

Los marinos neutrales y el derecho humanitario: un precedente en materia de protección de la personas neutrales en los conflictos armados

por Michael Harris Hoffman*

El petrel es una pequeña ave marina de plumaje oscuro que, cuando hay borrasca, vuela entre las olas para protegerse.¹ Dice la leyenda que son los heraldos del peligro.

Durante siglos, los marinos neutrales han procurado esquivar la violencia que acompañaba a los buques de guerra. En nuestro mundo en continuo movimiento, la experiencia de esos marinos no sólo sirve de amonestación, sino que sienta, además, un precedente jurídico para todos los viajeros internacionales. Se han dado recientemente casos de pasajeros de avión, trabajadores migrantes y muchas otras personas que han corrido grandes riesgos por conflictos a los que eran ajenos. La vida de éstos depende entonces de los mismos principios establecidos para proteger a las personas neutrales en el mar. Los marinos neutrales han sido los petreles de las tormentas del derecho internacional.

Hace doscientos años, los navegantes quedaron atrapados en el primer conflicto mundial de los tiempos modernos. Durante diez generaciones, los marinos han disfrutado —muy a pesar suyo— del privilegio de ser las únicas personas neutrales que servían sistemáticamente de blanco en las guerras de otras naciones. En tierra, era poco probable que un extranjero se viera envuelto en un conflicto ajeno. En

* Las opiniones expresadas en el presente artículo son las del autor y no coinciden necesariamente con las de la Cruz Roja Norteamericana.

¹ Goethe, Friedrich, en: Grzimek, Bernhard, dir. *Grzimek's Animal Life Encyclopedia*, Van Nostran Reinhold Company, Nueva York, pp. 155 y 156.

cambio, en el mar se cruzaban las rutas de los navegantes de muchas naciones y los marinos neutrales, a bordo de navíos neutrales, corrían un gran riesgo de resultar afectados por una guerra de otros países.

Así pues, fue tomando forma un conjunto de normas internacionales, poco conocidas pero importantes, destinadas a proteger a estos hombres y mujeres. Actualmente, a finales del siglo XX, esta normativa representa el único cuerpo jurídico que protege, de forma específica, a los ciudadanos neutrales en caso de conflicto armado. A diferencia de la situación imperante en 1792, hoy día estas disposiciones pueden contribuir, además, a salvar la vida de millones de viajeros internacionales. Por tratarse de normas consuetudinarias, conviene narrar toda la historia.

I. Los derechos humanitarios de las personas neutrales durante las guerras de 1792-1815

En 1792, Francia declaró la guerra a Austria, iniciando así una serie de conflictos que se extendieron por el mundo y en los que se vieron involucrados los Estados Unidos de América, una joven nación que estaba abriéndose paso. Los norteamericanos se regocijaron cuando tuvieron noticias de estas guerras antimonárquicas, pues confirmaban lo acertado de su propia y reciente revolución. Pero este entusiasmo se desvaneció cuando el conflicto puso en peligro a su Marina mercante.

Los Estados beligerantes solían bloquear los puertos enemigos. Se detenía a los buques neutrales sospechosos de transportar mercancías susceptibles de reforzar el poderío bélico enemigo. Cuando los tribunales marítimos confirmaban tales sospechas, las embarcaciones eran declaradas «botín de guerra», confiscadas y vendidas. El decenio 1790-1800 marcó el comienzo de un largo y pertinaz conflicto mundial. La perturbación del comercio neutral, un hecho hasta entonces frecuente pero transitorio, se convirtió en una carga insostenible para las naciones neutrales.

Gran Bretaña declaró que confiscaría como presa de guerra todo buque neutral que transportara mercancías destinadas a las Antillas francesas. El presidente Washington, deseando evitar que el comercio norteamericano se viera afectado por la guerra, hizo una declaración de neutralidad, que no surtió efecto. Muchos buques mercantes estadounidenses fueron interceptados y condenados luego por tribunales marítimos británicos. En 1794, Gran Bretaña revocó la orden de apresar naves neutrales.

Así pues, se solucionó una crisis, pero quedaba por resolver otra diferencia que oponía Estados Unidos y Francia. En efecto, este último país concedió con mucha liberalidad patentes de corso con el fin de impedir toda navegación estadounidense en las Antillas que pudiera beneficiar a los ingleses. Los corsarios eran navegantes privados, con intereses puramente comerciales, procedentes de cualquier Estado marítimo. A menudo, no se trataba ni más ni menos que de bucaneros provistos de documentos oficiales, cuyas actividades no se veían afectadas por las leyes de la guerra.

En 1796, el secretario de Estado norteamericano pidió al asesor jurídico del presidente Washington que determinara cuáles eran los derechos de la Marina mercante estadounidense ante los crecientes ataques. El dictamen del ministro de Justicia se basaba, en gran parte, en la práctica en el Viejo Mundo.

A mediados del siglo XVII, se había impuesto en Europa la norma de que la Marina de guerra podía interceptar e inspeccionar los buques mercantes neutrales para cerciorarse de que su cargamento no serviría para apoyar las actividades militares del enemigo. Los representantes diplomáticos neutrales protestaban enérgicamente cuando la tripulación de tales embarcaciones era maltratada.² Las frecuentes protestas dieron lugar al principio de que los tripulantes de una embarcación interceptada debían ser respetados como neutrales y gozar de la misma protección que en tiempo de paz.³ En cambio, a los marinos mercantes de países beligerantes se les aplicaba otra norma: eran considerados prisioneros de guerra y estaban protegidos por el derecho de la guerra.⁴

El ministro de Justicia de los Estados Unidos declaró que los derechos de los marinos estaban claros: eran «ciudadanos del mundo» y que cuando una persona «presta sus servicios trabajando de marinero a bordo de una nave neutral que se dedica al comercio de contrabando con una de las naciones beligerantes, su propio Estado no podrá incoar por ello ningún procesamiento contra él ni imponerle castigo alguno invocando el derecho interno; por otro lado, de conformidad con el derecho de gentes, la nación en cuyo detrimento se efectúen los intercambios prohibidos tampoco podrá castigarlo personalmente, aunque

² Jessup, Philip y Deak, Francis, *Neutrality: Its History, Economics and Law*, Columbia University Press, Nueva York, 1935, p. 165.

³ *Ibid.*

⁴ Pictet, Jean, *Commentary on the Second Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*, CICR; Ginebra, 1960, p. 98.

se le haya sorprendido en flagrante».⁵ Esto tranquilizó al Gobierno de los Estados Unidos, pero no mejoró la situación de los marinos de este país.

En la última década del siglo XVIII, ya hacía tiempo que se había puesto fin a las guerras privadas en tierra, que antaño eran una popular actividad económica. En cambio, muchas naciones seguían esta práctica en el mar, comisionando para ello a corsarios. La confiscación de un buque mercante con un rico cargamento podía suponer pingües beneficios. Los corsarios con patente francesa estaban así al acecho de los buques mercantes norteamericanos en el Caribe.

A comienzos de 1796, los Estados Unidos recibieron noticias alarmantes: el capitán de un barco mercante estadounidense, tras haber sido detenido y privado de comida, tuvo que ver cómo quienes lo habían capturado instigaban a su tripulación a que lo mataran. Finalmente, el capitán abandonó la nave al cabo de dos meses, con la convicción de que no le permitirían recurrir contra la captura del buque ante un tribunal marítimo. A este asunto se agregaron otras noticias sobre marineros muertos en cañoneos no provocados, tripulantes apaleados y asesinados tras el abordaje de su barco, marineros recluidos durante mucho tiempo en condiciones insalubres, a las que muchos sucumbían, y embarcaciones saqueadas sin motivo.⁶

En 1798, se movilizó a la flota norteamericana y a los corsarios comisionados por los Estados Unidos para librar, sin declaración oficial, una guerra contra la flota y los corsarios franceses. Este conflicto, conocido en la historia como la «Quasi War», nunca se extendió tierra adentro. En 1799, ya había declinado y, en 1800, se concluyó oficialmente por medio de un tratado de amistad y comercio. Aunque este tratado se consideró improcedente, puesto que técnicamente no había existido un estado de guerra, constituyó un hito en el ámbito —a menudo tan descuidado— del derecho de la guerra.

Dicho tratado obligaba a proteger a los marinos neutrales contra las inspecciones o detenciones en futuros conflictos en que participara alguna de las partes signatarias. La norma rezaba así: «Y que se vele en mayor medida por la seguridad de los ciudadanos respectivos de las partes contratantes y se evite que padezcan lesiones infligidas por militares o corsarios de alguna de las partes; todos los comandantes de buques de guerra y todos los corsarios, así como todos los ciudadanos

⁵ *Opinions of Attorney General*, Cámara de Representantes, Documento nº 55, 31 Congreso, 2ª sesión, Washington, 1851, pp. 33-35.

⁶ Lowrie, Walter y Clarke, Matthew, dirs., *American State Papers*, Gales & Seaton, 1832, vol. 2 (Asuntos Exteriores), pp. 61-63.

mencionados, se abstendrán de causar cualquier daño a los ciudadanos de la otra parte y de maltratarlos; en caso contrario, serán castigados y se exigirá también a ellos, y a su país, satisfacción y reparación por todos los daños y perjuicios, sea cual fuere la naturaleza de tales daños». ⁷ Las tensiones cesaron en las aguas caribeñas, pero en Europa se seguía derramando sangre en el mar.

Los navegantes escandinavos se vieron acosados por la flota británica, que patrullaba de forma agresiva. Comenzaron, pues, a navegar en convoyes, escoltados por su Marina de guerra, pero pronto hubo nuevos incidentes. El 25 de julio de 1800, la fragata danesa *Freya*, que escoltaba un convoy de ese tipo, abrió fuego contra una flotilla de cinco buques británicos que habían querido inspeccionar las naves mercantes. Hubo muertos en ambos lados. ⁸

En febrero de 1801, Rusia, Prusia, Dinamarca y Suecia formaron una liga neutral con el fin de proteger sus buques mercantes contra la Marina británica. El acuerdo fracasó poco después: el 2 de abril de 1801, la Marina británica entró en el puerto de Copenhague y atacó a la flotilla danesa. La batalla duró cinco horas y puso término a la confederación de naciones neutrales.

Los marinos neutrales se percataron de que los contratiempos no acababan cuando echaban ancla en un puerto. El Zar de Rusia reclamaba Malta. Para reforzar esta reivindicación, su Gobierno autorizó el apresamiento de 300 navíos mercantes británicos y de sus tripulaciones. Gran Bretaña contraatacó ordenando el embargo de todas las embarcaciones rusas, danesas y suecas que se encontraran en puertos ingleses y el apresamiento de las que fueran halladas en el mar. Sólo de pabellón sueco fueron confiscados así 200 buques mercantes. Este conflicto concluyó el 7 de abril de 1801 con la puesta en libertad de los marinos británicos. ⁹

Es cierto que la cuestión de los derechos marítimos de los Estados neutrales suscitó muchas controversias y hasta actos bélicos, pero jamás se puso en entredicho el principio fundamental de que no se debe maltratar a los marinos neutrales. Incluso cuando los incidentes navales hacían temer el estallido de una nueva guerra entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, el Tribunal Superior del

⁷ Bevans, Charles, dir., *Treaties and Other International Agreements of the United States of America 1776-1949*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1971, vol. 7, p. 809.

⁸ Feldbaek, Ole, «The Anglo-Danish Convoy Conflict of 1800», publicado en *Scandinavian Journal of History*, 2, 1977, pp. 170 y 171.

⁹ Mahan, A. T. *The influence of Sea Power Upon the French Revolution and Empire 1793-1812*, vol. II, reeditado por Scholarly Press, Michigan, pp. 53-55.

Almirantazgo británico reafirmó los derechos humanitarios de los marinos neutrales.

Con ocasión de un procedimiento incoado contra un buque español, se informó al tribunal de presas de que se habían puesto grilletes a los 22 miembros de la tripulación. El juez estimó que esa medida extrema era infundada y dictó el fallo siguiente: «... que con miras a salvar el honor del país, y habida cuenta de los daños infligidos a los españoles, se han de pagar ciertas indemnizaciones civiles; por ende, ordeno que se reparta la suma de 100 guineas entre las víctimas».¹⁰ La tripulación del navío *De Fire Damer* también padeció los malos tratos de los corsarios. El capitán del buque apresador estaba ebrio y se comportó de forma violenta con los prisioneros. Además, se negó a que subiera a bordo un timonel que conocía las aguas circundantes, y el navío chocó contra una roca a la altura de Falmouth.

El tribunal dictaminó que «los propietarios son responsables de la buena conducta de las personas a las que confían sus barcos corsarios. No han de poner sus navíos en manos de una persona capaz de comportarse de forma tan ultrajante...». El juez fijó la misma cuantía de indemnización que en el caso anterior, estimando que «era una pena muy indulgente». Se hizo notar que el buque corsario en cuestión había quedado destruido y que, en caso contrario, el juez hubiese tomado la disposiciones necesarias para ponerlo fuera de servicio.¹¹

Posteriormente, el Nuevo Mundo volvió a ser el teatro de nuevas confrontaciones militares relacionadas con los derechos de las personas neutrales. Tanto Francia como Gran Bretaña hostigaban a los barcos mercantes norteamericanos. Una práctica de los británicos suscitó particularmente la cólera de los norteamericanos: con ocasión de las inspecciones en busca de mercancías de contrabando, los miembros de la tripulación británica comenzaron a capturar a marineros estadounidenses y a alistarlos a la fuerza en la *Royal Navy*. Aseguraban que se trataba de desertores de la Marina de guerra británica y que estaban, por consiguiente, legalmente obligados a prestar dicho servicio. Fueron así capturados miles y miles de ciudadanos norteamericanos, lo que provocó, entre 1807 y 1811, varias batallas navales entre buques estadounidenses y británicos. Uno de los motivos por los cuales los Estados Unidos declararon, en 1812, la

¹⁰ Véase el caso de *La Purísima Concepción* (1803) reproducido en *The English Reports*, W. Green & Son, Ltds, Edimburgo, 1923, vol. 165, pp. 687-690.

¹¹ *Ibid.*, véase el caso *De Fire Damer* (1805), pp. 804 y 805.

guerra a Inglaterra era precisamente este peligro al que se hallaban expuestos sus ciudadanos.

Ese mismo año, los Estados Unidos contribuyeron a la constitución de una jurisprudencia en materia de derechos humanitarios de las personas neutrales en el mar. Las diligencias judiciales con motivo de un apresamiento establecieron que un barco mercante estadounidense había sido injustamente capturado por un buque corsario americano demasiado ávido, a las órdenes de un tal capitán Downie. Se pidieron sanciones por el daño causado al cargamento y se presentó querrela por los insultos y malos tratos infligidos a William Mooney, propietario del navío.

El juez desestimó la denuncia por considerar que: «El capitán Downie y el señor Mooney habían tenido una conversación acalorada cuando este último fue esposado. Hago notar que, si bien el señor Mooney describe detalladamente las amenazas del capitán Downie, omite por completo la provocación que les precedió». Para evitar una interpretación errónea de esta decisión, el juez indicó inmediatamente después cuáles eran, a su entender, las exigencias del derecho de gentes.

Fue Joseph Story, fundador de la jurisprudencia marítima estadounidense y miembro influyente del Tribunal Supremo, quien emitió este dictamen y quien escribió: «No puede haber duda alguna en cuanto a la competencia de este tribunal para condenar toda ofensa cometida contra personas que, debido a los azares de la guerra, hayan caído en poder de nuestros buques armados. Tolerar que exista una práctica contraria a las normas que velan por el carácter civilizado de las guerras, que permita triunfar sobre el enemigo perpetrando actos indignos contra personas o ejerciendo presiones no justificadas por la seguridad general, equivale a atentar contra el honor de nuestro país. Una conducta de este tipo resulta aún más intolerable cuando afecta a personas procedentes de países neutrales o a nuestros propios ciudadanos. Cuando se demuestre con claridad que se han cometido efectivamente tales actos, acompañados de sufrimientos infundados o de lesiones intencionadas, el tribunal no debería dudar jamás en reclamar indemnizaciones ejemplares».¹²

La guerra contra Inglaterra concluyó en 1814 sin que se revolviere el problema del reclutamiento forzoso de los marineros. Con el final de las guerras napoleónicas, en 1815, la cuestión de la inspec-

¹² Véase el caso de *The Lively* (U.S. Circuit Court for District of Massachusetts, 1812), reproducido en *The Federal Cases*, West Publishing Co., St. Paul, 1895, vol. 15, pp. 631 y 636.

ción de los navíos dejó de ser un problema apremiante. Irónicamente, el siguiente paso se dio a causa del peligro que corría otra categoría de personas.

II. 1815-1914: una era de progreso para las personas neutrales

Cuando terminaron las guerras napoleónicas, el Gobierno británico inició una larga campaña diplomática, cuyo éxito fue más bien moderado, para acabar con el comercio marítimo de esclavos. En 1842, los marinos se beneficiaron de una concesión otorgada implícitamente al Gobierno estadounidense en el marco de esos esfuerzos. Ese mismo año, los Estados Unidos ratificaron un tratado por el que se comprometían a colaborar para terminar con la trata de esclavos. Ahora bien, el Gobierno estadounidense temía que su cooperación se interpretase como una aprobación del reclutamiento forzoso. El ministro británico de Relaciones Exteriores aseguró a su colega norteamericano que «había buenos motivos para confiar en que pronto se llegaría a un acuerdo satisfactorio» al respecto. Jamás se alcanzó tal acuerdo, pero en el transcurso del decenio 1850-60, el Gobierno británico dejó de reclamar el derecho de reclutar por la fuerza a marineros que navegaban bajo otros pabellones.¹³

El 16 de abril 1856, se firmó la Declaración de París relativa a la Guerra Marítima. En este acuerdo, elaborado con miras a facilitar la firma del tratado que puso término a la Guerra de Crimea, se estipulaba que no se podían requisar bienes neutrales, salvo si se trataba de contrabando de guerra. La importancia humanitaria de esta declaración se debía a la cláusula de que «el corso está y permanece abolido».¹⁴ Al liberar las rutas marítimas de individuos que combatían por el comercio, se dio un gran paso por lo que atañe a la protección de los navegantes neutrales y de los beligerantes contra los abusos de la guerra. Los Estados Unidos no eran parte en la Declaración, pero tuvieron pronto una nueva oportunidad para contribuir a desarrollar el derecho relativo a las personas neutrales en el mar.

¹³ Moore, John Bassett, *A Digest of International Law*, Government Printing Office, Washington, 1906, vol. 2, pp. 999-1001.

¹⁴ Véase texto en Schindler, Dietrich y Toman, Jiri, dirs., *The Law of Armed Conflicts*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988, p. 788. «*Declaration Respecting Maritime Law, (1856)*».

En 1861 estalló la Guerra de Secesión y el presidente Lincoln decretó el bloqueo de los puertos de los Estados insurrectos. La Marina de guerra estadounidense tardó años en aplicar el bloqueo de forma eficaz. No obstante, se apresaron desde el inicio todos los navíos mercantes que trataban de violar el bloqueo; a medida que aumentaba el número de navíos apresados, se iban multiplicando las disputas sobre el trato dispensado a la tripulación.

La goleta *Adeline* fue apresada en 1861; entre los miembros de la tripulación había tres ingleses recalcitrantes que reconocieron haber burlado el bloqueo en otra ocasión. Por lo general, se solía liberar pronto a los violadores extranjeros de un bloqueo, pero un tal comandante Woodhull decidió que no había que tolerar a los contrabandistas de guerra reincidentes y tuvo una sencilla ocurrencia: obligó a los marineros a prometer, bajo juramento, que no volverían a «aventurarse en semejante empresa, ni a obstaculizar el legítimo objetivo del Gobierno de los Estados Unidos de reprimir la insurrección». ¹⁵ El Gobierno británico protestó por estos hechos y las autoridades estadounidenses reaccionaron de inmediato.

Siguiendo el consejo del secretario de Estado, el secretario del Departamento de Marina hizo saber al comandante de la escuadra de bloqueo que ninguna autoridad podía imponer tales exigencias a marinos neutrales de buques mercantes. «Puede que sea legítimo detener como testigos a personas halladas a bordo de un navío acusado de haber violado un bloqueo, si su testimonio es indispensable para administrar justicia; ahora bien, si se les ha capturado a bordo de un navío neutral, no se les podrá considerar, ni tratar, como prisioneros de guerra. Por ende, habrá que estimar que los tres individuos que fueron puestos en libertad de forma condicionada, quedan eximidos de la obligación que se les había impuesto. Ruego comuniqué a los oficiales con mando de su escuadra, para su orientación, el susodicho principio». ¹⁶

De vez en cuando, algunas autoridades estadounidenses exasperadas transgredían las normas, aplazando la puesta en libertad de los marineros durante largos períodos de tiempo con el fin de hacerles testimoniar o para verificar si realmente eran de tal o cual naciona-

¹⁵ *Mensaje del presidente de los Estados Unidos a ambas Cámaras del Congreso*, Government Printing Office, Washington, Ex. Doc., nº 1, 37º Congreso, 3er período de sesiones, 1862, vol. 1, p. 243.

¹⁶ *Official Records of the Union and Confederate Navies in the War of the Rebellion*, Government Printing Office, Washington, 1897, serie 1, vol. 6, p. 498.

lidad extranjera.¹⁷ Estas prácticas suscitaron tensiones diplomáticas y en el plano de las normas que protegen a las personas neutrales, pero jamás se pusieron en entredicho las obligaciones de índole humanitaria.

La revolución que experimentó el derecho de la guerra terrestre con el Convenio de Ginebra de 1864 se fue extendiendo al derecho de la guerra en el mar, al redactarse, en 1868, un proyecto de artículos para un tratado marítimo. Durante la guerra francoprusiana de 1870, se protegieron los intereses humanitarios de todos los navegantes, ya que la práctica tradicional de detener a los marinos mercantes como prisioneros de guerra fue reemplazada por una política que exigía su puesta en libertad.¹⁸ Poco después, se estipuló por vez primera que los marinos neutrales eran personas protegidas por normas específicas.

En 1882, el Instituto de Derecho Internacional aprobó un proyecto de reglamentación del derecho sobre presas de guerra. Estas normas cubrían explícitamente el apresamiento y embargo de buques mercantes, tanto neutrales como beligerantes. Se estipuló claramente cuáles eran las obligaciones humanitarias. «El capitán del buque apresador es responsable del trato y de la acogida que tanto su propia tripulación como la tripulación del buque apresado dispensen a las personas halladas a bordo de éste último; aunque se trate de prisioneros de guerra, el capitán no permitirá que se les obligue a efectuar tareas humillantes».¹⁹ Durante muchos años, la práctica y la teoría estuvieron en consonancia con este principio.

En 1898, durante la guerra entre España y los Estados Unidos, los Gobiernos de ambos países exigieron que sus fuerzas navales obraran con el mayor comedimiento cuando inspeccionaran buques mercantes neutrales. El Gobierno español ordenó que las operaciones de abordaje «se efectuaran con la máxima moderación por el beligerante, evitando, en particular, causar extorsiones, daños o cualquier otro perjuicio a los neutrales que no sea completamente justificable». Los oficiales encargados de efectuar tales registros también habían de «obrar sin menoscabo de la buena fe de las personas neutrales que se

¹⁷ Bernath, Stuart, *Squall Across the Atlantic: American Civil War Prize Cases and Diplomacy*, University of California Press, Berkeley, 1970, pp. 142 y 143.

¹⁸ *Op. cit.*, nota 4, p. 98.

¹⁹ Scott, James Brown, dir., *Resolutions of the Institute of International Law*, Oxford University Press, Nueva York, 1916, pp. 46 y 56.

encuentren en el barco inspeccionado y sin perder de vista la consideración y el respeto que las naciones se deben mutuamente».²⁰

Los oficiales de la marina estadounidense también recibieron claras instrucciones acerca del trato debido a los neutrales que intentasen burlar el bloqueo. «Los tripulantes de los buques violadores del bloqueo no son enemigos y, por ende, no se han de tratar como prisioneros de guerra, sino con la mayor consideración. No obstante, se debe detener, en calidad de testigo, a todo oficial o miembro de la tripulación cuyo testimonio se pueda requerir ante un tribunal de presas».²¹

En la guerra ruso-japonesa de 1904, las tripulaciones de algunos navíos neutrales vivieron encuentros angustiosos con la Marina de guerra rusa. La norma de que los barcos interceptados se habían de dirigir a un puerto, se sustituía a veces por una práctica nueva: el hundimiento de los navíos. Algunos marineros se veían obligados a huir en botes salvavidas antes de que los buques de guerra destruyesen el barco.²² Los japoneses protestaron por ello, pero se siguió aplicando el principio: los marineros eran advertidos y evacuados. El giro que tomaron los acontecimientos condujo a los marinos mercantes a medio camino de las guerras del siglo XX: viaje éste que finalizaría pocos años después. En primer lugar, se registraron cambios importantes en el ámbito jurídico.

Las normas que rigen las guerras marítimas quedaron revisadas por los Convenios de La Haya de 1907. Así, en el XI Convenio se estipuló que cuando se apresara un barco mercante enemigo, los tripulantes que fuesen ciudadanos de un Estado neutral no serían considerados prisioneros de guerra. Esto se aplicaba asimismo al capitán y a los oficiales que también fuesen ciudadanos de un Estado neutral, a condición de que prometiesen por escrito que no servirían a bordo de un buque enemigo mientras durara la guerra. Se otorgó el mismo tipo de protección a los oficiales y miembros de la tripulación de barcos mercantes pertenecientes a Estados beligerantes.²³ Poco después se adoptaron otras normas para proteger a las personas neutrales.

²⁰ *Papers relating to the Foreign Relations of the United States 1898*, Kraus Reprint Corporation, Nueva York, 1968, pp. 777-778.

²¹ *Ibid.*, p. 781.

²² Takahashi, Sakuye, *International Law Applied to the Russo-Japanese War* (American editor), The Banks Law Publishing Co., Nueva York, 1908, pp. 317-330.

²³ *Op. cit.*, nota 14, p. 821, XI Convenio de La Haya de 1907, arts. 5 y 6.

En la Conferencia Naval de 1909, celebrada en Londres, se presentó una declaración sobre las normas que regulan las guerras marítimas. Una de ellas disponía que se había de poner a salvo a todos los miembros de la tripulación que se hallaran a bordo de un buque neutral, antes de destruirlo.²⁴ Dicha declaración nunca llegó a ratificarse, pero ejerció cierta influencia sobre las políticas de los Estados marítimos.

El decreto alemán de 1909 relativo a las presas de guerra exigía la puesta en libertad incondicional de la tripulación cuando se apresara un navío neutral por contrabando o por haber violado el bloqueo. Las reglamentaciones japonesas de 1914 también disponían que no se podía detener como prisioneros de guerra a los tripulantes de un buque neutral capturado. Se les podía detener, no obstante, si tenían que comparecer como testigos.²⁵ Desafortunadamente, los marinos neutrales, así como los soldados y las personas civiles de los Estados beligerantes, pudieron percatarse pronto de que la nueva tecnología de guerra desbarataba la normativa jurídica que tanto tiempo había costado elaborar. El siglo XX iba a deparar muchos peligros a las personas neutrales en el mar.

III. 1914-1945: desaparecen las distinciones entre marinos

En los primeros meses que siguieron al estallido de la I Guerra Mundial, Alemania envió buques para controlar las rutas comerciales, que distinguían sus presas mediante las tradicionales medidas de intercepción e inspección de los barcos. Incluso cuando se comprobaba que se trataba de un buque de nacionalidad enemiga, se evacuaba a la tripulación antes de destruirlo. Antes de finales de 1914, los británicos hundieron estos buques y Alemania comenzó a servirse de nuevas tecnologías marítimas.

El 20 de octubre de 1914, el *S.S. Giltra*, un buque de vapor británico, fue detenido por un submarino. Los alemanes, dando una muestra ejemplar del acatamiento de las normas de guerra, permi-

²⁴ *Op. cit.*, nota 14, p. 852, Declaración relativa al derecho de la guerra marítima, art. 50.

²⁵ Hackworth, Green Haywood, *Digest of International Law*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1943, vol. 7, p. 247.

tieron que se evacuara el barco antes de hundirlo.²⁶ No hubo pérdida de vidas humanas y el incidente apenas llamó la atención.

Se tardó poco tiempo en descubrir que los submarinos se convertirían en buques vulnerables en cuanto emergían. Winston S. Churchill, por aquel entonces secretario del Almirantazgo, comenzó a armar, con su característica determinación, los buques mercantes británicos con cañones para ahuyentar a los submarinos.²⁷ La práctica de interceptar e inspeccionar los barcos mercantes aliados antes de evacuarlos y destruirlos, duró poco tiempo. Los submarinos alemanes comenzaron a atacar sin previo aviso y sumergidos. No siempre se podía confirmar la nacionalidad de un barco mediante el periscopio y, desde luego, era imposible averiguar si transportaba mercancías de contrabando.

El 4 de febrero de 1915, el Gobierno alemán anunció que «las aguas que rodean Gran Bretaña e Irlanda, con inclusión del Canal de la Mancha, eran declaradas zona de guerra» y que, del 18 de febrero de 1915 en adelante, se destruirían todos los barcos mercantes de nacionalidad enemiga. Los mercantes neutrales que navegaran por dicha zona también corrían un gran peligro, ya que «los ataques lanzados contra buques hostiles podían afectar también a las embarcaciones neutrales».²⁸ El peligro no se hizo esperar.

El 19 de febrero de 1915, fue torpedeado el *Belridge*, un buque noruego, que afortunadamente consiguió llegar a puerto. Hasta finales de mayo, los submarinos que patrullaban en la región hundieron tres barcos mercantes noruegos y dos holandeses, así como un buque cisterna estadounidense. También fueron hundidos varios buques mercantes y arrastreros de Estados beligerantes.²⁹ La tradicional protección de interceptar e inspeccionar los barcos fue desapareciendo, tanto para los marinos de naciones beligerantes como de países neutrales.

En 1916, el Gobierno alemán, cediendo a intensas presiones, dio la siguiente orden a sus fuerzas navales: «De conformidad con los principios generales de inspección y destrucción de barcos mercantes, reconocidos por el derecho internacional, disponemos que tales buques, tanto si se encuentran dentro como fuera de la región decla-

²⁶ Horne, Charles F., dir., *Source Records of the Great War*, U.S., s.l., National Alumni, 1923, vol. 3, p. 53.

²⁷ Churchill, Winston S., *The World Crisis*, Charles Scribner's Sons, Nueva York, 1931, p. 749.

²⁸ *Op. cit.*, nota 26, p. 56.

²⁹ *Op. cit.*, nota 26, pp. 59-64.

rada zona de guerra, no sean hundidos sin previo aviso y sin tratar de salvar las vidas humanas, a no ser que el buque intente huir u oponer resistencia».³⁰ Esta política fue abandonada el 1 de febrero de 1917, cuando el Gobierno alemán hizo saber que los buques neutrales que navegasen en la zona de bloqueo lo harían por su cuenta y riesgo. Esto provocó una crisis diplomática y, finalmente, los Estados Unidos declararon la guerra a Alemania. Entre los esfuerzos posbélicos de crear un nuevo orden jurídico cabe citar la tentativa de reintroducir la práctica anterior a 1914 de inspeccionar los buques.

En la Conferencia Naval de 1921-22, celebrada en Washington, el representante británico recomendó que se prohibiesen los submarinos, por tratarse de «armas de asesinato y piratería». Otros representantes convinieron en que las operaciones de los submarinos alemanes durante la I Guerra Mundial eran contrarias al derecho internacional. Con todo, no hubo ningún acuerdo respecto de la proscripción de los submarinos.³¹ En el Tratado Naval de Londres de 1930 se estipuló que: «Los submarinos han de operar en consonancia con las normas de derecho internacional a las que están sujetas las embarcaciones de superficie». El tratado fue denunciado en 1936, pero esta cláusula se mantuvo en un acta.³²

En la II Guerra Mundial, los buques neutrales se convirtieron pronto en el blanco de los beligerantes. A finales de septiembre de 1939, Hitler autorizó el hundimiento incondicional de todo barco mercante enemigo.³³ Antes de finalizar el año, se añadieron también los buques neutrales a la lista de los blancos. Todas las embarcaciones, salvo las de Italia, Japón, España y Rusia, podían ser hundidas en las zonas designadas.³⁴ Para finales de 1941, estaban en guerra todas las grandes potencias marítimas. Durante el breve período en que hubo Estados marítimos neutrales, éstos no disfrutaron de una ruta segura en alta mar.

El 12 de agosto de 1949, se firmó el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar. Se trataba de una actualización de

³⁰ *Op. cit.*, nota 26, vol. 4, pp. 100 y 101.

³¹ Mallison, Sally V. y Mallison, W. Thomas, «Naval Targeting: Lawful Objects of Attack», publicado en *International Law Studies 1991: The Law of Naval Operations*, Robertson, Jr. Horace B. (dir.), Naval War College Press, Newport, vol. 64, p. 246.

³² *Ibid.*, p. 247.

³³ Morison, Samuel Eliot, *History of United States Naval Operations in World War Two*, Little, Brown and Company, Boston, 1975, vol. 1, p. 9.

³⁴ *Ibid.*, pp. 9 y 10.

la protección humanitaria de que disfrutaban los miembros de las fuerzas navales beligerantes y las tripulaciones de los buques mercantes en caso de conflicto armado. Dado que los marinos neutrales no forman parte de ninguna de estas categorías, los Convenios de Ginebra no los protegen con claridad.³⁵ Con ocasión de un conflicto muy reciente, ha quedado demostrado que los azares de la guerra siguen constituyendo en el mar una amenaza para los marinos neutrales.

IV. 1984-1991: otras personas neutrales empiezan a correr los mismos riesgos que los marinos

En los años que siguieron a la II Guerra Mundial, la muerte dejó de amenazar a los marinos desde el fondo del mar. Ahora bien, en los años ochenta volvió a perseguirlos, sólo que esta vez lo haría desde la superficie y desde el aire. De 1984 a 1988, se lanzaron, en el marco del conflicto Irán-Irak, muchísimos ataques contra barcos mercantes neutrales.

Durante las operaciones militares del Golfo Pérsico, que recibieron el nombre de «guerra de los petroleros», se registraron al menos 325 ataques contra buques que arbolaban el pabellón de 35 países neutrales distintos, y murieron 123 marinos mercantes neutrales, como mínimo.³⁶ Además de estos ataques, que se lanzaron desde aviones, helicópteros y buques cañoneros, las minas eran también una gran amenaza. Se ha afirmado que algunos tenían por objeto matar a marineros mercantes.³⁷

Los marinos siguen, pues, necesitando protección. Podría pensarse que son una anomalía, ya que en tiempo de guerra son el blanco de ataques intencionados y, sin embargo, no están expresamente protegidos por los Convenios de Ginebra de 1949. En este mundo cada vez más inestable, debería reconocerse que son la primera categoría de muchas personas neutrales que necesitarían, de ahora en adelante, protección, por estar tan expuestas durante los conflictos armados

³⁵ Véase el art. 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en el que se estipula que cada Convenio se aplicará «en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que estalle entre dos o varias Altas Partes Contratantes», pero no especifica si se aplica también a las personas neutrales.

³⁶ Intertanko, *Iran/Iraq Conflict 1984/1988. The Tanker War — No End?* 3ª edición, Asociación Internacional de Propietarios Independientes de Buques Cisterna, Noruega, 1988, pp. 42 y 43.

³⁷ *Ibid.*, pp. 23-25.

entre otros países. En los meses que precedieron a la Guerra del Golfo de 1991, estalló una importante crisis internacional debido a que muchos trabajadores extranjeros no conseguían huir de esa zona, donde el conflicto era inminente. Con el creciente número de trabajadores, empresarios, funcionarios, estudiantes, expertos, investigadores y turistas que recorren el mundo, es muy probable que se repitan las crisis de este tipo. La protección de las personas neutrales en los conflictos armados es, pues, una cuestión que atañe a muchas personas.

V. Los marinos neutrales: estatuto e implicaciones

La Marina de guerra estadounidense define claramente el estatuto jurídico de los marinos neutrales en caso de conflicto armado. En el manual sobre el derecho de las operaciones navales destinado a los oficiales con mando, se dan las siguientes instrucciones: «Los oficiales y las tripulaciones de los barcos mercantes neutrales y de las aeronaves civiles capturados que sean ciudadanos de una nación neutral no serán hechos prisioneros de guerra, sino que deben ser repatriados en cuanto lo permitan las circunstancias. Esta norma se aplica igualmente a los oficiales y a las tripulaciones de buques y aeronaves neutrales que hayan adquirido el carácter de buques o aeronaves mercantes enemigas por operar bajo el control del enemigo o por oponerse a que se efectúe una inspección».³⁸ Estas instrucciones son conformes a la jurisprudencia y a las normas de La Haya de 1907. Sin embargo, al igual que ocurre con muchas normas del derecho internacional, la actuación de los países no está siempre en consonancia con sus obligaciones.

La protección de los marinos neutrales se basa en distintos instrumentos jurídicos:

1. Las normas consuetudinarias enunciadas en las resoluciones de los jueces, en los manuales y la práctica militares, así como en los códigos.
2. Los convenios que se aplican por inferencia. Aunque las referencias explícitas a los marinos neutrales son escasas, las normas

³⁸ *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 9 (Rev. A), FMFM 1-10, apartado 8.9.2., reproducido en Robertson, Horace B., dir., *International Law Studies 1991: The Law of Naval Operations*, vol. 64, Naval War College Press, Newport, pp. 472 y 473.

protectoras de los Convenios de La Haya y de Ginebra se aplican también cuando los marinos mercantes neutrales parecen ser beligerantes. Este principio quedó establecido en el V Convenio de La Haya de 1907 sobre los derechos y los deberes de las potencias y de las personas neutrales en caso de guerra terrestre. En una de las pocas referencias jurídicas a la protección de los neutrales en las guerras terrestres, se estipula que una persona neutral «no será tratada con mayor severidad por el beligerante en cuyo detrimento haya abandonado su neutralidad que lo sería, por el mismo acto, un ciudadano del otro Estado beligerante».³⁹

3. La obligación consuetudinaria de rescatar y repatriar a los náufragos era ya muy antigua. Ha quedado estipulada en el Tratado de Ginebra de 1958 sobre la Alta Mar y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. En ambos instrumentos se establece la obligación de ayudar a toda persona que se encuentre en peligro en el mar, de rescatar a las personas que precisen ayuda y de socorrer, en caso de colisión, a los otros buques y tripulaciones.⁴⁰ Si un barco mercante es atacado, no se puede abandonar a la tripulación a su suerte. Si no se le presta la asistencia y protección previstas para los beligerantes, se habrá de socorrer a la tripulación de conformidad con las normas vigentes en alta mar en tiempo de paz.

La determinación con que los Gobiernos protegen a sus marinos puede ser una causa indirecta del precario estatuto de éstos en el derecho internacional humanitario. Como es lógico, insistir en que se adopten medidas destinadas a proteger a los marinos en tiempo de guerra, equivale a reconocer que corren efectivamente el riesgo de ser atacados. Ahora bien, los Gobiernos no transmiten tales mensajes. En los meses que precedieron la Guerra del Golfo de 1991, los Gobiernos se mostraron reacios a reconocer que los Convenios de Ginebra eran aplicables a los detenidos, ya que ello equivalía a admitir que existía un conflicto armado.

Se pueden adoptar diversas medidas para mejorar la protección a los marinos neutrales:

1. Hay que hacer un esfuerzo para cerciorarse de que tanto las dispo-

³⁹ *Op. cit.*, nota 14, p. 945. V Convenio de La Haya de 1907, art. 17.

⁴⁰ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (art. 98) y Tratado de Ginebra sobre la Alta Mar (art. 12).

siciones teóricas como la práctica de todas las Marinas de Guerra son conformes con sus obligaciones humanitarias.

2. Las naciones susceptibles de emprender acciones contra barcos mercantes neutrales deberían reconocer su obligación de brindarles, como mínimo, la misma protección que confieren a los beligerantes en circunstancias análogas. El temor de eventuales consecuencias políticas desaparecerá si los demás Gobiernos declaran que reconocen la finalidad humanitaria de estas medidas de protección y que no las consideran, en sí, como una muestra de hostilidad contra el Estado neutral.
3. En todas las futuras negociaciones para actualizar el derecho de la guerra marítima, debería tenerse en cuenta la protección de los marinos mercantes neutrales que sean atacados o detenidos por los beligerantes. Una disposición breve, como la siguiente, condensaría siglos de costumbres: *«En todas las operaciones militares efectuadas para apoyar bloqueos o restricciones al comercio marítimo en el marco de un conflicto armado, las autoridades competentes deberán otorgar, por lo menos, a la tripulación y a los pasajeros no combatientes de embarcaciones civiles no beligerantes y neutrales, que se dedican a actividades marítimas legales, la plena protección prevista por el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar y por el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra».*

Estos principios fundamentales derivan de las normas consuetudinarias relativas a los marinos neutrales en caso de conflicto armado. Las personas neutrales no combatientes que, debido a operaciones militares, se hallan en situación de peligro disfrutan de la plena protección prevista por el derecho internacional humanitario. Si son detenidas, estas personas tienen derecho a exigir una repatriación inmediata. Las personas neutrales no tienen un deber de lealtad para con los Estados beligerantes y, por consiguiente, no se les puede castigar porque sus actos puedan servir de ayuda a una de las partes en un conflicto armado. Si sus actos son los de un beligerante, dichas personas tienen derecho a la misma protección que un ciudadano de un país beligerante en circunstancias idénticas.

Por lo que atañe a la definición de las categorías de personas que tienen derecho a ser protegidas por el derecho internacional humanitario, la cuestión jurídica más espinosa en nuestro siglo ha sido la de establecer una distinción entre los combatientes «legales e ilegales»

en los ejércitos tradicionales, así como en las guerrillas. En el siglo XXI, la dificultad estribará, tal vez, en distinguir y proteger a los civiles neutrales frente a los no neutrales. Los derechos inherentes a la neutralidad y el trato debido a los marinos neutrales son cuestiones que han provocado la guerra entre distintas naciones. Esto debería ser motivo suficiente para incitar a los Gobiernos a reconsiderar esas cuestiones antes de que vuelva a estallar una crisis de esa índole. Entre tanto, la experiencia de los marinos neutrales ha dado lugar a una normativa de derecho internacional consuetudinario que sirve de pauta para su protección y la de otras personas neutrales que se encuentran en zonas de conflicto.

El quinto centenario del descubrimiento de América ha suscitado muchas reacciones, pero se ha pasado por alto un hecho: el importantísimo papel que ha desempeñado en la historia de la humanidad esa pequeña parte de la raza humana que se gana la vida en el mar. Fueron los marinos quienes entablaron los primeros contactos entre las distintas civilizaciones, quienes abrieron rutas migratorias, quienes facilitaron el intercambio de bienes y conocimientos y quienes hicieron avanzar el derecho internacional. Para percatarnos de ello basta con repasar la historia de los marinos neutrales y del derecho humanitario. La experiencia de los marinos nos afecta a todos.

Michael Harris Hoffman

Michael Harris Hoffman es asesor especial de la Cruz Roja Norteamericana en derecho internacional humanitario. La tesis central del presente artículo fue el tema de una ponencia pronunciada como representante de la Cruz Roja Norteamericana. El artículo del señor Hoffman sobre el derecho consuetudinario en caso de conflicto armado no internacional se publicó en el número de julio-agosto de 1990 de la *Revista*. El autor es abogado en Washington D.C. y ejerce otras actividades profesionales privadas en el ámbito del derecho de los refugiados, de la inmigración y del desarrollo económico internacional.