuerdo entre varias potencias y como mandatarios de éstas. Es el caso de Luis XVIII en España entrando cual brazo armado de la Santa Alianza.

(3) En el caso de la guerra civil española, sólo cabe con benévola y equitativa amplitud apreciar dibujada la eximente para Portugal. Este país podía temer subsistente, inmediata, en caso de triunfar en España uno de los dos bandos, la amenaza de intervenir a su vez en el país lusitano; porque el tal bando pregonó a partir de 1934, que había intervenido, cuando gobernaba en España. Lo exageró sin duda, y aun probablemente lo inventó del todo y con torpeza, respecto de las armas vendidas por el Ministerio de la Guerra español en julio de 1933, y utilizadas en la revolución asturiana en octubre de 1934. Pero había una confesión y algunos indicios de otros órdenes. Pudo pues Portugal creer que necesitaba defender la seguridad como Estado y a la par como Nación. Además esa actitud defensiva se completaba por la ausencia de toda mira ambiciosa u hostil en relación con España, donde teniendo mil kilómetros de frontera se mezcló menos que los más distantes. Celebro poder hablar así de un país, que no es gran potencia, para hacer interesado el halago, y celebro aún más que esa apreciación ayude en la serenidad del juicio español, a conservar sin recelo ni agravio la cordial confianza entre dos pueblos de independientes y plenas soberanías, pero de intereses acordes y destinos solidarios.

Pero como nadie puede dar facultades que no tiene, semejantes mandatos son nulos. Extienden, aunque mantienen la culpa; sólo significan que el Estado intervencionista se aseguró tener internacionalmente las manos libres. A lo sumo, promete la garantía de alguna vigilancia suspicaz, que pueda frenar los abusos del predominio.

D) Por costumbre aceptada o facultad afirmada en tratados. Es el caso de las intervenciones americanas, que apoyadas en la doctrina de Monroe, la desnaturalizan unilateral y desigualmente. En situaciones tales, el menoscabo de la soberanía con que la intervención amenaza está causado de antemano. La situación del país intervenido es intermedia entre la soberanía y el protectorado.

E) Para humanizar la ferocidad frecuente de la guerra civil. En tal caso es mediación, y para que no sirva de pretexto a intervenciones egoístas, debe ejercerse de acuerdo con los bandos contendientes y por países que no pertenezcan a un sólo bloque diplomático.

f) *Intervenciones múltiples y contrapuestas.* Es el caso probable en la compleja y relacionada vida internacional de nuestro tiempo. Sucederá así en tanto concurren estas circunstancias: que el país de guerra civil no sea de zonas donde entre la doctrina de Monroe y sus alteraciones, todo ello unilateral, y sin reciprocidad, el privilegio de intervenir se lo reservan exclusivamente los Estados Unidos: que haya, por el contrario, un relativo equilibrio en pugna de potencias o sistemas de alianzas rivales; que por sus condiciones de posición estratégica o de riqueza económica, el país demente despierte ambiciones y temores generalizados, como efecto, contingencia o posibilidad de su convulsión. Cuando estas intervenciones múltiples y encontradas se producen, las consecuencias morales y en cierto modo jurídicas son éstas: la culpa es común a todos los Estados intervencionistas y mayor según la prioridad de la iniciativa; la índole verdadera de la guerra es manifestamente exterior, sirviéndole de auxiliares, de pretexto, de víctimas y de teatro, los partidos en lucha civil, este conflicto y el país desgarrado; la culpa de los bandos contendientes se agrava o se atenúa según la oposición que exista o no entre el interés del extranjero al que se alfe y las concesiones que hagan, ofrezcan o por el contrario rechacen a costa del patrimonio nacional.

La pretendida legítima defensa de los Estados intervencionistas no sería, aun concurriendo todos los hechos y requisitos por ellos alegados, más que

otra circunstancia tan discutible, como distinta siempre de aquélla en índole y consecuencias. A lo sumo, en el más extremo de los casos se parecería a la necesidad de causar un grave daño a tercero (aquí al Estado intervenido) para evitarse sufrir uno el Estado intervencionista. Peligrosa por demás la justificación, traería como consecuencia, en buenos principios jurídicos, la obligación de reparar los daños causados, en vez de las ventajas abusivas, que siempre persigue, y casi siempre asegura la intervención.

III

NEUTRALIDAD

a) Deber, no derecho. La neutralidad de cada Estado en las guerras civiles de otro no es potestativa, sino obligatoria para aquél. Una vez más tiene que aplicarse la diferenciación fundamental entre guerras exteriores y luchas internas. Para aquéllas, situadas en el plano internacional, como todos los Estados son en la Comunidad universal, no co-soberanos sino soberanos, que es más, pueden determinar su actitud ante un conflicto entre otros, ya que cualquiera de ellos puede a su vez provocarla. Ante las luchas internas de un Estado, encerradas en el ámbito territorial y jurídico de su peculiar soberanía, los demás no la poseen a tal fin ni pueden ejercerla para mezclarse; sólo tiene deberes y no derechos, ya que en cuanto a éstos son inferiores aún a los súbditos del país en guerra civil.

Acudiendo a ejemplos se ve clara la doctrina. Cuando griegos y búlgaros lucharon por Salónica, Turquía que acababa de estar en guerra con unos y otros, lo había estado y lo estaría de nuevo con cada uno, hubiera podido tomar partido a favor de Grecia o de Bulgaria. Pero no podía intervenir cuando en aquélla luchaban Constantino y Venizelos o éste contra Metaxas. La República del Ecuador hubiese podido ayudar a Chile en los conflictos de Tacna y Arica contra el Perú, ya que podía hacer la guerra por sí a éste; pero de ningún modo le era lícito favorecer a partidarios o enemigos de Sánchez del Cerro. Si las diferencias entre Bélgica y Holanda sobre navegación y fortificaciones del Escalda hubiesen llegado a pugna bélica, cualquier potencia habría podido inclinarse a una u otra parte, ya que por sí podía luchar con las dos; pero fuese cual fuese la violencia que en un momento hubiese alcanzado la rivalidad entre valones y flamencos, nadie de fuera podría, con apariencia siquiera de derecho, imponer o auxiliar la solución federal o la unitaria.

La idea facultativa de ser la neutralidad en las guerras civiles un derecho de holgado albedrío ha de ser desterrada. Ya es demasiado demoledor que la noción del deber estricto se reemplazara por la del derecho potestativo; pero es que además e inmediatamente seguiría a esa alteración esencial de la doctrina, otra de envilecimiento práctico incalculable: la de confundir el derecho con el interés, siendo claro que casi todos los países sienten éste y carecen de aquél para intervenir.

b) *Neutralidad absoluta*. Lo riguroso del deber se refuerza necesariamente por lo inflexible de su cumplimiento. Esto quiere decir que para tal neutralidad no se pueden admitir excusas, ni grados; no caben aquéllas por alianzas, ni éstos escalonados, es decir relajados por matices.

El caso de alianzas entre un Estado y uno de los bandos contendientes, se ha dicho, por el recuerdo de la doctrina y la evocación de los ejemplos, que es del todo inadmisibile. Queda por examinar si ligados en época de paz interior normal, dos o más Estados por una alianza exterior, este vínculo autorizaría a alguno de ellos para intervenir a favor del gobierno de otro signatario del tratado. La respuesta negativa no puede ofrecer duda. Las alianzas enfocan la lucha exterior y no la interna, so pena de convertirse en algo tan distinto, como el pacto de confederación o el de protectorado. En su sentido natural son refuerzos de la independencia de cada Estado y no pueden utilizarse para atacar y mermar aquélla en los más opuestos a su fin contractual. Además, esos tratados, como todos, relacionan Estados, y no gobiernos, que son al convenir y firmar meros representantes circunstanciales de aquéllos.

La conveniencia del propio Estado, que en casos tales sintiera la veleidad o recibiera el requerimiento para intervenir, deberá aconsejarle desecharlo. Interésale la permanente armonía de intereses nacionales con su aliado, y no debe mezclar su nombre y recuerdo al de los odios de la guerra civil. Le importa que ésta termine pronto, para debilitar lo menos posible al aliado, y las intervenciones prolongan y agravan el daño de las discordias internas. Se ha establecido la alianza frente a intereses comunes opuestos, y ellos no dejarían de aprovechar la torpeza de la intervención aliada. Podemos corroborar estas observaciones con el caso de la más añeja y constante alianza, que el mundo haya conocido: la de Portugal con Inglaterra; y la seguridad y prudencia británicas han sabido convivir con reyes y con república, con exaltados y con dictadores, no mezclarse —y esto hubiera sido tan fácil— en la decisión de sus contiendas.

c) *Neutralidad sin matices*. En presencia de guerras exteriores, los Estados, que hubieran podido ser combatientes directos, o aliados posteriores de los que iniciaron el conflicto, pudiendo llegar a los más, han podido detenerse en lo menos: en los peldaños tan variables de la neutralidad benévola. Pero la estricta es la única admitida en las luchas civiles, donde el papel de combatientes está vedado a los extraños, y la alianza de éstos es inadmisibles. La neutralidad absoluta es algo más que el corolario inevitable, y la garantía única del fundamental principio, que condena la intervención: es ese mismo principio visto por la otra cara, indivisible y tan sutil, tan frágil, que no admite, sin destrucción, cortes o separaciones en su espesor transparente. Matices de neutralidad son formas de intervención. Equivale a la frase insincera y célebre, dicha tal vez en francés, pero oída en español, de Beltrán Duguesdin, en el fratricidio regicida de Montiel, cuando al favorecer a Enrique II contra Pedro I creía, o decía, «Ni quito ni pongo rey, pero ayudo a mi señor». Quien desde fuera ayuda a un bando de guerra civil, quita y pone, o intenta al menos quitar y poner, gobiernos de un país extranjero, cuya soberanía invade.

d) *Referencia al Pacto de la Sociedad de Naciones*. Frente al rigor de mi doctrina quizás se alegue que, aun para las guerras exteriores, el clásico concepto de la neutralidad está más que atenuado, casi derogado y desde luego discutido, por el Pacto, al permitir, aconsejar y aun imponer a los Estados no contendientes, formas de auxilio tan inequívocas y aun graves, como la ruptura de relaciones económicas, las famosas y desvirtuadas sanciones; el paso de tropas combatientes; y aun la aportación de cuerpos expedicionarios.

A la objeción prevista replicaré que todo se refiere —o se refería— a la guerra exterior, cuya diferencia esencial de índole y de actitudes neutrales, respecto de las luchas civiles, no se recordará nunca suficientemente. Para nada habla expresamente el Pacto de estas otras guerras civiles; y es de lamentar que la debilidad congénita y agravada de la Institución de Ginebra, no le haya permitido llevar su autoridad, como en caso de vigoroso desarrollo habría sucedido, al problema que se examina. Además, para atenuar, y aun derogar, las nociones y los deberes de la neutralidad en la guerra exterior, existe como base una ejecutoria internacional, que coloca en planos jurídicos desiguales al Estado agresor y al agredido. En las luchas civiles, tal ejecutoria no existe y lo único evidente, en cambio, es que el Estado agresor es el intervencionista y el agredido el que ya padecía la discordia interna.

Si nos fijamos más atentamente en el Pacto, observaremos que en sus normas de supuestos básicos veda en absoluto, de modo implícito, pero evidente, toda intervención. Exige a los Estados, para admitirlos como miembros de la Sociedad, la condición de soberanos, que se gobiernen libremente; declara fin y deber supremos dentro de la asociación el respeto a la integridad e independencia de cada uno de dichos Estados. ¿Cómo iba a permitir el Pacto esbozos siquiera de intervenciones, que desconocen tal respeto y tienden a mermar y aun suprimir la condición de soberanía, base de la capacidad internacional?

Cualquier antinomia rebuscada por sutil e inadmisibles analogías, entre las derogaciones parciales de la neutralidad por deberes de mutua asistencia, y esas otras prohibiciones de atentado a la soberanía, mediante la intervención, envolvería un manifiesto sofisma. El deber de respeto a la soberanía es el primordial, absoluto categórico, con toda la fuerza vigorosa, rígida, uniforme, invariable de las obligaciones de hacer; mientras que las atenuaciones de la neutralidad son modalidades de la otra obligación accesoria de garantía, de amparo, subordinada a aquélla, y susceptible de la variabilidad matizada, que permiten las obligaciones de no hacer.

e) *Neutralidad armada... Y aun movilizada.* Es lícita; puede ser obligada; cabe que exista por acuerdo colectivo entre neutrales, y por la sola iniciativa soberana de alguno de éstos, más expuesto por la posición que ocupe a las agresiones de los partidos en guerra civil.

La posibilidad de tales agresiones se halla facilitada por la ofuscación pasional de las guerras civiles, y por la frecuente irregularidad de los gobiernos rivales, cuya solvencia de responsabilidad prudente, falta aún en los que hacen de su pretendida mejor condición alarde y arma en la vida internacional. Siéntense los partidos combatientes impulsados por su ciega pasión a buscar el conflicto internacional, que les remedie en sus apuros y les salve en su desesperación. Provócanlo a veces por agresión descarada a los terceros. Fingen con más frecuencia el ardid de cometerlos en circunstancias, que hagan recaer la presunción de culpa e inminencia de represalia sobre el otro bando. Para ello se prestan por su índole los ataques aéreos y submarinos; y no son del todo refractarios los terrestres por la identidad de tipo racial y de habla entre los bandos en lucha.

A esas causas de peligro, que en todo tiempo supusieron para los neutrales las guerras civiles, y que, como se indica, han facilitado los medios materia-

les y armas del combate moderno, se suman los riesgos del armamento que podría llamarse ideológico: la contaminación de riesgos favorecida por las organizaciones internacionales de tendencias, que intentan extender a otros países el conflicto, o por lo menos violar su neutralidad con el concurso de sus ciudadanos, de sus asociaciones, o de sus partidos.

Como caso de neutralidad armada colectiva, puede citarse la organizada en Nyon; y si hubiera tenido algo del substantivo «neutralidad», en vez de ser sólo y del todo el adjetivo «armada», podría pasar como ejemplo. Si no hubiese confundido intencionalmente las nociones del crimen internacional, llamando piratería a lo que no era ni corso, porque le faltaba el impulso de codicia, siendo en cambio agresión arbitraria o guerra abusiva; si hubiera sancionado el acuerdo de no intervención, en lugar de proteger deliberadamente su violación, y amparar el contrabando de guerra; si no hubiese tendido a prolongar la lucha en España durante otro año y medio más, dejándola arruinada, hasta que perdiera el último céntimo procedente del asalto a las reservas bancarias o del saqueo a las fortunas privadas; sin nada de eso, que es el fondo moral execrable de una fórmula jurídica plausible, Nyon sería el único progreso del Derecho internacional en el siglo XX.

A la neutralidad armada por la iniciativa singular de un país, que se crea amenazado, sólo cabe exigirle una condición: la leal imparcialidad que excluya coaccionar a un beligerante y alentar al otro; dañar y favorecer, como anuncio, casi comienzo, de una intervención virtual.

f) Desde cuándo es obligada la neutralidad. Sería excesivo, perturbador, ocasionado a rozamientos internacionales, poco serio y aun contraproducente y opuesto a los fines de la neutralidad, que ésta empezara con todo su cortejo de consecuencias sólo por hechos inquietantes, pero no trascendentales ni aun constitutivos de verdadera guerra civil: el pronunciamiento de un general, la sedición de unos sargentos, la aparición de partidas en el campo, la transformación de una huelga general en revolucionaria...

Es necesario determinar jurídicamente, con la precisión posible, cuándo debe apreciarse que se ha producido la guerra civil, ya que en ésta, por su naturaleza, no hay declaraciones o no merecen crédito sus proclamas.

La guerra civil existe y se revela por cuatro elementos o categorías: tiempo, espacio, fuerza y orden. El tiempo supone una duración sostenida, con horizonte de prolongación; el espacio significa una división no muy desnivelada del territorio, tanto de superficie cuanto de importancia entre los bandos contendientes; la fuerza, la organización bélica y eficiente de las huestes; el

orden, la existencia de un sistema de gobierno, que no puede ser perfecto, pero que no sea anárquico, algo regular aunque anómalo, y situable aunque sea andariego. Es imposible dar para cada dimensión medidas al milímetro, pero la noción de estos imponderables relativos, circunstanciales, resulta tan clara, que acerca de ello sólo cabe equivocarse de mala fe; y para ésta no son visibles las medidas, aunque se pudieran fijar por miriámetros. La idea esencial, en cada caso clara, es la de un cierto equilibrio, naturalmente no completo ni estable, que haga fundadamente inciertas las conjeturas del desenlace.

Tal atentado a la neutralidad es madrugar por hostilidad a la primacía inicial entre los contendientes, como retardarse por ojeriza a la posterior pujanza. El momento siempre aparecerá claro; y si la diplomacia se inspirase en la buena fe, las consultas o cambios de impresiones suplirían la falta sensible de una autoridad internacional.

Siempre, en general es más probable y no del todo infundada la injusticia por retardo. A favor de ella trabajan: la poderosa fuerza de inercia; la atracción psicológica del trato; la solidaridad casi profesional entre los gobernantes; el deseo de evitar rozamientos; la prioridad en tiempo, que para serlo en Derecho, es cuando menos estado posesorio. Mas por esa misma tendencia pasiva, retardataria, antes de aplicar todas las consecuencias de la neutralidad, deberán observarse las normas de corrección, que vedan intervenir, y las de humanidad y propio decoro, que impiden a un Estado convertirse en verdugo o auxiliar de venganzas de la injusticia presunta, casi inevitable, de otro país en discordia interna.

IV

ENVIO DE COMBATIENTES

a) Ilícitud de todos sus grados y formas. Violación directa del deber de neutralidad y forma típica, aunque no sola de la intervención es tal envío contrario a Derecho, sean cuales fueren sus modalidades. La escala de ésta varía y descende por distintos peldaños. A veces, un Estado manda al suelo del que está en guerra unidades orgánicas organizadas; otras autoriza la marcha de sus elementos combatientes; permite el establecimiento de servicios expedicionarios de contingentes; tolera la recluta oficial en su territorio; facilita el tránsito o paso de núcleos que proceden de otros terceros países.

Todas esas formas variadas de la intervención, que son otras tantas violaciones de la neutralidad, son de ilicitud manifiesta y absoluta. Sin duda hay entre ellas gradaciones de habilidad, que en el fondo lo son más de cautela que de recato, para comprometer lo menos (es decir lo más disimuladamente posible) la responsabilidad directa del Estado infractor e intervencionista. Pero en todos esos casos hay una transgresión internacional, del todo consciente, del deber fundamental; porque cuando no es directa la acción del poder público, es indispensable su ayuda, o cuando menos su culpable tolerancia.

b) Apreciación ética de los matices. La diferenciación de todas esas variantes genéricas, o de su aplicación casuística, se reduce en último término, para efectos morales o calificación de este orden, a dos grupos: intervenciones cínicas e intervenciones hipócritas. Jurídicamente, la ilicitud se diversifica menos. Éticamente, surge el constante problema de la opción desfavorable entre el cinismo que es repugnante y la hipocresía que es odiosa. Cada criterio moral y cada temperamento psicológico dan la preferencia de su rigor contra una y otra forma contrapuesta de alarde y ocultación en la mala conducta. Al cabo, en hechos gigantescos, inocultables, cual lo son los de este orden, la hipocresía, a fuerza de pregonar su falsa corrección, acaba pronto por ser cínica al verse descubierta; y así combina los defectos y merece las condenaciones de una y otra modalidad inmoral.

c) El deber estricto. Como uno de tantos corolarios del principio establecido, según el cual la neutralidad es obligada y debe ser absoluta en las guerras civiles, aparece claro con toda precisión jurídica cuál sea la extensión del deber en cuestión. Supone éste: primero, la obligación negativa de no hacer nada que constituya o favorezca el envío de combatientes; segundo, la obligación positiva de hacer cuanto pueda, lógica y eficazmente, impedirlo. La mera prohibición teórica de los alistamientos no basta. Facultados normalmente los Estados para regular a su discreción los pasaportes de súbditos suyos, no deben expedirlos, sin justificación rigurosa, para ir a un país en guerra civil a cuantos por su edad y circunstancias sean combatientes presuntos. Teniendo también potestad normal e indiscutida para admitir o no extranjeros, y para regular su circulación dentro del territorio propio, no deben los fronterizos de un país en guerra civil autorizar el tránsito, que en las condiciones indicadas se revela sospechoso.

Menos todavía puede un Estado conceder, a más del pasaporte, licencia a sus militares profesionales para trasladarse al país en guerra; salvo, natural-

mente, los casos sinceros, reducidísimos y oficiales de agregados militares y aun estos envíos deberán regatearse y en muestra de imparcialidad extenderse a los dos bandos contendientes, si ellos lo aceptan. Todo lo demás es intervención autorizada, no ya consentida. A ella equivale después (y hace suponer que la precedió la oferta alentadora de su anuncio) la amnistía o indulto de los militares prófugos o desertores, efectivos o aparentes que sin aquella autorización regular y públicamente obtenida, se permitieran el atrevimiento, tan sospechosamente afortunado, de marcha por su iniciativa rebelde, pero adivinadora de la indulgencia final.

Sin duda, como casos aislados, no como un conjunto sistemático, hay en casi todas las guerras civiles, por el impulso de sus fermentos ideológicos, inclinaciones para alistamientos voluntarios. Pero nada justifica que se hagan; el ciudadano extranjero carece de todo derecho, que a su nación entera le falta, para intervenir en la decisión, de discordias y suerte de otra; y su Estado puede castigarle por realizar actos que comprometan su paz y seguridad exterior, dando ocasión a conflictos.

d) *Aspectos jurídico y moral de la coacción en el envío.* Ante el Derecho no ofrece duda que el máximo abuso de poder lo ejerce el Estado que debiendo ser neutral, envía unidades expedicionarias, ya que al proceder así, convierte el sagrado deber de defensa patriótica, fundamento del servicio obligatorio, en delito forzado de intervención, cuyas responsabilidades –las de todos los reclutas coaccionados e individualmente absueltos– recaen sobre los gobiernos que así proceden.

Ante el sentimiento moral, las otras formas de recluta, aparentemente libres, descubren realidades también coactivas y también odiosas. Parece escarnio a la justicia social, aunque a veces se haga alardeando de ella, aprovechar la estrechez económica del paro obrero, para empujar hacia el listamiento delictivo y suicida; y sin embargo, con tal falta de escrúpulos se suele hacer, que a veces las bajas en la estadística del paro han hecho presentir o han reflejado inmediatos recrudecimientos en las guerras civiles. Aparece también despiadado, hacia el país en guerra civil y hacia los mismos viciosos, vagos, delinquentes habituales o incorregibles, ex presidiarios,... librarse de su presencia inquietante, empujándolos a la vez a una serie de probables crímenes, dados su índole y el ambiente de tales luchas, y a una sanción final prevista y casi procurada, la muerte.

e) *Pérdida de protección nacional.* No sería en buenos términos excesivo sancionar el alistamiento voluntario de extranjeros, para luchar en guerras civiles, con la pérdida de nacionalidad en su país de origen. La mayor parte de las constituciones, o de las leyes sobre nacionalidad, prevén el caso y aplican la sanción, cuando se entra al servicio armado de país extranjero sin autorización del gobierno patrio, que no puede darla para guerras de esta naturaleza. Si la pérdida de nacionalidad por tal causa está generalmente admitida, aun en tiempo y por servicio de paz, y dentro del ejército regular, permanente y único de cada otro país, más fundada razón existiría para las guerras más ilícitas, execrables y criminales, sostenidas entre bandos, inevitablemente substraídos, con más o menos extensión y violencia a las normas de organización y conducta de la fuerza armada. No se puede exigir inflexiblemente que se llegue siempre a tanto, aunque sea justo, ya que bajo ese aspecto de conservación o de pérdida de la nacionalidad originaria de los alistados, el problema corresponde al privativo derecho interno del Estado de que fuesen súbditos; y no se debe olvidar, que sobre no surgir sobre tal aspecto de aquella relación problema de Derecho internacional, éste al enfocar las guerras civiles ha de situarse con firmeza sobre el plano del respeto a cada soberanía independiente.

En cambio, trasciende ya al Derecho internacional otra consecuencia, menos trascendental y más justificada, del alistamiento de extranjeros para combatir en las guerras civiles. Mientras combaten en ellas, y aunque sigan por albedrío soberano de su país conservando la nacionalidad primitiva, deberán perder, o por mejor decir ver en suspenso, ante el país en que luchan la protección nacional de sus gobiernos respectivos. Cualquier mitigación a ese rigor, mostrando a los gobiernos tras los voluntarios, es fuente de enormes e injustas complicaciones, y presunción vehemente, en rigor prueba plena de una ficción en el supuesto voluntariado, descubriendo las intenciones intervencionistas de aquellos poderes. Sin duda podrá alegarse que las guerras civiles, por su dureza, pueden motivar ocasiones de amparo; más cabe argüir que eso ya lo sabían los alistados, que se convierten por su voluntad en autores de la crueldad, antes de ser víctimas de ella; y por último, que no es justa, en general, la mejor condición del extranjero respecto de los nacionales dentro de un país, ni en paz ni en guerra.

Alguna excepción puede ser formulada, con justificación y conducente siempre a refrenar las intervenciones. Clarísimo es el caso de los menores de edad, atraídos al peligroso alistamiento y cuya devolución puede y debe exigirse, amparando la autoridad familiar, salvo siempre la responsabilidad penal en

que antes de ser devueltos hubiesen incurrido; y para la apreciación de imputabilidad, es decir de edad penal, como para todo lo de este orden, la ley aplicable será la del país en guerra civil, mientras que para la determinación de la mayor edad civil deberá estarse al derecho del Estado al cual pertenezca la familia del recluta. Equiparable es el caso de incapaces cuya anormalidad, a más de la verosimilitud por atracción hacia horrores tales, aparezca basada en situaciones legales o notorias.

f) No se trata de la forma única de intervención. Nunca se repetirá bastante que el envío de combatientes no es la única, ni siquiera la principal, ni la más odiosa entre las formas de intervención.

Tiene su eficacia grande, sobre todo en las guerras civiles modernas, porque dada la índole social y orgánica de éstas, los combatientes extranjeros suelen restablecer un equilibrio relativo, que al comienzo era sólo compensación de desniveles. Generalmente, en estas luchas de tendencias político-sociales suele inclinarse a un lado la mayor parte del ejército profesional y del otro la fuerza numérica de la masa popular. Al cabo, pronto recibe cada bando del extranjero lo que al principio más le faltaba: el número, factor esencial en toda guerra; la técnica, tan decisiva en las modernas. Con ser eso tan influyente, las guerras civiles no se sostienen por llegada de combatientes; y en cambio se prolongan manifiestamente por envío de materiales, sobre todo en países de pobre industria bélica o de otro orden difícilmente transformable.

Bajo otro aspecto, psicológico y moral, en el combatiente, aun en el aventurero peligroso, hay algo de romántico; y su llegada y su riesgo quitan números, es decir probabilidades de perecer a los nacionales en lucha civil, dentro de esta lotería trágica de la muerte. En cambio, el envío de armas y municiones da lugar a uno de los tipos más repulsivos en la odiosidad, de los seres humanos, quizás al peor: el intermediario de la venta, codicioso de toda explotación, frío agente de la matanza, abyecto emisario o audaz calumniador de las complicidades ajenas y elevadas que oculta o inventa para aumentar los agios, más inmorales que el tráfico creado.

Además, las intervenciones en personal suelen ser apasionadas, y al compartir el riesgo desean apresurar al término de la guerra. Las predominantemente de suministro son explotadoras, y tienden a prolongar la lucha hasta la ruina del insensato país que se desgarrar. Llevan una nota de crueldad fría, buscando en esos pueblos enloquecidos el ensayo en vivo y para la muerte, de los inventos que no acaban de revelarse en los campos de maniobras. General-

mente esas intervenciones, ante todo proveedoras, son también agotadoras; gradúan su aportación aumentándola cuando se amortigua la lucha. Suelen ayudar por mira interesada, aun a bandos cuyo triunfo no desean y hasta temen. Arruinan a un pueblo y procuran hundirlo.

Claro está que unas y otras intervenciones se diferencian relativamente, aunque casi con claridad en cada caso, por el predominio de sus elementos, pero siempre con los combatientes llegan armas y con éstas aquéllos.

V

SUMINISTROS DE MATERIAL Y AUXILIO ECONÓMICO

a) Bases de doctrina sobre el suministro. Las normas de severidad esencial han de estar determinadas por la comprobación discutible del hecho anteriormente recordado; que la hoguera de las guerras civiles se sostiene, aviva y prolonga por la aportación de comburentes materiales, en el país escasos, más que por la de combustibles humanos asegurados con exceso dentro de aquél por el fanatismo que se alista y por la violencia que recluta.

Esa norma de rigor fundado sufre el influjo, no compensador, pero sí contrapuesto de dos consideraciones jurídicas: la primera, según la cual por ser la guerra civil de ilicitud jurídica y de horror moral mayores que en la exterior, y por ser también facciones y no Estados las partes contendientes, sus gobiernos deberán tener menos derechos que los poderes únicos, regulares e indiscutidamente soberanos; segunda, que por ser el deber de neutralidad más imperioso y absoluto en luchas tales, deberán desaparecer ciertas holguras o excepciones para el suministro bélico, que ya eran y son harto discutibles, como muestra de parcialidad y auxilios eficacísimos aun dentro de las normas clásicas de la guerra exterior.

En todo caso, por lo que directamente se refiere a armas y municiones, no es admisible ninguna excusa basada en libertad de tráfico entre las inaceptables de deficiencia legislativa. Ningún monopolio está más justificado; y si por motivos políticos, económicos o sociales no existe el de fabricación, es obligado, para un gobierno digno de serlo, si no el de comercio, la fiscalización que equivalga y las reglas sobre circulación y tránsito. Semejante excusa en la máscara deliberada de las intervenciones hipócritas y de las falsas neutralidades.

b) Determinación del contrabando de guerra. Bajo el influjo de la primera de

aquellas dos consideraciones no es admisible que las autoridades de los bandos combatientes, de origen sospechoso, apasionamiento excesivo y regularidad dudosa puedan formular con exigencia de respeto listas de contrabando de guerra que, extendidas por sutilezas y arbitrariedades de su interés y capricho a todos los productos, impondrían a los neutrales la prohibición del comercio lícito, y a las zonas enemigas de su propio país el hambre por bloqueo tan absoluto como abusivo.

En virtud de esa fundada consideración, las iniciativas o declaraciones de los bandos en lucha no pueden legítimamente definir contrabando relativo, circunstancial o exagerado. La idea y la extensión de aquél deberán limitarse al absoluto, evidente y directo definido como tal, si llegara a estarlo, por las organizaciones internacionales más altas; en su defecto, por aceptación general de la doctrina y en la práctica.

El concepto no es difícil de fijar para la buena fe. Comprende las armas y las municiones en toda su amplitud, sin excepción; y en cuanto a primeras materias, más o menos elaboradas, aquéllas en que concurren estas dos circunstancias: ser indispensables para la guerra y encontrar en ésta sus principales aplicaciones. Los medios de transporte y de tracción pueden, con buena fe, determinarse por los contingentes normales del comercio exterior respectivo.

Los productos alimenticios deberán considerarse excluidos de toda noción de contrabando, que supongan la eficacia de los bloqueos navales o aéreos. Pero aparte la utilización de éstos como medio y operaciones de guerra, el envío de víveres sin limitación alguna es no ya lícito sino plausible. No debe admitirse ni facilitarse cualquier prohibición encaminada a intensificar la crueldad del hambre, que es junto al asesinato, y como forma colectiva de éste, la mayor y más horrible causa de mortandad en las guerras civiles.

Aun a sabiendas de que se destinará directa y aun exclusivamente a la guerra, debe apartarse de la idea de contrabando, el material de curación. El cuerpo de sanidad militar, salvo para la guerra química o bacteriológica, es decir, en lo que sea defensivo, de higiene, curas o convalecencias, tiene derecho a ilimitado suministro.

c) Indiferencia de la vía de transporte. Nos hemos habituado, sin razón doctrinal suficiente, ni aun iniciada, a considerar el contrabando de guerra como idea casi inseparable de la lucha marítima y sólo apreciable o posible a través de la navegación. Para creerlo, o al menos practicarlo así, ha pesado decisiva-

mente el aspecto de la eficacia, de la sanción o coacción posibles, mediante la visita, la presa o el hundimiento de naves, medios no utilizables ni sustituibles, cuando un Estado en guerra exterior recibe de un neutral, por la frontera terrestre que con éste lo une, productos que, en navegación, serían apresables.

A ese aspecto de la coacción, posible o no, tan interesante en Derecho y más en el internacional de ingénita flaqueza, se suma otro motivo de constante observación psicológica en la historia de las guerras externas. En ellas, y para ellas, los Estados que -tienen frontera terrestre común, o están de tal modo ligados que los junta una alianza, o son tan rivales que los contraponen una desconfianza. Esos efectos inevitables de la vecindad fronteriza contribuyen a hacer que en el segundo y más frecuente de los casos no sea temible el auxilio, y también a que en el primero no se planteen problemas de neutralidad, ya que al llegar la guerra habrá jugado la alianza, y el vecino será también beligerante.

El caso es totalmente distinto en las luchas civiles. El deseo de intervenir impulsa principalmente, y con malsano designio a los países fronterizos. El propósito de influir sobre el Estado vecino en guerra civil; la tentación de crearse dentro de él un gobierno agradecido y dócil, cercano al vasallaje; la ocasión de saciar la pugna de rivalidad, debilitando hasta la sangría suelta a la nación enloquecida; la precaución de asegurarse a su costa, y cuando menos, una frontera no inquietante, mientras el pueblo desgarrado se reponga; la facilidad práctica y ocultable del contrabando; todo ese conjunto de valores altera del todo el problema, y hace del contrabando terrestre el más probable, el más grave, el más característico y acusador de intervención. Por ello, y a sabiendas de todas las dificultades materiales, no absolutas, para mostrar patentes las infracciones, ha de formularse inflexible en la norma de justicia, la equiparación total entre el transporte por tierra, por aire o por mar tratándose del contrabando de guerra en las civiles.

d) *Empréstitos a los bandos en lucha.* Para afirmar su absoluta ilicitud, y aun su total nulidad, deberá tenerse presente:

A) Proporcionan el arma, los medios, las municiones más decisivas en toda guerra, que permiten la adquisición de las demás;

B) Generalmente van acompañados o seguidos de convenios para invertirlos dentro del país prestamista, en contrabando de guerra, es decir, son suministros bélicos complicados con usura;

C) Están comprendidos e incursos en todas las causas de nulidad, que más adelante se alegarán, contra los tratados con trascendencia celebrados por autoridades de los bandos en guerra civil;

D) Señaladamente, y de modo inevitable, subrayan y avivan la inmoralidad patente, peligrosísima, intervencionista, ya por interés ligado al triunfo de uno de los bandos, de aquél a quien se presta; ya por la prenda asegurada o la mano o el pie, puesto sobre el desventurado país en discordia;

E) Desde el punto de vista del Derecho público interno del país en guerra civil, es práctica y lógicamente casi imposible que empréstitos concertados en circunstancias tales llenen los esenciales requisitos de validez, que para comprometer la fortuna y el porvenir de la Nación exijan sus normas constitucionales;

F) Aun cumplidos en la apariencia requisitos tales, reducidos a la ficción de formalidades forzadas, vanas, anómalas y aun falsas, esos empréstitos adolecen siempre de otro intrínseco y fundamental vicio. En mi estudio acerca de La potestad jurídica sobre el más allá de la vida, examiné hace años la violación del fundamental orden jurídico, que supone invadir el ámbito de las generaciones futuras, mediante empréstitos que las abrumen, y que no hayan respondido a necesidades permanentes, supremas, vitales, inaplazables de la patria. Los empréstitos de guerra exterior cumplen tan esencial exigencia, pero los de guerra civil la infringen de modo directo, absoluto, ya que lejos de contraerse para salvar la patria de un peligro, sirven para agravar éste y hundirla en él.

Podrá el reparo parecer de teoría ilusa a algunos. Que no lo crean: los pueblos reaccionarán en un porvenir cercano contra estas inicuas hipotecas de su patrimonio, y mientras más fuertes con mayor violencia. Entonces repudiarán con razón la deuda heredada y harán del préstamo un reproche y un motivo de odio contra el prestamista.

VI

RESPECTO AL TERRITORIO NEUTRAL

a) *Norma general.* La regla en estos problemas ha de ser la genérica del Derecho internacional, con las modalidades que supone la apreciación de ser

aún más fundada e imperiosa la observancia de neutralidad.

No hay pues que insistir sobre las prohibiciones clásicas e indiscutidas que vedan utilizar el territorio de los neutrales como base para operaciones de guerra terrestre, naval o aérea. Nada de observatorios que señalen objetivos, adviertan concentraciones o corrijan el tiro. Ninguna posibilidad de pasar la frontera con columnas organizadas impunemente en el suelo extranjero y que penetren escalando puertos de montañas, o deslizándose en fila por puentes internacionales. De ningún modo transporte de refuerzos, de contingentes ni de municiones por las vías del país (que debe ser neutral), para permitirles que acudan a decidir por superioridad numérica los combates, concentrándose en cada lugar crítico, y mientras tanto viajando con más seguridad que en su país, a cubierto del bombardeo de baterías y aeronaves. Condena absoluta de esos servicios de transporte, que permitan a núcleos aislados y cercados dentro de su patria, gozar de hecho de la inmensa ventaja estratégica que significa la continuidad territorial, ya que abastecidos y enlazados a través del suelo extranjero, esos enclavados, y a veces zonas enteras y distantes entre sí, pueden por tal medio de intervención efficacísima reconstituir de hecho un sólo teatro de operaciones y mantener en apariencia, para lo que convenga, la separación burlada. Prohibición también absoluta de establecer en la frontera los parques y depósitos de alguno de los bandos beligerantes, llevándoles el material protegido contra todo riesgo de transporte, al que en su país se hallaría expuesto, y sirviéndole a pie de obra para que lo utilice, pero resguardado contra la destrucción o la captura mientras llega el caso de aprovecharlo, y lo mismo cualquier otra cooperación.

Las infracciones de neutralidad condenadas son tan evidentes e indefendibles, que no habría ni necesidad de enumerarlas, si la realidad no se hubiese encargado de mostrar su cínica frecuencia.

Por análoga razón ha de recordarse –no advertir– que la neutralidad obliga a no entorpecer ni facilitar combates navales, a no realizar servicios de exploración ni de aviso, que arriesguen o protejan las unidades navegantes; que la estancia de los buques en puertos neutrales, y sus reparaciones permitidas, están sujetas a las limitaciones generalmente aceptadas.

En cuanto a la guerra aérea, la prohibición de volar sobre el suelo neutral debe ser absoluta e igualitaria. No cabe tampoco utilizarlo como lugar de aterrizaje o de aprovisionamiento que aumente, que duplique el radio de acción de las aeronaves. No es tampoco lícito que, aun sin llegar a la toma de tierra o de combustible, se permita a los aviones volar sobre territorio neutral, para

que su entrada en el país de la guerra civil sea por vía inesperada, con las facilidades consiguientes de sorpresa, indefensión y estrago. Quizás estas previsiones parezcan de extremado casuismo; pero son, por el contrario, insuficientes ante las enseñanzas desoladoras de realidades culpables. Y que no parezcan tampoco detalles sin trascendencia; porque en el olvido criminal de esas normas puede hallarse a veces, no ya el martirio de una ciudad, que sería por sí sólo bastante, sino el arranque de una larga serie de horrores, de una cadena de brutales represalias y excesos, con el aditamento de perder fuerza moral, para pedir que se terminen, los gobiernos extranjeros cómplices de las despiadadas violaciones del Derecho de gentes.

Lo difícil y lo curioso del caso es que en todos estos problemas de utilización del territorio neutral (en su sentido total, figurado, jurídico, de suelo, aire, y aguas jurisdiccionales) es insólita la osadía de los bandos combatientes y frecuente la complicidad del respectivo gobierno extranjero. Aquéllos, por su sola iniciativa, practicarían un respeto, de que éste abusivamente les releva. Semejante autorización expresa o tácita es no ya ineficaz y nula, sino delictiva en el orden internacional, por implicar la violación de la neutralidad. El consentimiento y aun la invitación son nulos por tratarse no ya de derechos propios e irrenunciables y deberes imperiosos, sino de derechos sagrados de tercero. Concurren pues todos los requisitos que hacen ineficaz, y además culpable, la renuncia por el gobierno extranjero del respeto a su territorio.

b) *Combates cercanos a la frontera.* Sólo de hecho, por repercusión y por cierta analogía, puede relacionarse este caso con el antes examinado. En rigor de doctrina jurídica, los bandos contendientes que pelean en la proximidad de la frontera, no traspasan su derecho al no traspasar su territorio. Sin embargo, el caso se aproxima bastante a los de abuso del derecho legítimo; y la prudencia aconseja, a quien se vea obligado a combatir en la raya misma de la frontera, que si no puede sostenerse, no prolongue la resistencia, agravándola con una complicación estéril.

Llegado, sin embargo, el caso, explicable a veces por el valor estratégico y defensivo de plazas fronterizas o de obstáculos naturales, el país neutral debe evacuar su zona próxima, a fin de disminuir el volumen de daños, y no convertir el justo resarcimiento de éstos en ansia y ocasión de lucro abusivo. Si no obstante tal prudencia los daños se ocasionan, como es fácil, porque se pelea rara vez ya con arma blanca, la acción de resarcimiento será justa. Aunque en definitiva quien paga, como todos los estragos de la guerra civil, es el país que

en ésta se desgarran, puede ofrecer cierto interés determinar a cuál de los dos bandos combatientes deberá reclamar el gobierno fronterizo; si al que combate retrocediendo hacia la frontera, y lucha de espalda a ésta, o al que persigue a ese otro, y dispara de frente al lindero. Aunque éste sea naturalmente el autor material probable del daño, su responsabilidad jurídica exige para ser apreciada la agresión intencional o la imprudencia manifiesta, descuidada. Si la causa son las equivocaciones naturales, frecuentes, de la puntería de largo alcance, la responsabilidad recae en justicia sobre el bando que provocó el arriesgado combate, buscándose una ventaja de mala fe y mirando probablemente hacia la provocación de un conflicto exterior.

c) *Espionaje y propaganda*. Es no ya derecho sino deber, del Estado neutral, sea o no fronterizo (ya que para el caso esta circunstancia no es indispensable), impedir el espionaje dentro de su territorio, en cualquier sentido y a todo el mundo, sin ser tardo, ni remiso, ni tolerante en la expulsión de extranjeros sospechosos, ni en la condena de culpables de cualquier nacionalidad.

Más espinoso, pero no menos obligado, es limitar las actividades diplomáticas y consulares de los gobiernos en guerra civil, a lo lícito, que es lo correcto: a la representación respectiva y estricta. Las retiradas de *exequátur* y de *placet* se han establecido para casos tales, con más razón o con tanta por lo menos que para cualquier otra. Y si sólo está representado uno de los bandos combatientes, el recuerdo, cortés pero resuelto, de tales deberes de corrección es aún más leal y noble; más obligado si cabe.

El Estado neutral necesita, naturalmente, serlo, para exigir de los extraños el respeto debido. Deberá comenzar por no consentir que sus funcionarios y agentes ejerzan el espionaje al servicio de los partidos que luchan en otro país; ni oficiosidades de la policía, ni violaciones de correspondencia, ni nada parecido, sea por corrupción individual, sea por presión fanática de sindicatos profesionales.

La propaganda plantea problemas, donde la diferenciación se impone. Cuando aquélla revista la forma de emisión del pensamiento, al amparo de la libertad de imprenta o de expresión análoga, la bandera o pabellón puede amparar con más tolerancia, porque además las repercusiones activas, tumultuarias, o al menos de multitudes están muy alejadas o son manifiestamente improbables.

Caso mucho más grave y diferente es el de reuniones y sobre todo de manifestaciones. No fue nunca buena, correcta y digna política internacional,

la que se dejó impulsar —que es arrastrar— con medios y presiones tales. Pero todavía cuando se trata de resoluciones permitidas a la soberanía de cada país, así sea tan graves como la guerra exterior, cada Estado es dueño de sus destinos, y cada gobierno árbitro de su política. Pero siendo la intervención un crimen internacional, no cabe tolerar los actos preparatorios, sobre todo coactivos y demasiado agresivos, o tumultuarios o de farsa concertada con los poderes públicos, en todo caso cómplices.

La forma incomparablemente más grave de esas manifestaciones abusivas es, naturalmente, aquélla en que toman parte autoridades de los bandos en guerra civil o sus representantes diplomáticos. No deberían tolerarse jamás; los últimos están acreditados para representar a su gobierno y país, no para coaccionar a aquéllos, que en misión muy distinta les reciben; y en cuanto a las autoridades combatientes, aunque dejen de serlo al pasar la frontera, precisamente por ello no pueden influir en la vida y resoluciones del otro país, ni perder del todo el recuerdo de lo que son, el cual sombrea como amenaza y tiñe como ingerencia toda actividad política en tierra extranjera.

d) *Objeción y Réplica.* Preveo más que contradicciones puntualizadas, un comentario entre irónico y desdeñoso: ¿seré tan iluso que pretenda actitudes irreprochables, aun en lo que parece leve dentro de la conducta internacional? Sobre la pretendida ineficacia y la ambicionada impunidad, en lo que se relaciona con el Derecho Internacional, me remito ahora y siempre a las consideraciones finales del presente estudio. Sólo anticiparé aquí que no hay en problemas tan graves, ni materia parva, ni culpas veniales, ni infracciones livianas, aunque la escala de gravedades y de consecuencias sea muy variada. Por ello las que parecen, y aun quizás sean, incorrecciones de la conducta internacional ofrecen interés y motivan riesgos suficientes para justificar el intento de recordar en tal materia los deberes y los límites. No es que se pretenda una especie de jurisdicción correccional, que imponga multas a los Estados o arrestos en sus domicilios a los gobernantes. Pero las faltas de éstos pueden y suelen tener otras sanciones políticas inmediatas o retardadas; y las de aquéllos, al tolerar las de éstos, tampoco quedan impunes. La repulsa de la opinión imparcial y justiciera es algo, aunque no sea bastante; lo demás suele venir por

añadida, en plazos que corresponden a los de la existencia de las colectividades nacionales.

VII

LOS REFUGIADOS Y SUS PROBLEMAS

a) *Normas y términos de estas relaciones.* Los principios que definen el poder del Estado neutral se encierran entre estos dos extremos: el derecho absoluto e indiscutible de impedir la entrada en su territorio o de ordenar la expulsión de extranjeros; el deber inexcusable de no convertirse en instrumento de la pasión furiosamente persecutoria de los bandos en guerra civil no entregando víctimas a la venganza de sus odios. Entre esas dos normas se desenvuelve un deber moral, y aun jurídico, por exigencias de la vida e imperativos de la costumbre internacional, que matiza, atenúa y limita el ejercicio inflexible de la potestad de cierre o expulsión.

Visto el problema desde el otro término de la relación, o sea el de los refugiados, se destaca para ellos la nota del deber. Lo tienen para respetar estricta y fielmente toda la legislación del país que los acoge, sin que les sea lícito abuso alguno de la hospitalidad, ni planteamiento de conflictos por culpa de sus actividades. Junto a esos inflexibles deberes aparece un derecho no político, ni de ciudadanía absolutamente exigible, pero sí natural del hombre, para obtener un amparo e incluso una protección jurídica provisional que no deje a los refugiados en la vida internacional a la intemperie, sin autoridad alguna que los proteja y expuestos a la persecución de las propias. Así, las formalidades habituales de pasaportes e intervención consular deben ser suspendidas y suplidas, previa siempre la comprobación vigilante, que acredite y exija la actividad correcta de los que faltos de amparo y aun posibilidades de existencia en su país necesitan refugiarse en el extranjero. Para eso, como para todo lo relativo a estos problemas, convendría que una organización internacional se ocupase de esa anómala y temporal situación jurídica de los refugiados; pero a falta de aquélla, ha de admitirse que la potestad tuitiva, para conceder pasaporte etc., recae en el Estado que ejerce la de vigilancia territorial, ocasión, medio y garantía de la otra.

b) *Un deber difícil.* A los deberes de los refugiados habría de añadirse otro incoercible, de orden moral pero evidente: el de reconocimiento a la hospitali-

dad, trabajando lealmente para evitar rozamientos entre su patria, donde no pueden vivir, pero sigue siendo la suya, y el país donde se refugian. Tal deber en alguna medida alcanza a todos; pero con especial vigor a las personas de las dos primeras categorías que luego se enumeran y explican; muy señaladamente a aquéllos a quienes la suerte les permitiera, con la correlativa responsabilidad, ejercer algún influjo. Tal deber, que además enfoca el porvenir de las relaciones internacionales entre los dos países, no es fácil, y menos aún grato, para cumplirlo. Se necesita, y no debe omitirse, la sinceridad leal, que advierta sin rodeos ni temor todas las imprudencias, las torpezas, que aprovechando la guerra civil, y sus odiosas posibilidades, vayan sembrando frutos, rencores y conflictos. Cuando la noción leal del deber lleva a franquezas tales, desagradables y aun arriesgadas, la experiencia suele mostrar, y la razón se lo explica, que el reiterado y sano consejo sea inútil ante la propensión al abuso, la torpeza o ceguera de algunos gobernantes o la fuerza arrolladora de intereses y fanatismos de los partidos. Aun así, ha de cumplirse el deber; si es, como será con frecuencia, ineficaz, queda la conciencia tranquila aunque dolorida; y ciertas efemérides de recuerdo inolvidable, en que se cumplió el deber de advertir, permiten proseguir los primordiales del patriotismo después de haber pagado los de hospitalidad.

c) *Clasificación de los refugiados.* Los principios recordados en el comienzo de este capítulo, aunque insubstituibles, parecerían de extremada vaguedad si no se les puntualizara, adaptándolos a las situaciones tan distintas de los refugiados, entre los cuales cabe diferenciar por lo menos once grupos; 1°, residentes con anterioridad a la guerra; 2°, perseguidos por ésta; 3°, movilizables; 4°, desertores; 5°, niños desamparados; 6°, rehenes; 7°, heridos y enfermos de la guerra; 8°, fugitivos civiles; 9°, combatientes en retirada; 10°, gobernantes; 11°, delinquentes.

Aún habrá que distinguir dentro de alguno de esos grupos, señaladamente del último. Es también frecuente que muchos refugiados puedan incluirse en varias categorías a la vez; y entonces habrá de atenderse a la que más se destaque para cada problema que el caso particular plantee. Se ve fácilmente que la tercera categoría es una subdivisión de las dos primeras; que la cuarta se acerca a la novena, aunque tanto se diferencie, porque la iniciativa de refugio sea individual y rebelde en el combatiente desertor; que los fugitivos civiles suelen ser familiares de combatientes vencidos; y que por desgracia en las guerras civiles se acercan demasiado, y a ratos se confunden, los dos últimos

grupos, ya que los gobernantes delinquen y los delincuentes gobiernan con dolorosa frecuencia.

d) *Trato justo para cada grupo. A) Residentes con anterioridad a la guerra.* Fueron ya admitidos sin reparos; con frecuencia se hallarán establecidos con intereses permanentes; sería por todo ello de arbitrariedad injusta compelerles a regresar a su país de origen. Ni siquiera es equitativamente alegable, por reciprocidad o represalia, la salida del Estado en guerra civil de los nacionales del de refugio que a su vez residían en aquél. Tal abandono de residencia habrá obedecido a motivos de peligro, que en el Estado de orden público normal no existen. Tampoco cabe invocar reciprocidad, ni aun frente a expulsiones decretadas por un bando combatiente, pues aparte de que a tal violencia serían extraños sus compatriotas, víctimas inocentes de la represalia, ésta en los más de los casos será deseada por el poder combatiente y arbitrario, para proporcionarle nuevos reclutas o nuevas venganzas.

B) Perseguidos por la guerra. Su refugio indica la imposibilidad de vivir bajo el imperio de ninguno de los bandos en pugna. Esa doble incompatibilidad, si no obedecer a delito (que los colocaría en otro grupo muy distinto), es indicio cierto de elevación y serenidad morales, que no se aviene a los impulsos ni a las prácticas de las guerras civiles. No cabe la sospecha de su egoísmo despreciable; saben que les sigue y les aguarda sobre las amargas de la expatriación, el rencor de los dos bandos, sólo acordes en agravar el calvario de los que son aborrecidos porque no aborrecen. Moralmente no hay pues motivo para negarles amparo.

C) Movilizables. Son las juventudes de los dos grupos anteriores. A todas las razones para conservarlos, sin decreto de expulsión, se suma reforzándolas: que cualquier medida de aquella índole es auxilio indirecto pero claro al reclutamiento para guerra civil y por tanto rodeo intervencionista; que eso significa empujar despiadadamente hacia la muerte en la guerra más horrible y execrable; que los Estados extranjeros no son ni jueces del deber militar de súbditos extraños, ni parte ofendida porque ese deber se eluda, y que moralmente alejarse de luchas, que lejos de defender las patrias las desgarran y hunden, es lícito y plausible.

CH) Desertores. La última de las consideraciones, que acaba de ser esbozada, apoya que no se cierre la frontera al desertor de guerra civil, bajo pretexto de que infringe un deber. En el orden moral y sentimental ese desertor no es un

cobarde, porque arrostra riesgos ciertos y terribles; ni un mal patriota, porque deja de colaborar en la destrucción impía de su país. Si era soldado de recluta, revela que fue forzada su voluntad, su filiación ideológica espontánea y libre. Incluso si se alistó voluntario, su deserción obedecerá probablemente al desengaño de ilusiones profanadas por los crímenes, que forman el habitual cortejo de estas guerras. Su nivel moral presunto es muy superior al que deserta en guerra exterior, que es un traidor pasivo, y al que escapa del servicio en tiempo de paz, que falta a un fundamental e indiscutible deber cívico. Y, sin embargo, la entrega de estos otros desertores no se admite en justicia. ¿Cómo un país civilizado va a condenar, a empujar desertores de guerra civil hacia el pelotón de fusilamiento, que casi formado y sin trámites les aguarda?

D) Niños desamparados. No hay duda posible ni vacilación lícita. Deben ser restituidos a sus padres o guardadores legítimos, según la ley civil permanente del país de origen. Si la orfandad se encuentra agravada por falta de autoridad tutelar claramente constituida, deben ser aislados para devolverlos a su patria una vez la guerra terminada. Idéntica solución se impondrá en caso de reclamaciones familiares contradictorias y dudosas. El último domicilio de la familia del niño debe ser elemento de influjo en caso de dudas. Se ha necesitado todo el odio despiadado de las guerras civiles, y en su auxilio el fanatismo ciego de solidaridades internacionales ideológicas, para que sea necesario recordar normas de conciencia universal, jamás discutidas. Bajo el influjo de tamañas monstruosidades se ha llegado a la exportación de la infancia, arrebatada a sus padres, como la más alevosa de las venganzas; al refinamiento de ésta, procurando imponer a las criaturas la educación más opuesta al deseo de sus familias; a la retención de los desamparados, como prenda de sus gastos: a la consideración zoológica de ser *cosa nullius*, que se adquieren por la ocupación; al cálculo de aprovecharlos como cantera asimilable de reclutas y obreros del mañana.

E) Rehenes. Otro probable clarísimo. No son ni siquiera reales o supuestos delincuentes políticos, cuya situación tampoco ofrece dudas. Son víctimas arbitrarias de la furia desatada en las guerras civiles, sometidos ya a sufrimientos, y en espera de mayor violencia. Su honradez se ve proclamada por la ausencia de imputación delictiva, tan fácil como prodigada en guerra civil. Desde el momento en que por su fuga, o por la adversidad e impotencia de sus perseguidores, sin éstos o con éstos logran traspasar la frontera, su calvario y su amenaza deben cesar; su libertad les ha de ser devuelta, plena e inmediata,

tan pronto se determine con claridad su situación. Ningún Estado puede asumir un papel, que repudiaría el verdugo, ya que éste es ejecutor, pero de la justicia, no de la iniquidad.

F) Heridos y enfermos de guerra. No coinciden en este problema los impulsos de piedad y los deberes de neutralidad; pero es fácil con buena fe armonizarlos. Nada más humano que auxiliar a las víctimas de la guerra, cuya curación fuera de su país es más fácil sin duda alguna. Pero habrá de evitarse la organización, a la vez sistemática y parcial, que sólo acoja a los infortunados de un bando, que equivalga a alianza y cooperación unilaterales en uno de los cuerpos y servicios. Para evitar el riesgo, es lo mejor confiar el servicio a la organización internacional adecuada: a la Cruz Roja. Y en todo caso se impone la retención en el extranjero, mientras dure la guerra, del combatiente cuya curación se logra; al fin y al cabo, su condición esencial y básica es la primera, y la de herido o enfermo la accidental: debe por tanto ser un internado más.

G) Fugitivos civiles. Su diferencia de la segunda categoría está en que estos otros optaron por seguir viviendo en el país en guerra y pudieron hacerlo. Su salida, en masa generalmente, obedece al peligro de las operaciones inmediatas de guerra. El deber humanitario es admitirlos, sin que ello cree naturalmente, como no lo crea en general, un derecho absoluto. Su permanencia debe ser limitada a la estricta necesidad y podrá ser autorizada correctamente en las proximidades de la frontera pero cuando acompañen como familiares a combatientes en retirada, aquella tolerancia, lícita para los civiles, no se debe extender a los militares.

H) Combatientes en retirada. El deber, como en las guerras internacionales, consiste en admitirlos, desarmarlos e internarlos hasta el fin de la lucha. Esta última idea, clarísima e indiscutible, implica alejamiento de la frontera, donde pueden significar un peligro de complicaciones y donde su presencia envuelve, se quiera o no, una amenaza de hostilidades reanudadas, una inmovilización de fuerzas adversas, con la consiguiente parcialidad en la guerra civil, y con el arma ilícita de una contingencia utilizable al negociar el Estado, que admite y no interna, con el otro bando contendiente adversario de los refugiados. En cuanto al trato de aquéllos, no debe ser ni el de aliados, que no pudieron nunca serlo, ni el de enemigos, que tampoco lo son. Pero aún sería peor la brusca alternativa entre halagos y durezas de una y otra situación. Vigilancia severísima, pero no humillante. Sanciones duras, pero no corporales ni afren-

tosas. Bueno está que aparezcan visibles, como intimaciones de orden, los fusiles, las bayonetas, los sables y las ametralladoras de la fuerza pública del país que acoge, pero no convendrá exhibir látigos. Habrá de cuidarse con esmero del material y del ganado, por lo mismo que ha de devolverse, pero sin mirarlo como propio ni preferirlo a los hombres.

1) Gobernantes. Su caso se parece mucho al de los combatientes, ya que son en definitiva los que dirigen la lucha. Deben pues considerarse desarmados por sí mismos del ejercicio de su autoridad, que es su armamento, y que no podrían transportar y utilizar en territorio extranjero. La prohibición absoluta de tan extraordinario abuso abarca, como es natural, autoridades centrales, regionales y locales. Han de hacer opción absoluta e inmediata entre el abandono del país de refugio o el definitivo de la autoridad que ejercían. Por ser el caso el más claro no hay que insistir, aunque sea el más importante.

J) Delincuentes. Surge clara la distinción profunda entre delitos políticos y comunes. Los reos de aquéllos no pueden ser entregados a ningún bando contendiente, ni siquiera al que resulte vencedor al cabo indiscutido; y una vez comprobada su calidad, no deberán ser objeto de prisión, ni de excepcional vigilancia, que no sea de seguridad. Si llegaran presos deberán ser liberados. Y ha de entenderse que la noción («delito político» abarca desde luego la básica de la rebelión, que es el hecho mismo de la guerra civil según los unos y los otros en apreciación mutua y encontrada. Los reos de delitos comunes deben seguir o ser constituidos en prisión, para entregarlos terminada la guerra, con la garantía de que sólo a tales crímenes se atenderá, al efecto de la extradición, que se pida y obtenga. Puede surgir duda sobre algunos delitos de índole mixta, como las penas feroces impuestas por tribunales de guerra civil, generalmente irregulares, incompetentes, recusables, coaccionados y arbitrarios. Con toda la odiosidad de esos juicios, en que la pena impuesta suele ser el verdadero delito cometido, la extradición no podría acordarse.

Es claro bajo otro aspecto el deber de asegurar, con inventario y guarda, el equipaje criminal claramente sospechoso, que suele acompañar en éxodos tales a fugitivos combatientes y no ya a los delincuentes declarados.

e) *Sanciones y trabajo.* El Estado que acoge a refugiados, tiene la potestad indiscutible de someterlos a la observancia rigurosa de todo su Derecho público; no sólo del permanente, sino también del circunstancial que estime oportuno y justo poner en vigor.

Puede también imponer a los refugiados aptos y sanos el deber de trabajar en condiciones humanitarias, a cambio de asistencia equitativa, y con mayor y muy distinta consideración que a los prisioneros de guerra.

Deberá dejarse en libertad de emigrar, salir o volver a su país, a todos los que no sean combatientes, ni reos de delitos comunes.

f) *Resarcimiento de gastos.* Los refugiados no pueden ser ni carga impuesta al país que los recibe, ni motivo de lucro por turismo inopinado. Los que no puedan sostenerse por sus medios, y mientras no sea humano expulsarlos, motivarán un crédito legítimo contra el país en guerra civil, a pagar a la terminación de ésta en la medida de lo justo y con la deducción del trabajo que se les hubiere impuesto. Al crédito puede añadirse la responsabilidad subsidiaria acreditada, por los daños que hayan causado. Y en buena organización internacional, y ante gastos considerables, aquélla debería anticipar, administrar y reclamar en su día los recursos cuya aportación por un solo Estado constituya un sacrificio evidente.

VIII

PATRIMONIOS DEL ESTADO EN GUERRA CIVIL Y DE SUS SUBDITOS

a) *Aclaración del concepto, y base de sus normas.* Para los fines del presente estudio no cabe naturalmente olvidar, pero tampoco del todo seguir, la clasificación usual de los bienes del Estado. Desde luego quedan excluidos de este capítulo, para entrar en el XI, el territorio, los derechos de soberanía y cuantos otros bienes se hallen inmovilizados dentro de aquél, o permanezcan allí, aunque sean muebles.

Lo que aquí corresponde examinar son los bienes sitos en el extranjero, o allí transportados, ya sea en aquel caso por la ficción de extraterritorialidad, ya en los otros por el hecho de la situación o traslación material. Se necesita alguna de estas circunstancias para que se produzca, más o menos compleja, esa dispersión territorial de los elementos de la relación jurídica, que somete ésta a decisiones, de fondo o de competencia, de orden internacional. Pero concurriendo esa circunstancia indispensable, importa en general poco que los bienes correspondan a una exigencia de servicios públicos o a una fuente de renta, ni que aquella adscripción se relacione con fines de cultura, como los

objetos o colecciones de arte, o con menesteres coercitivos o bélicos, cual los buques, aeronaves o armas.

Es también de notar que, salvo la menor dificultad al no plantearse el razonamiento directo con los poderes combatientes, habrán de equipararse, por regla general, también con los problemas de bienes privativos y directos de aquellos mismos, los de las corporaciones o empresas de Derecho público que de ellos mismos dependan, tales como bancos privilegiados, monopolios, y entidades regionales, comarcanas o locales. En todos estos casos la sombra, respectivamente protectora u hostil de los referidos poderes rivales, se proyecta en las cuestiones; y la existencia y pugna de aquéllos no dejará de atravesarse. Desde luego surgirá la repercusión, casi inevitable, de aparecer también organizaciones dobles y contradictorias en esos casos.

La norma principal ha de atender, de un lado a la distinción entre actos de uso, disfrute o conservación, para los cuales la pauta será el estado posesorio actual y claro, y los actos de enajenación, disposición o agotamiento, en que están indicadas las medidas precautorias, limitativas del abuso, y garantía del definitivo derecho. Bajo otro aspecto, esa atención al estado posesorio, con la consiguiente secuela de no alterarlo en cuanto no sea de previsión obligada, lleva consigo la ampliación de facultades y deberes en el Estado extranjero, para asegurar por si la conservación de bienes abandonados o desordenadamente introducidos, cuya tenencia presente, en vez de justificaciones claras, indicios sospechosos.

b) *Bienes protegidos por la extraterritorialidad.* En la consideración debida a los principales y adecuados, o sean los inmuebles de embajadas, legaciones, etc., entran los muebles destinados al uso de aquéllos, mientras en los mismos permanezcan o si salen directamente bajo el poder de agentes diplomáticos que gocen a su vez de esa ficción de extraterritorialidad.

La discordia desenfrenada que caracteriza a las guerras civiles suele plantear, más como espectáculo lamentable que como problema dudoso, el caso de desacuerdo entre el diplomático que ocupa uno de esos lugares, y el gobierno de quien dependía. No ofrece duda alguna que el estado posesorio era del gobierno representado, y no del diplomático representante; y ello con entera independencia de las razones de fondo que el último pueda tener para dejar de servir al primero. Hay pues que respetar y mantener tales situaciones posesorias, aun en caso de pasajeras interrupciones de relación, ínterin no las altere con regularidad jurídica un nuevo e incompatible reconocimiento de jure del otro poder nacional combatiente.

¿Ampara la extraterritorialidad bienes muebles no destinados al uso u ornato de los locales, pero allí llevados? En tanto están allá, sí; aunque esos almacenajes sean jurídicamente abusivos y moralmente condenables, al extremo de que con frecuencia constituyen verdaderos encubrimientos de latrocinios. Por este origen sospechoso y verosímil, lo correcto y lo prudente será: 1º, no autorizar jamás en los procedimientos para seguridad de bienes litigiosos su depósito en locales que gocen de tal privilegio; 2º, embargo previo, ante reclamación fundada, antes que semejante almacenaje haya tenido lugar; 3º, vigilancia extrema, en los casos justificados, y a petición de parte legítima, para adoptar medidas precautorias al traspasar los bienes arrebatados o sustraídos, de su inexpugnable y profanado refugio.

c) *Bienes muebles, propiedad de carácter público.* Quede aparte el caso de internamiento y desarme, en donde es evidente la obligación de guardar las armas y los medios de transporte para restituirlos a la definitiva y única representación del Estado en guerra civil. Para los demás bienes muebles, la regla debe ser la general, ya indicada. ¿Debe permitirse por un Estado extranjero el tránsito o salida de aquéllos hacia otro tercero? Si el tráfico se efectúa por agentes irregulares, en condiciones anómalas, habrá indicios de un delito, y serán correctas, y aun obligadas, las medidas precautorias. Frente a representación auténtica, de quien poseyera claramente, no cabe hacer nada; al fin, el otro Estado tiene los mismos deberes e igual solvencia genérica, y aunque las dificultades y los riesgos de abuso se aumentan prácticamente, a él se trasladan con los bienes los derechos, los deberes y las potestades de garantía.

d) *Aplazamiento asegurado de litigios.* Parece la solución más prudente y justa, en todos los casos de dobles reclamaciones, reivindicatorias o contractuales de bienes, derechos, pagos, depósitos, etc., y también cuando, aun entablado el litigio entre nacionales del Estado en guerra civil, o de algunos de ellos con los poderes o entidades de su país, la duplicidad de las legislaciones internas que cada parte invoque, pueda ejercer influjo decisivo para el fallo.

La legislación, permanente o circunstancial, del Estado cuyos tribunales se vean requeridos para tales litigios, debe autorizar la suspensión y regular el aseguramiento. Sin detenerse en estrecheces rígidas de la jurisdicción civil, discutibles y con frecuencia alteradas aun en plena normalidad, parece oportuno exigir en estos casos la intervención del Ministerio Fiscal, y ensanchar las atribuciones del juzgador para proveer de oficio.

Realmente hay en casi todos estos litigios, para aconsejar el aplazamiento asegurado, una gigantesca excepción de *litis pendencia*, que los relaciona o acumula con el enorme pleito de la guerra civil; una esencial incompetencia, en buenos principios, del Estado al cual se le somete ocasional y artificialmente el litigio; un riesgo casi ineludible de que al fallarlo se falte al deber de neutralidad; otro peligro de prevaricación por pérdida de la independencia judicial, esclavizada a las predilecciones de su gobierno y mediante éstas a los apasionamientos brutales de los partidos que combaten; otro peligro, en caso opuesto, de provocar rozamientos diplomáticos; la dificultad de la prueba, y la obscuridad o contradicción de las normas mientras dura la guerra civil; en cambio, la claridad de todo ello después y aun la probabilidad de que entonces ni siquiera subsistan los pleitos que eran delicados y graves.

e) *Embargos con ocasión de procesos penales; complicaciones tributarias.* En las guerras civiles, el territorio patrio es lugar frecuente de robos impunes y aun alentados; el extranjero, sitio preferible para el encubrimiento, que asegure y aumente el lucro. Ante esa cruda verdad el deber es claro. Toda renuncia respetable debe ser acogida; y aun sin ella, difícilísima en los más de los casos, adoptarse de oficio, con intervención eficaz de la policía y para salvar la dignidad del propio Estado extranjero, la retención de las importaciones sospechosas por su volumen, por su cuantía, por su aspecto, por su naturaleza, por el contraste entre su riqueza y la condición del tenedor; por un conjunto de circunstancias tan difíciles de agotar o definir previamente, como de duda imposible ante la buena fe y la realidad de los casos.

La ocultación frecuente y explicable de tales importaciones plantea el problema de la complicación del delito común y originario de hurto o robo con el posterior de defraudación. En justicia, la apreciación de ésta deberá producir todas sus consecuencias contra el importador; pero no en daño del verdadero propietario desposeído. Este no intentó ni autorizó, ni facilitó la importación contraria en absoluto a su interés como a su voluntad; además, al retirar los objetos importados, falta incluso la base fiscal del impuesto, a más de faltar para él la delictiva del recargo.

f) *Derechos de custodia y de prenda.* En la medida de lo justo, de lo no agotador, es indudable el primero a favor del Estado extranjero. Y lo es también el segundo sobre los objetos salvados. Tratándose de dueños particulares no ofrece dificultad alguna; y no ampara tampoco ningún privilegio a las empresas o corporaciones dependientes del Estado en guerra. Respecto de éste mismo, el

derecho de prenda es teóricamente justo, su ejercicio supone modalidades correctas, de buena relación diplomática, acomodadas a la índole de los bienes y a la doble evitación de abusos. Debe limitarse el cobro a los gastos reales de conservación.

g) Legislación interna del Estado en guerra; requisitos y límites de su aplicación internacional. A veces, por ser imposible o no estar admitido el aplazamiento de los litigios aludidos, hay que hacer aplicación en ellos de las leyes del Estado en guerra civil. Las complicaciones del Derecho internacional normal se agravan entonces por la duplicidad o la injusticia persecutoria de la legislación promulgada durante la guerra civil. En estos casos lo justo es: o aplicar sólo la legislación anterior a la guerra, que será la única legítima y respetable; o, si se invocan dos, prescindir de ambas; o, si es una sola, someterla con severidad extremada a la habitual restricción, permanente e indiscutible del orden, interés y derechos públicos del país cuyos tribunales han de fallar. Con ello las abominaciones cometidas en el otro país, lejos de lograr imponerse en el extranjero, se verán allí justamente refrenadas. La justicia ganará tanto como la dignidad del Estado extranjero, que así rechaza el papel de verdugo de la crueldad extraña. De no hacerse así, tribunales de otro país se verán prácticamente reducidos a copiar o traducir en sus fallos las siempre arbitrarias, con frecuencia monstruosas, venganzas y crueldades de guerra civil. No olvidemos que ésta es casi siempre la dictadura, y siempre de pasión; que, retroactiva y a la medida de los intereses y de los casos, pierde todas las intrínsecas condiciones de la ley; que es, con corto disfraz, una serie de sentencias inicuas, ya suprimiendo el derecho del adversario, ya privándole de la personalidad legítima, que disuelve, suprime y suplanta para que no pueda ni defenderse.

Ya es bastante y dolorosa ignominia, que los tribunales del país, sometidos a su terror, hayan de someterse también a la indigna esclavitud de la prevaricación forzada. Pero los tribunales de Estados aún normales y libres no pueden aceptar la complicidad, es decir la cooperación esencial y sin excusa, en atropellos contrarios a las normas fundamentales de la civilización jurídica, y como tales formuladas cual conceptos de orden y de interés públicos en el Derecho de ese país.

IX

RELACIONES ENTRE GOBIERNOS

a) El reconocimiento no debe ser arbitrario. La creencia de que el reconocimiento es un acto libérrimo de albedrío unilateral ha pasado de práctica abusiva a doctrina generalizada. Según ella, cada Estado extranjero administra la prisa o el retardo de los reconocimientos, y aun los concede; los niega o los retira según su omnímodo y soberano capricho. Tal apreciación, sobre borrar en un trascendental acto jurídico todo vestigio del Derecho, significa sencillamente una forma inicial de intervención, que aliente o desmoralice a los bandos en guerra civil; y algo aún más inmoral, o sea un arma de coacción para presionar tales poderes de suyo débiles.

Al grupo de teorías arbitrarias sobre el reconocimiento hay que llevar otra, que ha hecho su aparición en los países democráticos para dorar o endulzar en ellos el desagrado de parte de la opinión ante el reconocimiento de gobiernos dictatoriales, así como para presentar más hábil y menos violenta la rectificación de conducta de las aludidas potencias ante la proclamación de victorias militares, que no habían deseado, favorecido ni quizá previsto. Bajo el influjo y a la medida de consideraciones tan secundarias y circunstanciales, se ha insinuado la teoría de que el reconocimiento, siempre acto de albedrío y de carácter unilateral, obedece sólo a la necesidad o conveniencia para el país que otorga aquél de defender en el de guerra civil, con la eficacia debida, sus intereses y los de sus nacionales. La crudeza egoísta de tal doctrina no necesita comentarios. Bastará para refutarla observar que como no cabe diálogo sin mutua conformidad, bastará a frustrar la desenfrenada audacia, que con el mismo desahogo unilateral el poder reconocido acordase que a él no le convenía entonces o ya el reconocimiento.

Por lo mismo que no hay una comunidad internacional eficazmente organizada, no se pueden abstraer a una norma de moderación jurídica los actos de relación entre los Estados.

b) El reconocimiento no es ejecutoria de legitimidad. Del albedrío absoluto se salta en las doctrinas erróneas al fallo inadmisibles. Un reconocimiento no supone ni implica una sentencia sobre la legitimidad del gobierno reconocido. Falta para ello la competencia, que al atribuírsela otro Estado, invade la soberanía de aquél cuyos poderes se reconocen. Sería así en cierto modo otro comienzo de intervención. Se haría siempre con parcialidad inevitable, según las

simpatías al menos ideológicas de los gobiernos que reconozcan, los cuales inevitablemente llamarían legitimidad a la concordancia del bando contendiente y reconocido con el Derecho público del país que lo reconoce. Se volvería así al caso de la primera guerra civil española, en que Isabel II era la legitimidad para Inglaterra y para Luis Felipe, mientras que don Carlos lo era para las potencias que seguían siendo reductos de la antigua Santa Alianza. Se retornaría siempre a los apresuramientos y los retardos tendenciosos, inspirados por ese criterio invasor, que señalan el influjo de la parcialidad intervencionista en la última guerra española.

Otra variante de esta doctrina consiste en regular la apreciación de la legitimidad por el Derecho público del país en guerra civil. No resuelve la dificultad, porque precisamente la guerra civil surge con frecuencia por desacuerdo substancial acerca de cual sea ese Derecho, y en vez de someterse a uno, enfrenta dos opuestos. Subsiste, en cambio, la invasión jurisdiccional de soberanía al convertirse los Estados extranjeros en jueces del régimen político del que está en guerra civil.

La incompetencia jurisdiccional se agrava por la enorme dificultad de apreciar, sobre todo desde fuera, cual sea el poder legítimo en guerras en que con frecuencia los dos que luchan son irregulares en los actos y en la estructura, con mezcla de violencia y de razón.

Suelen producirse las guerras civiles en los tránsitos del poder supremo, en momentos sucesorios, y es muy difícil discernir, y más a distancia, donde está la verdad de las elecciones amañadas de las repúblicas de malas costumbres. No es más fácil percibir desde lejos el fondo enmarañado de las querellas dinásticas, en las sucesiones a las coronas.

Incluso cuando la guerra civil surge, sin crisis sucesoria, la duda se plantea, porque suele producirse el conflicto entre órganos constitucionales, o pederes rivales que mutuamente practican, y se reprochan la extralimitación de sus prerrogativas legales.

c) *¿Qué es el reconocimiento?*. No debiendo ser ni una arbitrariedad ni un fallo, siendo un deber acomodado al Derecho, la verdadera naturaleza se encuentra en la comprobación serena de estados posesorios, sin desconocerlos por prejuicio, ni complicarlos con extralimitaciones sutiles.

Se imponen pues los reconocimientos de «facto», cuando se produce, se estabiliza, en la forma y con los caracteres ya expuestos en el Capítulo III, la situación bélica y política de guerra civil, que impone los deberes de neutrali-

dad, y como fundamental y casi previo el de reconocimiento de hecho.

Procede el reconocimiento de «*jure*» cuando se afirma sin posibilidad racional de alteración una supremacía indiscutible, casi total, que haga ya de la victoria un problema de plazo, y aun corto, pero no una duda de solución. Cuando ya la resistencia al gobierno triunfante ha desaparecido, o está limitada a una obstinación andariega, estrechamente localizada, o de perturbación endémica, ese reconocimiento no puede aplazarse.

Enfocados así los problemas, uno de los reconocimientos es la simple comprobación de la guerra incierta, sin hacer profecías de victoria; y el otro observar el triunfo logrado, la autoridad en rigor ya única. Ni en uno ni en otro caso es lícito imponer el propio criterio ideológico del país que reconoce; pues aparte de que realidades distintas permiten, y aun reclaman, regímenes diferentes, la opción entre éstos es lo que constituye la soberanía independiente.

d) Mantenimiento o ruptura de relaciones. Es problema del todo inconfundible con el anteriormente examinado. El reconocimiento es un derecho del poder, que reúne las condiciones de cada caso, y un deber de los otros Estados; mientras que interrumpir el mantenimiento y decidir la ruptura de relaciones, significa una situación voluntaria, pasajera, violenta de tirantez que no destruye ni excluye el acto jurídico y permanente del reconocimiento. Cabe indicar, sin embargo, que en buena y justa política internacional, y salvo el caso de agravios considerables, no conviene la ruptura de relaciones, como tampoco retardar los reconocimientos. La presencia de una representación extranjera humaniza la despiadada guerra civil; es quizás la única garantía de amparo; y en suma cumple una misión civilizadora, más necesaria cuanto más desagradable, y aun odioso se muestre por sus métodos el partido beligerante.

Si alguna duda quedase acerca de la diferencia esencial entre la ausencia de representación y la falta de reconocimiento, bastaría fijarse en que ésta no se supe por nada, ni por nadie, mientras que durante aquella, al cabo relativa, las relaciones se mantienen atenuadas e indirectas a través de los representantes de otros países.

e) Crisis y conmociones dentro de cada bando. La prolongación de las guerras civiles trae consigo tránsitos de gobierno dentro de cada zona o bando. Prodúcese a veces, como crisis aparentemente normales, con toda la violencia íntima de los métodos en tal situación inevitable y que ya presidieron a la instauración del gobierno que las inició. En mudanzas, limitadas a eso, no se plantean, naturalmente, nuevos problemas de reconocimiento, y subsiste in-

variable el que se hubiera otorgado al gobierno anterior del mismo bando.

El problema surge, en cambio, y complicado, cuando la violencia característica de estas luchas desencadena en una de las zonas lo que pudiera llamarse la subguerra civil. El caso es frecuente, ya por la ruptura de las coaliciones que desde cada lado combaten, ya por la descomposición en la adversidad, ya por el botín de la victoria, y en todo caso por la pasión desatada y la respetabilidad de las autoridades minada en su asiento moral. En casos tales, no hay dificultad para la teoría del albedrío absoluto: a su antojo, haciendo o no de la ocasión pretexto, retirará, confirmará o alterará el reconocimiento que tuviese antes acordado.

El caso es ya más difícil para los defensores del también erróneo principio de la «legitimidad», tan caro en el siglo XIX para la Santa Alianza, y en el siglo XX para la Segunda y la Tercera Internacional. Lo frágil de ese principio se revela en casos tales, sin que pueda salvarlo todo el culto que se le tribute en su templo, el Kremlin, por sus ministros, ya fuesen cortesanos zaristas, ya sean comisarios soviéticos. Todo reconocimiento anterior a la subguerra civil, y más silo fue *de jure* y en nombre de la legitimidad, se altera profunda e inevitablemente ante un hecho nuevo, que destruye las apariencias, engañosas, pero conservadas, de cierta normalidad constitucional. No cabe desentenderse de la novedad, convirtiendo el anterior reconocimiento en manto de armiño, ni de púrpura, colgado en el clavo de una tendencia, regalado al guardarropa de una zona, para que se lo revista cualquiera que en ella penetre, así sea por asalto, con escalamiento y fractura. Se impondrá pues con tal criterio un nuevo examen de la situación.

Ante la doctrina aquí defendida, que aprecia las situaciones posesorias, y no olvida la inevitable violencia y anormalidad intrínseca de todo gobierno de guerra civil, las consecuencias de esas nuevas o sobrevenidas complicaciones son las siguientes: 1^a acentuar el carácter sólo *de facto* de los reconocimientos, al cual quedan prácticamente reducidos, aun los *de jure*; 2^a no atribuirle mayor trascendencia, si la situación posesoria y el relativo equilibrio de fuerzas, y duda de probabilidades no se alteran honda y visiblemente, ni por consecuencia del cambio se agrava la violencia tolerable del régimen combatiente; 3^a si en éste se llega al bandidaje o a la anarquía, reducir todavía más el hecho del reconocimiento a la mera acción de presencia, con fines de defensa para los intereses de cada Estado extranjero, y de la protección de los súbditos propios, y del amparo posible a los demás.

f) *Conveniencia de una organización internacional para estos problemas.* Desde el momento en que se considera el reconocimiento excluido de la solución arbitraria o invasora de cada egoísmo internacional se infiere que ese problema jurídico debiera pertenecer a la potestad de una organización amplia, con preferencia total y jurídicamente organizada con permanencias y competencia sobre las relaciones internacionales. Sólo ella podría apreciar, con esperanzas y garantías de justicia, el hecho complejo (pero al cabo idéntico en su esencia al de reconocimiento de todas las personas) según el cual los poderes contendientes ofrezcan o no los requisitos necesarios, para ser titulares de derechos, más o menos temporales y limitados, en las relaciones entre los pueblos.

Si algún día resurge, o se vigoriza, una Sociedad de Naciones, amplia y no unilateral, eficaz y no bizantina, capaz de tomar acuerdos que no sean arias o dúos coreados, estos problemas habrán de confiársele. En ellos o mediante ellos, apreciará las vicisitudes jurídicas de la representación litigiosa de uno de sus Estados miembros; y podrá evitar también que el conflicto amenace la paz general. Eso último ha de reconocérsele y agradecersele en el caso de España al célebre «Comité de no intervención». Pero excepto tal acierto, que fue magno, en relación con mi desventurada patria, el juicio ha de ser de máxima y merecida dureza. La sacrificó despiadadamente al egoísmo de todos; hizo cuanto pudo para prolongar hasta el mortal agotamiento la guerra civil. No respondía ni a su nombre, porque era la Sociedad de Estados intervencionistas, con gerencia disputada por los más audaces, y presidida por el más cauto. Sirvió, en suma, para mostrar la necesidad de otro organismo de base más amplia y acción más justa.

g) *Representaciones diplomáticas y consulares.* Parece a primera vista indudable que la primera de esas representaciones es privativa en los reconocimientos *de jure*; y que sólo la segunda es tolerable en los *de facto*. No ha sucedido siempre así, ni la separación tajante se aviene a la compenetración generalizada y creciente entre las dos carreras.

Más fundado sería decir que desde el instante en que se produce la situación de guerra civil, la diferencia entre las dos representaciones se borra hasta desaparecer, salvo en lo nominal, lo protocolario y lo ostentoso. La representación diplomática subsistente sufre, aunque no se confiese así una disminución capital y cierto descenso práctico, ya que la limitación en la capacidad de obrar del Estado en guerra civil suprime casi todas las actividades diplomáticas lícitas para la conclusión de tratados. En cambio, la representación consular, deja-

da en apariencia casi por olvido inerte cerca de la autoridades de facto, recibe ante ellas, aunque todavía no estén reconocidas, un refuerzo necesario de atribuciones para plantear problemas que tocan y trascienden a la relación jurídica.

La rigurosa imparcialidad de los Estados neutrále aconseja, aunque no lo imponga con absoluto rigor, no renovar las representaciones diplomáticas que durante la guerra civil vacaren naturalmente. Es preferible el sistema de los encargados de negocios, que evita, entre otros signos de aliento intervencionista, discursos de presentación de credenciales que se salgan de los caminos trillados para entrar en los despeñaderos peligrosos.

Convendrá también nombrar para la representación consular, aun ampliada, dentro del Estado en guerra civil, a nacionales del país que represente, y no de aquél. Todo ejercicio por parte de éstos es ocasionado a conflictos, las negativas o retiradas de exequátur suelen ser fundadas y en cambio las conformidades indicio de apasionamiento recusador.

h) Reconocimientos compatibles e incompatibles. Se cree generalmente que para ser compatibles los dobles reconocimientos, en favor de los bandos contendientes, ha de ser al menos uno de aquellos sólo de facto⁽⁴⁾. En los más de los casos sucederá así, pero no está en ello la base para la diferenciación. El problema consiste en evitar la contradicción lógica, que a su vez surge por impenetrabilidad física, o sea respecto de un mismo territorio.

Reconocer dos gobiernos, aunque sólo sea *de facto*, para mantener con ellos relaciones constantes dentro de una misma zona, es tan absurdo, que se encarga de hacer lo imposible la oposición de cada partido combatiente a tolerar en su campo espionaje declarado del otro. Tal simultaneidad en relación no puede ser más que instantánea, o mejor dicho de tránsito rápido en los casos de asaltos o tomas de ciudades.

Los dobles reconocimientos *de jure*, en principio absolutamente incompatibles, dejan de serlo cuando la guerra civil es de separación, emancipación o

(4) En rigor, cuando se hace el nuevo reconocimiento de esta clase, rebaja prácticamente a igual categoría al anterior y contrario *de jure*, que en tal concepto subsiste como ficción protocolaria. Es ya una sutileza que aconseja un doble tacto: el de no olvidar que así, de hecho, es el gobierno que aun goza tal trato; y el de no recordárselo demasiado el que todavía se lo mantiene.

independencia, ya que entonces luchándose sólo por la posesión de parte del territorio de un Estado o imperio más amplio, la impenetrabilidad físico-política desaparece. Las naciones que en los dos pasados siglos reconocieron a los Estados Unidos, las colonias hispanoamericanas; Grecia y Bélgica, pudieron hacerlo, aunque sobre los demás de los respectivos imperios siguieron reconociendo en igual forma a Inglaterra, España, Turquía y Holanda.

Cuando la guerra civil entre poderes personales o regímenes políticos contrapuestos abarca la totalidad del territorio estatal, el doble reconocimiento *de jure* es inadmisibles, sea cual fuere la bandera o el problema de la divergencia, incluso si tocando a la cohesión territorial se planteara entre la tesis unitaria, la federal o la confederada, ya que aún en ésta, y por débil que se quiera hacer el vínculo, se lucha al cabo por todo el territorio, y no podrían lícitamente los otros pueblos, llevar la relajación de la unidad más que los propios combatientes federados o confederados.

i) *Protección diplomática dentro del país en guerra civil.* El refugio en las embajadas hace de ellas islotes de civilización y de piedad entre los horrores de la guerra civil; merecen estos lugares y aquella hospitalidad consideración tal que aconseja extender su fuero protector a los consulados, siempre que éstos estén dirigidos por funcionarios de carrera, o al menos por súbditos del país que representan, no por los del que está en guerra civil, que los convertirían fácilmente en focos de conspiraciones y desórdenes, provocando una serie de conflictos.

Semejantes amparos deberán estimarse absolutos en cuanto a la entrada de fuerza persecutoria dentro de locales amparados por la inviolabilidad diplomática; y ello aun en el caso de posterior ruptura de relaciones, supuesto en el cual quedarían los inmuebles confiados a un tercer Estado, reemplazante en la protección.

Las autoridades que sostienen la guerra civil tienen, por el contrario, el derecho de impedir la salida de su zona de los refugios, así como el de detenerlos al trasponer el lindero de los lugares favorecidos por la ficción de extraterritorialidad.

Planteadas la pugna porfiada entre aquella prohibición de entrada y esta otra potestad fuera del inmueble diplomático, amenazaría llevar a callejones sin salida. Pero cuando la prudencia no encuentre ésta en las negociaciones, la solución de estricto Derecho sería conceder la extradición exclusivamente para los delitos comunes, sin posible persecución por motivo de los políticos.

X

DERECHOS Y DEBERES DE BELIGERENCIA

a) *Naturaleza, fundamento y doble apreciación de la cualidad de beligerante.*

Una vez más nos hallamos ante otra idea desnaturalizada y confundida por el egoísmo de los poderíos internacionales. La condición de beligerante no es un favor que otorguen los terceros, los neutrales. De ser tal cosa, no se concedería nunca, ya que significa un refuerzo de sus deberes de neutralidad, una restricción de su albedrío comercial, de sus intereses y de sus abusos, y siendo así es lógico que no pueda quedar al arbitrio de aquéllos a quienes perjudica.

La condición jurídica de beligerante es una más de las consecuencias, tal vez la más directa y típica, de la situación material de guerra civil. Una vez más en la vida es el hecho de que da, al menos ocasionalmente, los derechos que su índole reclama y determina. El fundamento está por tanto en la realidad de la guerra civil, de la que deriva con más razón de ser aún, que el reconocimiento de facto. Como éste, supone una nivelación relativa de probabilidades, a diferencia del reconocimiento de jure, que presupone el desnivel absoluto de las posibilidades.

No sería justo, y resultaría perturbador, reconocer la calidad de beligerante a una revuelta en gestación, quizás abortada, o ya agónica, pero cuando el estado de guerra civil se produce, tal como en el Capítulo III se expresó, el reconocimiento de la beligerancia se impone a los neutrales, y desde el mismo instante, ya que la beligerancia es la garantía fiscal aun sancionadora de la neutralidad, y debe nacer con ésta.

Determinadas así la base y la fecha de la apreciación por los terceros, no han de olvidarse otras apreciaciones, éstas ya primero de conciencia, por parte de los mismos combatientes, en definitiva revisadas y enjuiciadas por el país que sufre la guerra civil. Falta moralmente todo derecho para hacer ésta, con sus series de horrores y ruinas, cuando existe la racional esperanza de la victoria. Al faltar este aliento fundado, por odiosas y extrañas que sean las causas de la adversidad, y por santa que sea la tendencia defendida, no se puede seguir desgarrando la patria. Hacerlo es el mayor de los crímenes, dentro de una lucha que por esencia lo es ya.

b) *Consecuencias de la beligerancia.* La primera, de orden genérico, es la obligación, aún más imperiosa, estricta y exigible, de hacer la guerra civil ateniéndose a las normas universales y humanitarias del Derecho de gentes. Pre-

cisamente por ello, no es útil ni recomendable que se retarde el reconocimiento de beligerancia ganada y merecida.

Los retardos frecuentes obedecen al egoísmo de los neutrales, y a la mala fe de éstos para dejar hipócritamente de serlo. No es cierto que los reconocimientos alienten las rebeldías, pues siendo los derechos de beligerantes un multiplicador, un coeficiente de las energías bélicas de cada bando, no trastornan ni alteran el equilibrio. Solamente apresuran los desenlaces y tal rapidez aparece indiscutiblemente bienhechora acortando la duración terrible de la guerra civil. En el caso de la española se vio claramente que el afán de no otorgar o reconocer la calidad de beligerante, se hallaba en el lado de las tendencias de intervención dosificada: es decir de lucha prolongada y agotadora. Por ello duró la tragedia española mucho más de lo previsto; a pesar de que en ella los abastecimientos por mar no eran los únicos, y para el bando que más se oponía a tal beligerancia, no eran siquiera aquéllos los principales.

Como consecuencias especificadas de la beligerancia deberán esbozarse las modalidades, que la guerra civil supone o subraya en lo admitido por el Derecho Internacional para la guerra exterior.

A) Bloqueos. Su efectividad, por fuerzas navales o aéreas, ha de extremarse como freno y contrapeso al apasionamiento de los combatientes.

B) Convoyes. Aunque por la causa que acaba de apuntarse puedan estar justificados, ofrecen el peligro de constituir auxilios disfrazados y coacciones intervencionistas. Por lo mismo, debe aplicarse la igualdad de sistema y trato entre los bandos combatientes.

C) Aguas jurisdiccionales. Lo son las del país en guerra civil para los distintos bandos combatientes. La autoridad de sus flotas se ejerce por el hecho de su presencia, y como resultado de su predominio en el lugar e instante, con entera independencia de que la costa próxima esté dominada en tierra por el otro partido rival.

CH) Contrabando. Basta referirse a las indicaciones ya hechas acerca de este concepto en el Capítulo V.

D) Visitas. El derecho de practicarlas debe ser del todo independiente de la clase de unidades navales de que disponga cada autoridad rival. En cambio, ha de ser obligatoria para ésta encargar del cometido a tripulaciones sometidas a disciplina regular y a mando conocedor y observante del Derecho Internacional.

E) Presas. Con mayor razón que en las guerras exteriores, resulta inadmisibles la jurisdicción unilateral del país que hace la presa. Tal justicia, por su origen siempre parcial, ofrece aún menos garantías, confiada al apasionamiento y la improvisación que suelen caracterizar a los tribunales de guerra civil. Al menos en apelación, los fallos de estos tribunales deberían someterse a la justicia internacional organizada.

F) Bandera y tripulaciones. Los Estados neutrales no deben consentir el uso indebido de su pabellón por las naves del país en guerra civil; ni el abanderamiento oficial o matrícula simulada de éstos; ni reconocer la validez de tales cambios y enajenaciones mientras dure la guerra; ni las falsas declaraciones de carga y destino; ni el embarque de sus tripulantes ni el de los del país en lucha civil, en buques cuya nacionalidad respectiva sea opuesta a la de la ciudadanía de las tripulaciones que los lleven.

c) Daños de guerra civil. Salvo los intencionales y evitables, no deben ser motivo de resarcimiento los daños y perjuicios que la guerra civil ocasione a súbditos extranjeros. Para sostener este criterio abogan varias consideraciones:

1ª No deben ser en general los extranjeros de mejor condición jurídica que los nacionales.

2ª Dadas las facilidades que los extranjeros encuentran para abandonar, protegidos por su país, el que está en guerra civil, su permanencia en el mismo es prueba de obstinación e indicio de lucros compensadores, o de ingerencia irregular en la contienda.

3ª Generalmente en la cuenta total y amplísima de las guerras civiles, el país que las sufre es víctima explotada, y los otros que con él mantienen relación, beneficiarios explotadores.

4ª Tales reclamaciones, casi inevitablemente rodeadas de exageración abusiva, con fundamento generalmente arbitrario, suelen abarcar participaciones de inmoralidad densa.

Entre los daños no indemnizables deben figurar, salvo casos excepcionalísimos de tráfico lícito y agresión inhumana, lo sufrido en aguas jurisdiccionales del país en discordia por naves mercantes. Su presencia prueba que violaron un bloqueo y su daño revela que aquél era y se mostró eficaz. Además en cien casos, noventa y nueve y medio son de barcos contrabandis-

tas, de capitanes barateros, de comercio mortífero, de documentos falsos, de tripulaciones enmascaradas y de abanderamiento ficticio. Los lucros de esos buques son enormes y a costa del país en guerra civil, que costea como recargo del flete, la prima del seguro de los riesgos previstos. No debe pagarlos dos veces. Por otra parte y en general, el Derecho debe adoptar posición recelosa y aun presunción hostil frente a todos los tráficos y traficantes, que sostienen y aprovisionan las guerras con la execrable explotación de sus lucros criminales.

d) *Incapacidad para la guerra interior.* Juzgo esta limitación en la capacidad jurídica de los bandos en lucha civil, aún más justa y clara, que su goce de la cualidad de beligerante en aquélla.

La incapacidad —que aprecio— significa que ninguno de los bandos contendientes puede válidamente dirigir ni recibir declaraciones de guerra exterior. Tal limitación es el resultado inevitable de la *capitis diminutio*, que supone la división y anormalidad del Poder público, manifiestamente falto de la representación legítima, real y necesaria para comprometer al país entero. Moralmente se basa, además, en la repugnancia del enorme crimen que supone comprometer la patria en aventuras exteriores, cuando no puede oponer al enemigo de fuera la totalidad de sus combatientes y de sus recursos.

Como todas las limitaciones de la capacidad, ésta se aprecia en favor y en defensa del incapaz, o sea del Estado deshecho por la victoria; y con mayor claridad aparece ese carácter de protección, observando que lo restringido es el abuso de la representación pro mandatarios irregulares, quizás usurpadores, en todo caso no debidamente representativos.

La expresada incapacidad ampara jurídica y moralmente contra otro Estado que intente aprovechar para su ambición la discordia del que está en guerra civil. Toda anexión o ventaja que logre por la guerra así hecha, o por la paz que al termine, no serán más que ventajas materiales, sin título alguno de legitimidad jurídica.

Contra la doctrina resuelta que formulo caben dos objeciones. La primera, que desconoce los términos del enunciado, argüiría, que así se debilita la resistencia a una agresión exterior. No: me he referido a cosa tan distinta como la guerra ofensiva, por declaración o por provocación. Frente a la guerra defensiva, no provocada, toda resistencia es lícita; y más todavía, debe ser la ocasión y el motivo para que la guerra civil termine, y sus bandos en pugna intenten el tardío y difícil remedio al peligro en que han puesto la patria.

La otra objeción, enfocando el problema desde fuera, o sea desde el derecho de los demás Estados, alegraría que mi doctrina alienta las provocaciones y baraterías de cualquiera de los partidos en lucha civil, incitándoles a impunes agresiones, tanto más probables, cuanto que en ellas pueden buscar conflictos generales, que sean el remedio desesperado a situaciones internas, que ya lo son. Pero obsérvese que no excluyo la defensa, ni aun la represalia del Estado así agredido o provocado. Lo que condeno es que de tal imprudencia saque partido para atacar y arruinar al país entero, en nombre del cual, y sin autoridad bastante, se agitó una parte sola de su representación y voluntad.

e) *Situación de los súbditos del país en lucha civil ante esas otras guerras.* Una de las razones morales que coadyuvan para sostener la doctrina prohibitiva, aquí formulada, es precisamente el inicuo crimen que se intenta o se logra perpetrar en tales guerras, envolviendo en ella a quienes no son secuaces, y muchos son enemigos, del bando partidista, que origina el conflicto. Sin autoridad legítima para representarlos, y menos para comprometerlos, se procura con osadías de tamaña magnitud, hacer combatientes de quienes no tienen el deber de serlo, y convertir en aparentes traidores a los que sólo son enemigos políticos aborrecidos, quizás rebeldes, tal vez leales.

La monstruosidad de crímenes y conflictos tales, cuya inminencia se ha mostrado muy fácil y harto cercana en la realidad internacional, requiere llamar la atención sobre el caso o procurar una puntualización de soluciones. Si por contrapuesto abuso cada bando de la lucha civil se alía en conflagraciones más amplias, ninguno de los nacionales que los sigan en sus banderas, que al cabo son de su patria, merece el trato ético y legal de traidor. Este se reserva moralmente, y aún legalmente, para los gobiernos que lleven la demencia a tal extremo.

Es pues claro, que el deber de los partidos en lucha civil es, frente a guerras exteriores, desencadenadas entre otras potencias, afirmar y mantener una neutralidad que libre a la vez al país de la catástrofe completa y a los súbditos de parecidos dramas de conciencia.

Cuando uno sólo de los partidos combatientes realice el abominable exceso de asociarse a una guerra exterior, aun entonces será traidor el nacional que sin seguir entonces banderas de su patria se aliste voluntariamente bajo las extrañas para luchar así sea contra una facción de las suyas.

Los países que abusivamente acepten la alianza, jurídicamente nula de alguno de los bandos contendientes, carecen de todo poder moral para reputar

enemigos a los ciudadanos del Estado en guerra civil, que se hubieran confiado antes a su protección y refugio. Puede, naturalmente, expulsarlos, y si prevé que van a combatir frente a él hacerlos prisioneros, sometiéndolos al trato humano de quienes no han llegado a hacer siquiera armas, ni fueron vencidos. Pero no puede moral, ni jurídicamente, compelerlos a combatir a sus órdenes y junto a una facción de sus compatriotas contra otra de éstos. Menos todavía, si cabe, podría entregarlos despiadadamente a la venganza feroz del partido de que lograron librarse; hacer tal cosa sería asumir con más y menos disculpable actitud toda la responsabilidad de los asesinatos, injusticias y crueldades, que hacía posibles, y que al hacerlas serían seguras.

XI

TRATADOS Y ACTOS ASIMILABLES

a) *Suspensión de la capacidad contractual.* Semejante limitación, mientras dura la guerra civil, se funda en múltiples razones.

1ª La carencia, en los gobiernos combatientes, de la representación auténtica y de la autoridad eficaz, sobre el conjunto de súbditos y de territorio del Estado.

2ª La incertidumbre patente sobre la consistencia y fuerza de todo compromiso que tales gobiernos contraigan.

3ª La imposibilidad práctica, y aun frecuentemente manifiesta, de que puedan complicarse las formalidades y garantías establecidas por el Derecho Público normal interno, salvo ficciones de apariencia deleznable.

4ª La supresión de igualdad jurídica esencial para convenir tratados, entre un poder anormal y dividido, y otro Estado unido y en régimen jurídico.

5ª El carácter, casi seguramente leonino de los pactos, que en tales circunstancias se concierten.

6ª La coacción presunta, y cercana a lo seguro, que se puede y suele ejercer sobre gobiernos de guerra civil por los que gozan de paz interior.

7ª La probabilidad, tan fundada, de que la inmoralidad y coacción genéricas se encaminen a formas de intervención, o consistan en la oferta de ésta.

8ª La propensión, poco menos que irresistible en los gobiernos combatientes, faltos de verdadera y plena libertad, para sacrificar los intereses fundamentales y permanentes del país a sus mezquinas y circunstanciales conveniencias de bandos contendientes.

9ª La justicia de amparar con ésta, como con todas las incapacidades, la persona y derechos del incapacitado, que es el país enloquecido, inconfundible con sus administradores violentos, cuya culpa merece la restricción de derechos.

10ª Si en cierto sentido, y en algún caso, la limitación puede parecer depresiva o dañosa para el país en guerra civil, eso, que no es probable, no sería del todo injusto, ya que él tiene la culpa originaria de su extravío.

Y si se me arguyera que entre esta última razón y la anterior hay cierta incongruencia contradictoria, yo replicaría que en la concepción biológica del Derecho, y en la relación sucesiva de las generaciones, administradoras y destinatarias del patrimonio nacional, hay que salvar los intereses permanentes de las futuras, aún no culpables, y restringir las facultades y evitar los abusos de las vivientes y extraviadas.

b) Suspensión absoluta en principio. Quiere esto decir que, salvo los contados casos de pactos admisibles, la nulidad de los tratados hechos en guerra civil, no se subsana por victoria del bando con el cual se pactara, ni depende de ella, ni se puede reprochar al gobierno que quiera librarse de vínculos así contraídos la falta de acción o el ir contra sus propios actos.

Si se admitiera la convalidación del tratado nulo por la victoria de quien lo firma, toda la doctrina y sus consecuencias vendrían al suelo, y parecerían una burla, ya que para los pactos hechos por el vencido la derrota es causa bastante de ineficacia. La norma se establece, por tanto, pensando precisamente en los tratados del vencedor.

Sujetarse a la decisión de la victoria, como condición o causa de validez, significa una doble, manifiesta y grave inmoralidad, que el Derecho no acepta: el trasplante al orden internacional de los inadecuados contratos aleatorios, en forma de juego y seguro de triunfo; y dar al otro Estado el interés apasionado, ofuscador, que se ha reconocido en pactos reprobados, como el de *cuota litis*, ligando su suerte a la victoria de uno de los partidos, y por el lanzándolo aún más hacia la criminal intervención.

c) Nuevos tratados y actos equiparables. En la prohibición general entran:

A) Todos los tratados que suelen llamarse políticos, y por tanto en forma de enumeración enunciativa, pero no limitativa: los de alianza, cesión o permuta de territorios, abandono o delegación de protectorados, aceptación de tutela, neutralización o compromiso de neutralidad, pago de subsidios, servidumbres, paso de tropas, concesión o arriendo de puertos marítimos o aéreos, asistencia en caso de guerra, comunicación de datos acerca de defensa nacional, vuelo sobre el territorio, pesca, navegación y demás análogos o no de este grupo.

B) Los de arbitraje, determinación de asuntos para éstos, o designación de árbitros.

C) Los de renuncia o novación de derechos reconocidos en tratados anteriores.

CH) Los que afecten a la relación entre los tribunales y ejecución de sentencias.

D) Los que determinen los derechos y obligaciones de los súbditos del país en el extranjero, o los de éstos en aquél, así como el régimen de jurisdicción consular o el de capitulaciones.

E) Los de comercio, salvo la conclusión de *modus vivendi*, en todo instante denunciabiles.

Deben estimarse equiparados a los convenios, y comprendidos en su prohibición, las fijaciones de fronteras, los actos o declaraciones interpretativos de pactos, documentos y relaciones preexistentes, los asentimientos a iniciativas de ese orden, las prórrogas expresas o tácitas de tratados temporales, la omisión de actos precautorios o interruptores de prescripciones. En general, y acerca de ésta, habrá de estarse al principio de que no se produce ni corre en daño de los que no pueden obrar; y habrán de estimarse por igual fundamento y en sentido opuesto, eficaces los actos posesorios u obstativos realizados por cualquiera de los bandos en lucha civil.

La capacidad para pactar, que excepcionalmente puede reconocerse, quedará reducida a los convenios temporales, denunciabiles, recíprocos, de orden administrativo y de adhesión abierta y generalizada, universal o continental, como los postales, telegráficos, de radiodifusión, sanitarios, que no contengan cláusulas especiales respecto del Estado en guerra civil. Aun así, será mejor obtener la conformidad de los dos gobiernos en lucha; y deberá estimarse siempre que el consentimiento es provisional.

d) Acción de nulidad; suspensión y denuncia. En armonía con los principios de moral, inspiradores de las soluciones del Derecho Civil clásico, la acción denunciadora que la nulidad de los tratados, en cuanto se hacen, alteran o interpretan durante la guerra civil, es privativa del Estado que sufrió ésta, y al cual protege, sin que la reciprocidad parezca admisible ni equitativa. Tal acción deberá estimarse enervada por actos de renuncia, o de asentimiento inequívoco, de ejecución voluntaria, posteriores a la conclusión de la guerra civil, y llevados a cabo por un gobierno ya único y normal.

En cuanto a los tratados válidos, como anteriores a ese estado de guerra, es natural que los demás países conserven el derecho de denuncia que tuviesen normalmente, y aun parecerá con frecuencia justificado que lo ejerciten ante la anormalidad probable para su debida eficacia. Por lo que toca a los gobiernos en guerra civil, mejor que la denuncia, acto de plena soberanía y trascendencia parecida a la prórroga, pueden utilizar la suspensión de efectos, circunstancial y temporalmente.

Los tratados que permanezcan en vigor, deben ser los que permitan prestaciones localizables o prorroteables a cargo y en provecho de cada combatiente dentro de su territorio. En ellos la neutralidad veda establecer preferencias, menos aún monopolios, salvo siempre la facultad de interrumpir los servicios por anomalía o falta de correspondencia. Si esos tratados de ejecución permanente dan lugar al cobro o al pago de algún saldo, la liquidación definitiva y la efectividad del desembolso deberán quedar en suspenso. Las cuotas normales, a cargo del país en guerra civil, pueden ser pagadas por cualquiera de los partidos en lucha, y si los dos lo pretendieran por una consideración de prestigio, aceptar los desembolsos, conservando el exceso a disposición del gobierno único al término de la contienda.

e) Ejecución de tratados subsistentes. En los de comercio, el cobro de cuotas y la determinación del contrabando, de las formalidades a cumplir, o de los contingentes admisibles, corresponde siempre, dentro de lo pactado, a cada gobierno en lucha, por lo que a su zona toca. Recíprocamente, y siempre que tenga motivo especial y fundado de agravio, cualquier otro Estado debe admitir el tráfico de las distintas zonas en discordia y repartir los contingentes entre ellas equitativamente, desde que surge con la situación de guerra civil, el deber de neutralidad, salvo que prefiera la suspensión del tratado.

Los de ejecución de sentencias darán lugar a dos nuevas modalidades. Dentro del país en guerra, deberá pedirse a la justicia que ejerza la jurisdicción

eficaz y prolongada en el lugar de cumplimiento, esperarse, sin plazo de caducidad o de perjuicio, cuando se trate de lugares de operaciones; y substituir por el tribunal de mayor categoría, el que estuviere señalado en los convenios, para intervenir, y no existiere en alguna zona, o apareciese en ella doble, dividido. Frente a fallos dictados en aquel país durante la guerra civil, la merma tan probable de independencia judicial, que suele llevar consigo, y la iniquidad frecuente de su pasión, puede hacer con facilidad de las sentencias venganzas tramitadas... a veces sin trámites. Por ello será justo que en los países extranjeros se extremen las garantías de examen para autorizar la ejecución de esos fallos; y aun que se restablezcan o refuercen, si los tratados, con la mira puesta en las garantías normales del enjuiciamiento de procedencia, las hubieran suprimido o debilitado en el país de cumplimiento. Sobre esto ha de repetirse, que ya es demasiado que los bandos en guerra civil sometan y envilezcan, bajo la presión de sus odios a los tribunales propios, para que además pretendan someter y deshonar como cómplices de sus persecuciones a los juzgadores del extranjero.

Los tratados de extradición enlazan en casos de guerra civil dos nociones casi inconciliables, ya que la primera descansa en el deseo de evitar la impunidad de los crímenes, y la segunda supone por definición la serie repetida, impune y estimulada de todos los delitos y como principales delincuentes, por acción o tolerancia, las autoridades, a cuya rectitud serena en épocas normales se *confía* la extradición. La norma por todo ello parece ser, que los países en guerra civil cumplan, por la mediación de los poderes con jurisdicción territorial eficaz, los tratados, sin variación alguna, cuando ellos sean los requeridos para el entrega; y que, en cambio, cuando sean los requirentes, se acentúen las garantías en los otros países, contra la probabilidad de abusos, venganzas y crueldades, incluso con suspensión de la entrega hasta el final de la contienda. No cabe alegar nada contra esa desigualdad de trato, ya que la hay de respetabilidad serena y justa, en los países y por culpa del que sufre trato más duro.

f) El problema de la capacidad en relación con organismos internacionales. El caso de más acentuado carácter político es el de la Sociedad de Naciones, o cualquiera otra entidad que se le pareciese o la substituyese. Debería aquélla, reforzada, amplia y apta, asumir en justicia y para ejercerlas con ella, las más de las atribuciones, que tan malamente suele ejercer el albedrío apasionado o interesado de los gobiernos soberanos. Debería haber un remedio radical que no consistiera, naturalmente, en maniobras de bastidores ginebrinos para hacer de la Sociedad instrumento o cómplice de las intrigas.

Mientras tanto, y en todo caso, parece justo que ninguno de los dos gobiernos en situación de guerra civil pueda por sí sólo ni adherirse a tales organizaciones, ni retirarse de ellas, considerándose los avisos de retirarse de ellas, no más que como iniciación provisional del plazo, que podrá o no utilizar el gobierno definitivo. La justicia indica también la conveniencia de no llevar o mantener en el Consejo a ninguno de los bandos en lucha, suspendiendo el ejercicio, sin castigar al país todo que desgarran. En casos que especialmente les afecten pudieran ser citados los dos.

En cuanto al Tribunal de Justicia Internacional, debe conservar la jurisdicción que ya le tuviera reconocida el país en discordia, no aceptar ampliaciones o designaciones unilaterales de un bando, y en caso de litigios que afectaran al Estado en lucha, suspenderlos si son aplazables, sin perjuicio de oír en otro caso la doble alegación. A su acuerdo, según reglamento previo, quedaría admitir para el fallo la misma doble intervención, o sólo la del gobierno que gozara el unánime reconocimiento *de jure*.

En cuanto a las organizaciones u oficinas de otro orden, dependientes o no de la Sociedad de Naciones, el problema de suspensión o de doble audiencia, debería resolverse por reglas análogas a las ya indicadas para aquélla desde el momento en que la entidad más amplia, o en su defecto la de directa y limitada competencia, hubiese declarado la existencia de la situación de guerra civil.

XII

TERMINO DE LA GUERRA

a) *Inadecuación del arbitraje y peligros de la mediación.* El ansiado final de las guerras civiles no puede obtenerse por arbitraje internacional, para ellas absolutamente inadecuado. Supondría enajenar completamente la soberanía irrenunciable en manos del otro país árbitro. Aun procediendo éste de buena fe, veríase obligado a invadir aquella zona sagrada, dictando él y no ésta, la norma constitucional del nuevo régimen. Supone todo fallo la autoridad de cosa juzgada, y en cambio el porvenir político de un Estado es futuro, cambiante y renovado, con facilidad expedita en todo instante.

La mediación misma es peligrosa en cuanto puede ser coactiva e interesada. Por ello no debería admitirse más que de países pacíficos, exentos de ambiciones imperialistas, sin permanente encuentro de intereses con el Estado en

discordia, no fornerizos del mismo, y desde luego, que no hubieran intervenido en la guerra civil. Si se hubieran mezclado en ésta, perseguirían fatalmente la prosecución en otra forma de su intento ilícito, ya asegurando las ventajas de la victoria, ya buscando por compensación de habilidad diplomática ganar la paz después de haber perdido las batallas.

Es mejor que la buena voluntad de otros países no traspase los límites de los buenos oficios, que acercan a los combatientes, evitan el aspecto mortificante de la iniciativa para pedir la paz, liman por el consejo la intransigencia, y procuran la humanización de aquélla, como antes y por iguales métodos se habrá debido humanizar la guerra.

b) *Fórmulas depaz.* Deben dejarse al acuerdo de los bandos combatientes, sin sugerirlas la inventiva extranjera, que al proponer una solución proclama su parcialidad, si ya no la hubiese mostrado. A ese inconveniente se suma el de que toda solución de régimen que aparezca patrocinada por un país extranjero, nacerá impopular dentro del Estado y recelada en las rivalidades internacionales.

Pero hay males de mayor monta en semejantes ingerencias. En lo que puedan tener de buena fe van desorientadas, sin la intuición certera de lo que conviene y se amolda al país en crisis. En lo que llevan de egoísmo originario, propenden a sacrificar el interés de aquél al propio. Suelen ser desatinos despiadados y explotadores.

Lanzadas las fórmulas por pendientes tales podrá verse a Estados de dictadura totalitaria, asentada y facilitada por la solidaridad nacional resultante de una guerra exterior previa, obstinándose en aplicar el sistema al caso opuesto de pueblos que acaban de desgarrarse por los odios de la lucha civil. Las potencias así ofuscadas no se detendrán a pensar si además entre sus pueblos y el que tutelan existe la honda diferencia psicológica, que separa la disciplina espontánea, sesuda y gregaria o la frivolidad díscola, pero domable, de la terquedad individualista, a la vez perturbadora y redentora.

Se dará el caso de un régimen comunista, preparado por largos siglos somnolientos de poder personal, creyendo que el sistema es trasplantable a otro pueblo de incesantes sacudidas, donde late un inextinguible fermento de agitación vital y anarquizante.

Asistiremos al empeño terco de una monarquía, modelo de libertades constitucionales, para imponer copias, que serán caricaturas trágicas, mediante dinastías en las cuales el principio hereditario sólo asegura la persistencia de la deslealtad tiránica.

Todavía en casos tales se podrá argüir, como disculpa del intento asimilador, que a más del interés egoísta empeñado en asegurar coincidencias simpatizantes, se atendía al imperativo moral que recomienda desear para los demás lo que se quiere para sí. Pero la equivocación de las fórmulas extranjeras podrá llegar incluso a la incongruencia contradictoria de que un país de férrea unidad política e intransigente centralización administrativa, se empeñe en curar los males de otro con soluciones ultrafederalistas. Al intentarlo, dañará hasta las buenas y deseables relaciones, porque tal contrasentido no puede más que crear o avivar recelos de pulverización favorecida, de minúsculos poderes regionales susceptibles de protección encizañadora, de una frontera asegurada de todo riesgo para la defensiva y abierta en la ofensiva a toda exigencia de servidumbre internacional, incompatible con la neutralidad y cercana al vasallaje.

c) *Medios de paz*, El preferible es el acuerdo entre los combatientes; y a él pueden contribuir eficazmente los Estados extranjeros con buena fe y de desinterés.

Si a tal acuerdo no se llega, sólo queda la victoria, acelerada por la no intervención, frenada por la noción de responsabilidad y el cuidado esencial de convivencia patria en los que al vencer van a gobernar a todos y para todos. Entre esta forma, al parecer sólo bélica, y aquella otra en la superficie todo concordia, la realidad histórica muestra combinaciones intermedias constantes de fuerza y de acomodos. Quien crea que sólo hay aquella o éstos no llegará a gobernar o no podrá mantenerse mucho tiempo. Pueden verse las etapas de la paz isabelina en la primera guerra civil, marcadas por la batalla de Luchana, la Constitución de 1837, el convenio de Vergara y las leyes de régimen foral vasco-navarro de 1839 a 1841.

Los famosos plebiscitos, en favor de los cuales, con aplicación a la última guerra civil española, se hizo propaganda tan ineficaz como tendenciosa, son inadecuados, falsos, quiméricos y arriesgados. No están los países de guerra civil en condiciones éticas para la libre, consciente y serena emisión del voto: la papeleta se utilizaría como otra arma para ser verdugo y no víctima. En los plebiscitos internacionales, resultado siempre, nunca origen, de un tratado de paz, las poblaciones votan agrupadas por la afinidad del sentimiento nacional y racial, es decir por lo que más une, para afirmar o recabar las patrias; mientras que a raíz de una guerra civil los votos se contraponen, más bien que se agrupan, movidos por los odios que desgarran esas patrias.

Además, si un plebiscito está gobernado por los mismos bandos combatientes, será una farsa allí donde cada uno imponga su fuerza. Si ésta es del extranjero, plantea problemas de intervención disfrazada, de influjo decisivo, que por su gravedad merecen especial examen.

d) Tutela internacional. Semejantes ocupaciones son actos de tutela internacional peligrosísima, en que el riesgo antes aludido se agrava por el de prolongar la ocupación indefinidamente, o utilizarla en todo caso para fines muy distintos de la conveniencia del país ocupado, y aun opuesto manifiestamente a su interés nacional.

Por todo eso, las ocupaciones, o cualquier otra forma de tutela internacional, cuando lleguen a ser necesarias, por incapacidad crónica o anárquica de un país, deben ser temporales, acordadas y conferidas por autoridad internacional como los mandatos, que al cabo son tutelas y con más garantías que éstas y confiarse para ello a países sin contrapuesto interés con el tutelado, sin frontera común. Las fuerzas de ocupación deberían en todo caso ser internacionales, con mando ejercido por súbditos de países evidentemente neutrales en la contienda y mejor aún neutralizados. De la ocupación deberá excluirse a todos los países con intereses notorios en el de la discordia. Esa exclusión de todos es preferible a la peligrosa participación, de todos; y lo peor siempre la ocupación por sólo algunos de ellos.

e) Liquidaciones de la guerra. Restablecida la paz surgen problemas de liquidaciones económicas entre el país en discordia y los demás. A eso le llamo la liquidación próxima e inmediata, cuyas divergencias parecen materia adecuada para el Tribunal de Justicia Internacional, ya que por su índole son relaciones complejas, y por otra parte, el Estado que acaba de salir de la guerra se encuentra en situación de inferioridad notoria para defenderse en las negociaciones.

Pensando en tales negociaciones, que prevalecerán como sistema, más que en los fallos difícilmente admitidos, es bueno, leal y previsor aconsejar que aquéllas no sean leoninas; y advertir a los países poderosos y venturosos, que tal consejo, en definitiva, casi atiende más a su propio bien que al del desventurado pueblo que la guerra civil destroza.

Los llamados espíritus fuertes y realistas se reirán de recomendaciones tales. Pensarán sin duda, y no sin motivo, que el pobre país en discordia, así como se dejó arruinar insensato durante la guerra, se dejará explotar inerme y necesitado durante la paz. Eso no deja de ser cierto, y de ahí el peligro. Proba -

blemente no alegará, y si lo alega no será oído, que en la total y efectiva liquidación de una guerra civil, el país que la sufre es el verdadero y único acreedor de todos los demás que con él se relacionaron y que a costa de su ruina se enriquecieron. No se querrá ni escuchar tan elemental verdad. Se creará, por el contrario, que ha llegado la ocasión de completar los lucros de la guerra con los de la reconstrucción, y aun de presentarse para ésta en la actitud magnánima del proverbial don Juan de Robres «que edificó el hospital y primero hizo los pobres».

Pero frente a todo ese realismo sin entrañas ha de recordarse, que las liquidaciones subsiguientes a una guerra son inevitablemente provisionales; y que tras ellas quedan las definitivas en las contingencias lejanas de la historia. En ésta no hay supremacías eternas ni debilidades siempre menospreciables. Para ella se ha escrito, mejor aún que para la vida individual, lo de que no hay enemigo pequeño. Aunque lo parezca el país destrozado, no lo será siempre. La prudencia, aún más que la justicia, advierte que es conveniente la generosidad con el país arruinado; que debe ayudársele a renacer y borrar el mal recuerdo de las explotaciones de guerra, porque su conciencia nacional se reconstruirá precisamente contra aquéllas. Y entonces, ni los mismos bandos que recibieron el auxilio explotador lo agradecerán ya; reaccionarán también con esa aversión que separa a los cómplices, sobre todo cuando el proceso del remordimiento es necesariamente distinto; y los pueblos, que se perdonan fácilmente su locura suicida, al recobrar la razón no perdonan a los demás el auxilio interesado para el suicidio.

f) ¿La justicia internacional es del todo ineficaz? La indicación que precede recuerda ya una forma de sanción posible, pero en general es falsa la creencia de que el Derecho internacional puede atropellarse impunemente, porque carece de sanciones eficazmente coactivas. Doble yerro, ya que ni el Derecho se reduce a lo coaccionable, ni la coacción ni las sanciones están siempre ausentes de este orden.

Ninguno de los mediocres o absurdos transgresores contemporáneos del Derecho internacional pretenderá superar en talla, audacia y gloria a Napoleón. Y este coloso de tales transgresiones pudo sobrevivir a ellas; conservó la vida, como tributo a su genio y también para mostrar y aun confesar que la impunidad no existe ni para el transgresor individual, ni para las conciencias colectivas que le sostienen y le ayudan. En sus arrepentimientos o pesares ineficaces no ocultó tampoco de qué modo la justicia le había alcanzado al intervenir con iniquidad y codicia en las discordias de España.

Hay formas iniciales de sanción, adecuadas a las infracciones más leves, que matan el prestigio de un gobernante, debilitan, comprometen y arrastran por el suelo el influjo de una tendencia, y aun minan la posición internacional de un país aunque todos los alcanzados se hubieran creído impunes.

Pero hay sobre todo esa conciencia de los pueblos heridos, esa acumulación en ella del dolor y del rencor de las generaciones que sufren el daño. Y eso no es despreciable ni ineficaz. Las sacudidas de esos dolores van socavando los cimientos del poderío que sobre ellos se alza; sus ecos van formando la atmósfera que en día propicio descarga sobre los imperios de injusticia, cuyo hundimiento se recibe con inmensa alegría.

g) La prescripción en este orden. La justicia internacional, por incipiente y desorganizada, está aún en gran parte dentro de aquella fase primitiva y defectuosa de la penal, que conoció y admitió, cual esbozos de sanciones, la venganza, la retorsión y la represalia. A la eficacia de esos rudos, pero aún no reemplazados impulsos, y a la posibilidad abierta de la justicia internacional, sirve el plazo enorme de sus prescripciones, ya adquisitivas de ventajas, ya liberatorias de responsabilidades. Y la prescripción es la gran causa que lo consolida todo en la historia; a tal punto que los tratados de paz, casi todos viciados por la coacción y la injusticia, son en rigor los títulos defectuosos para empezar a poseer y para empezar a prescribir.

Esa prescripción es la verdaderamente inmemorial, y no la que con hipébole recibió tal nombre. En lo internacional no hay prescripciones mientras dura el recuerdo del derecho arrebatado o de la injusticia sufrida. Pueden transcurrir los siglos, y mientras tal estado de memoria y de agravio duran no ha prescrito nada: ni la nacionalidad cristiana de España invadida por los árabes; ni la unidad de Italia dividida o de Polonia repartida; ni la independencia de los Estados bálticos; ni el ser peculiar y el territorio propio de los pueblos griegos y eslavos, que anegó la conquista turca; ni las mutilaciones sangrantes del territorio patrio.

Para dar a la vez que raíz psicológica en el sentimiento, apoyo jurídico en la técnica a esa prescripción inmemorial en el dilatado y verdadero sentido de la expresión, o sea en lo que supera a los siglos, se produce un doble término histórico interruptor de la prescripción: cada una de las generaciones que aprovecha el abuso, en vez de repararlo, renuévalo; y cada una de las que conserva y sufre el recuerdo, interrumpe los plazos.

Pau (Francia), 23 de febrero-9 de marzo de 1939.

PRESENTACIÓN.....	VII
-------------------	-----

LA GUERRA CIVIL ANTE EL DERECHO INTERNACIONAL

I.- INTRODUCCIÓN.....	3
II. INTERVENCIÓN EXTRANJERA.....	7
III.- NEUTRALIDAD.....	13
IV.-ENVIO DE COMBATIENTES.....	18
V.-SUMINISTROS DE MATERIAL Y AUXILIO ECONÓMICO.....	23
VI.- RESPETO AL TERRITORIO NEUTRAL.....	26
VII.- LOS REFUGIADOS Y SUS PROBLEMAS.....	31
VIII. PATRIMONIOS DEL ESTADO EN GUERRA CIVIL Y DE SUS SUBDITOS.....	37
IX.-RELACIONES ENTRE GOBIERNOS.....	42
X.- DERECHOS Y DEBERES DE BELIGERENCIA.....	49
XI.- TRATADOS Y ACTOS ASIMILABLES.....	54
XII.- TERMINO DE LA GUERRA.....	59