

Consejo Superior de Investigaciones Científicas
INSTITUTO FRANCISCO DE VITORIA

Cuadernos de Derecho Internacional

1

PEDRO CORTINA MAURI

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
SECRETARIO DE EMBAJADA

La guerra civil sin reconocimiento
de beligerancia

MADRID

1 9 4 0

FU-7-44

Consejo Superior de Investigaciones Científicas
INSTITUTO FRANCISCO DE VITORIA

Cuadernos de Derecho Internacional

1

PEDRO CORTINA MAURI

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL
SECRETARIO DE EMBAJADA

La guerra civil sin recono-
cimiento de beligerancia



R. 752

MADRID

1 9 4 0

R. 752

DIANA. Artes Gráficas.—Larra, 6. MADRID

La guerra civil sin reconocimiento de beligerancia

La guerra civil se caracteriza por ser una lucha que se desenvuelve en el interior de los Estados. A diferencia de la guerra internacional, que es una contienda entre Estados, en la guerra civil una de las partes representa a un sujeto internacional, mientras que la otra parte carece de toda personalidad exterior, aunque puede adquirirla en determinadas circunstancias por efecto del reconocimiento (1).

De esta diferencia resulta que la guerra entre Estados cae de lleno dentro del orden internacional y está regulada por el derecho de gentes. Es más, puede incluso afirmarse que, con arreglo a las normas generales del Derecho internacional (2), dicha guerra

1.-La guerra civil ante el Derecho interno y el internacional.

(1) ROUGIER (Antoine): *Les guerres civiles et le Droit des Gens* (Paris, 1902, p. 22).

WEHBERG (Hans): *La guerre civile et le Droit International* (T. a. del Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de La Haye, 1938, p. 41).

(2) Salvo las limitaciones que establecen respecto al derecho de la guerra los Tratados sobre la materia.

representa el ejercicio de un derecho, pues constituye un procedimiento para resolver conflictos entre Estados que se regula en su desarrollo por el Derecho internacional. En cambio, la guerra civil no es susceptible de ser calificada jurídicamente desde el plano internacional, ya que se trata en todo caso de un asunto interno del Estado que es teatro de la misma (3).

A pesar de esta diferencia esencial entre ambas clases de luchas, no puede afirmarse que la guerra civil sea totalmente indiferente al Derecho internacional (4). Por el contrario, existen obligaciones de este orden que no pueden ser desconocidas por las partes en lucha, pues ambas integran la totalidad del Estado en que se desenvuelve la contienda, no pudiendo como tales eludir el cumplimiento de los deberes que son impuestos a aquél en atención a su cualidad de sujeto de Derecho internacional. Por ello, la guerra civil, al igual que cualquier otro asunto propio de la competencia exclusiva de los Estados, ha

(3) ROUGIER (op. cit. p. 25) califica a la guerra civil como ilegal, pero esta apreciación es inexacta desde el punto de vista del Derecho internacional, ya que se trata de un asunto que no cae dentro de su competencia. A lo sumo, el carácter ilegal de la guerra civil sólo puede establecerse con arreglo al ordenamiento jurídico interno, aunque con un valor esencialmente relativo (véanse más adelante págs. 8-15).

(4) WEHBERG (op. cit., p. 41), al negar incluso al Gobierno el derecho de hacer uso de los métodos propios de una guerra internacional, concluye que el Derecho internacional deduce todas las consecuencias lógicas del carácter de "res interna" de la guerra civil. Con ello parece indicar que el Derecho internacional no puede regular en ninguno de sus aspectos una contienda de esa índole.

de desenvolverse dentro de ciertos límites que establece el Derecho internacional.

En efecto, si se examina el verdadero alcance de la competencia exclusiva o "dominio reservado", se observa que no supone la absoluta libertad de acción de los Estados respecto a las materias que entran en su contenido, sino que el Derecho internacional no impone con relación a las mismas la obligación de adoptar una conducta exactamente determinada. Pero en el ejercicio de esa competencia estatal existen límites que no pueden ser desconocidos por ningún Estado, pues tales límites derivan de su carácter mismo de sujetos del orden internacional (5), siendo garantía para los demás Estados de que han de cumplirse por todos los sujetos internacionales las condiciones mínimas que hagan posible una convivencia ordenada dentro de la comunidad de que forman parte.

Aplicadas estas consideraciones a la guerra civil, cabe afirmar que, tanto el Gobierno como la Comunidadalzada en armas, una vez superada la etapa inicial de desorden que puede resultar del estallido de la lucha, han de acomodar sus actividades a esas exigencias mínimas del derecho de gentes, para que en el territorio del Estado en que se desarrolla la contienda no se cree un estado de cosas incompatible con su condición de sujeto internacional.

(5) SCHELLE (Georges): *Précis de Droit des Gens* (Paris, 1932, página 91).

Aunque se ha afirmado que el Derecho de la guerra no es aplicable a las partes en guerra civil, y que ni siquiera el Gobierno puede recurrir al empleo de medios que el Derecho internacional reconoce a los Estados que se encuentran envueltos en una lucha (6) —pero sí que el derecho de castigar, atributo soberano del Estado, derecho absoluto y sin límites, puede usarse hasta el abuso (7) —, es incuestionable que las partes han de evitar el empleo de medios que repugnen a la conciencia de las naciones civilizadas o la adopción de una conducta impropia del carácter de sujeto internacional del Estado que integran. Así, por ejemplo, el Gobierno puede castigar con arreglo a su ley penal a los adversarios que caigan en su poder, no estando obligado a darles el trato de prisioneros de guerra. Pero la aplicación de las sanciones previstas para los delitos cometidos, implica una organización jurídica que es, de por sí, una manifestación de que se cumplen los requisitos que ha de reunir el Estado como sujeto internacional. Y claro es que, en todo lo que no está previsto normalmente por el ordenamiento jurídico interno, toda vez que las especiales circunstancias propias de la guerra civil caen fuera de la órbita normal del mismo, hay que inspirarse en la necesidad de adaptarse a los límites que le son impuestos al Estado como sujeto de Derecho internacional.

(6) WEHBERG (op. cit., p. 41).

(7) ROUGIER (op. cit., p. 25).

Esta misma consideración ha de servir de guía a la Comunidad alzada en armas, al organizar el nuevo orden que impone a la población que vive en el territorio sometido a su poder efectivo. Y no sólo porque así puede reunir las condiciones indispensables que permitan su reconocimiento como Comunidad beligerante, sino porque mientras tal reconocimiento no se produzca, únicamente amoldando sus actividades a los límites impuestos por el Derecho internacional a toda acción estatal, es como puede darse la garantía de que la organización pública que representa tal Comunidad no ha de provocar un estado de cosas incompatible con el orden mínimo que ha de reinar, con arreglo a las exigencias del derecho de gentes, en la vida interna del Estado interesado. Por ello, en su relación violenta con el Gobierno contra el cual lucha, ha de evitar la Comunidad alzada en armas el empleo de medios que repugnen a la conciencia civilizada, pero sin que esté obligada a someter estrictamente su actividad al derecho de la guerra, pues puede sancionar, del mismo modo que el Gobierno, a los adversarios que caigan en su poder, en virtud del derecho de castigar que detenta de hecho, y con arreglo a la ley penal que haya dictado.

Sólo acatando los límites impuestos por el Derecho internacional a la actividad de sus sujetos, y ello tanto por parte del Gobierno como de la Comunidad alzada en armas, puede darse el orden de cosas mínimo dentro del Estado en que se desenvuelve la

guerra civil, para que sus atributos internacionales de igualdad e independencia sean respetados por los demás Estados, los cuales han de cumplir, a su vez, el deber internacional de no intervenir en los asuntos internos de aquél (8).

Si no fuera así, y si no existiera dentro del Estado que es teatro de una lucha civil el orden mínimo que resulta del cumplimiento de los límites impuestos por el Derecho internacional a la actividad de sus sujetos, podría llegar el caso de que el deber de no intervenir de los demás Estados cediese ante su derecho a proteger los súbditos e intereses que radican en el territorio de aquél, así como ante el interés general de impedir un estado de cosas incompatible con la ordenada convivencia dentro de la Comunidad internacional. En tales circunstancias, podría justificarse una intervención de los terceros Estados para la defensa de sus súbditos e intereses, o simplemente una intervención de humanidad (9).

Justamente para que no pueda darse este caso extremo, las partes en guerra civil están obligadas a no desconocer los límites que resultan de las normas generales del Derecho internacional, de las cuales *deriva el principio* de igualdad e independencia de los Estados. Y ello tanto en el ejercicio de su autoridad en el territorio sometido a su poder efectivo como

(8) WIESSE (Carlos): *Le Droit International appliqué aux guerres civiles* (Lausanne, 1898, págs. 2, 83 y sigs.).

(9) WIESSE (op. cit., p. 95); PRADIER FODERE: *Droit International Public* (Paris, 1885, vol. I, § 205, p. 394).

en sus relaciones con el adversario, pues sólo así puede evitarse que el ejercicio de la actividad del Estado, en una materia de su competencia exclusiva, exceda los límites que le son impuestos en su carácter de sujeto jurídico internacional.

* * *

Ahora bien, toda guerra civil influye necesariamente en la validez del ordenamiento jurídico estatal, aunque la parte que se considera Gobierno trate de ignorar su existencia legal. Es indiferente que éste dicte disposiciones, afirmando que se trata de una rebelión, y someta, en consecuencia, a la ley penal los individuos alzados en armas que caigan en su poder, como culpables de un delito. Si el volumen de la lucha hace inadecuados para su represión el funcionamiento normal del aparato coactivo de que dispone el Gobierno y la administración ordinaria de la ley penal, si por ello es necesario recurrir a medidas extraordinarias que ofrecen todos los caracteres de una acción bélica, con objeto de reducir a la organización que lucha para llegar al Poder, es innegable la existencia de una contienda entre dos bandos, cuyas consecuencias en el ordenamiento jurídico interno son evidentes.

Porque la división que produce la lucha da lugar a un reparto en el ejercicio efectivo del poder estatal sobre las personas y territorio sometidos a la autoridad de hecho de una y otra parte contendiente. Aunque se califique de distinto modo ese ejercicio del

2.-La modificación del orden jurídico interno y el problema de la legalidad o ilegalidad del nuevo Poder

poder estatal, y quiera darse al uno el título de legal y al otro el de ilegal, estas consideraciones sólo pueden hacerse desde el punto de vista de la organización jurídica cuya existencia misma depende del resultado de la contienda. Si triunfa el Gobierno y se restablece el ordenamiento jurídico amenazado, tendrán pleno sentido aquellas calificaciones, así como lo perderán en absoluto en caso contrario; posibilidades distintas que, de por sí, demuestran el valor relativo de toda consideración jurídica que se formule sobre la base del ordenamiento anterior. Por ello, mientras subsista la lucha, puede afirmarse que este ordenamiento jurídico ha sufrido una profunda modificación. Y es que, aunque el Gobierno pretenda afirmar su plena validez en la totalidad del territorio estatal, ha dejado de surtir eficacia en la parte de territorio sometido a la autoridad efectiva de la Comunidad alzada en armas, ya que ha sido sustituido por el nuevo ordenamiento que ésta se ha dado, el cual es el único que tiene plena validez y eficacia en la zona sujeta a su acción.

Si se tiene en cuenta que la validez de un orden jurídico está íntimamente ligada a su eficacia, pues un orden estatal se considera como válido normativamente sólo cuando la conducta de los hombres a que se refiere coincide hasta cierto grado con su contenido (10), no es aventurado afirmar que el orden ju-

(10) KELSEN (Hans): *Compendio de Teoría General del Estado* (Madrid, 1934, p. 113).

rídico en el que se apoya el Gobierno ha dejado de existir en la parte del territorio del Estado que se encuentra bajo la acción de la Comunidadalzada en armas. Por esto es por lo que se ha afirmado antes que la existencia de una lucha civil en el interior de un país tiene una innegable influencia sobre la validez del ordenamiento jurídico estatal en su totalidad.

Claro es que el Gobierno ha de estimar como una infracción del ordenamiento jurídico en que se apoya todos los actos realizados por la organización contra la que lucha, calificando de rebeldía su actuación y sancionándola con arreglo a la ley penal. Pero la posibilidad de que surta efectos esta posición legalista está necesariamente supeditada a la exigencia de que ejerza efectivamente su autoridad en todo el territorio para imponer el cumplimiento de sus mandatos. Y, justamente, el alzamiento en armas de la Comunidad que lucha contra el Gobierno y la continuación de la contienda, son prueba patente de la impotencia de éste y de la limitación de sus poderes gubernamentales al territorio que domina de hecho. Por su parte, el ordenamiento jurídico que se ha dado la Comunidadalzada en armas ha de considerar como una infracción de sus normas los actos que dimanen de los órganos dependientes del Gobierno, siendo también sancionados por la ley penal que dicha Comunidad haya dictado. Uno y otro ordenamiento jurídico tienen, pues, análogo valor dentro de

la totalidad del territorio del Estado, ya que cada uno de ellos sólo surte plena eficacia dentro de la zona de territorio sometida a la autoridad efectiva de la organización pública a la que sirve de soporte.

Esta situación real no puede desvirtuarse basándose en consideraciones de legalidad o ilegalidad. Desde luego, partiendo de estos conceptos, se puede sostener que frente a un Poder de derecho se ha erigido un Poder de hecho y que éste ha de calificarse de ilegal. Pero esta apreciación tiene un alcance sumamente restringido, pues la calificación de ilegalidad se funda exclusivamente en el ordenamiento jurídico en el que se apoya el Gobierno, siendo así que su falta de adecuación a las exigencias de la realidad, o incluso su infracción por los mismos órganos del Estado, suele ser causa de que surja un nuevo Poder de hecho que, basándose en un amplio concepto de legitimidad o en supremos intereses de justicia, trata de suplantar al Gobierno que se ha revelado incapaz de resolver los problemas fundamentales que plantea la gobernación del país (11).

Y es que son los hechos históricos los que determinan la formación de los Estados y Gobiernos con arreglo o contra el derecho positivo. Una vez que se

(11) FENWICK (C. G.): *Can civil wars be brought under the control of International law* (*The American Journal of International Law XXXII*) (julio 1938, págs. 540-541), observa que la afirmación de que las mayorías (admitiendo que el Gobierno *de jure* constituya una mayoría) no puede salirse de la legalidad, es tan insostenible en el caso de las democracias como en el de los Gobiernos totalitarios.

ha constituido un nuevo Poder, conforme o por encima y en contra de un orden jurídico determinado, y se ha dado una organización estable, es cuando existe un orden legal. Dentro de la esfera de este orden legal todo cuanto se opone al mismo es ilegal (12). De aquí que, en el proceso de organización interna de un país, la guerra representa un medio violento de conseguir ese objetivo, existiendo durante el desarrollo de la misma dos ordenamientos jurídicos paralelos que califican respectivamente de ilegal lo que acontece en la esfera de competencia del otro. Por tanto, la calificación definitiva de ilegalidad, y la posibilidad de que las consecuencias jurídicas que de ella derivan surtan sus efectos últimos, depende del resultado final de la contienda, en cuanto constituye el factor supremo de decisión en el proceso violento de constitución y organización interna del país que es teatro de la guerra civil.

* * *

Esa modificación que la guerra civil aporta al ordenamiento jurídico estatal no puede ser absolutamente indiferente a los demás Estados, aunque ignoren formalmente la existencia de la Comunidad alzada en armas. Pues el Derecho internacional ha de

3.-Los terceros Estados y la guerra civil.

(12), GEMMA (Scipione): *Les Gouvernements de fait* (t. a. de "Recueil des cours de l'Académie Internationale de La Haye", 1925, página 20).

remitirse necesariamente al Derecho interno en todo lo que atañe a la organización interior de un país (13), ya que es materia de la exclusiva competencia del Estado interesado. Como la guerra civil representa la sustitución de los medios normales de formación de la voluntad estatal por un procedimiento violento, la remisión indicada ha de acusar las vicisitudes de la lucha en cuanto ésta es expresión del proceso formativo de una nueva voluntad estatal. Y es que la posición del Gobierno, en cuanto se basa en el estado de derecho anterior a la contienda, queda necesariamente supeditada a las modificaciones que a tal ordenamiento aporta la nueva situación de hecho y de derecho creada por la lucha. Estas modificaciones no pueden ser desconocidas por los terceros Estados, por lo que se refiere a los efectos que producen en la esfera interna, aunque el nuevo Poder no sea reconocido, pues el reconocimiento únicamente atañe a su posible capacidad internacional para representar al Estado en sus relaciones con los demás (14), pero no afecta en lo más mínimo a su posición en el orden interno del país.

Por otra parte, la alteración del ordenamiento jurídico interno que la guerra civil lleva consigo, ha de tenerse en cuenta por los terceros Estados, si la re-

(13) ANZILOTTI (Dionisio): *Cours de Droit International* (París, 1929, págs. 59-60).

(14) GEMMA (op. cit., p. 37); OPPENHEIM: *International Law* (5.ª ed., por Lauterpacht, London-New York-Toronto, 1937, vol. I, página 129, nota 1.ª).

misión del Derecho internacional al Derecho interno no quiere detenerse, a base de un puro formalismo, en la consideración de que el ordenamiento en vigor antes de la lucha es el único que cuenta para determinar cuál es la organización jurídica interna del país y, por tanto, para calificar la legalidad del Gobierno.

Semejante criterio, aparte de su falta de realismo, envuelve necesariamente una distinción entre la organización constitucional del Estado—aspecto del ordenamiento jurídico interno que sirve de base para calificar la legalidad del Gobierno, el cual habría de estimarse que sigue inmutable—y el resto del sistema jurídico estatal que, por efecto del funcionamiento de los organismos del Estado constituidos con arreglo a aquélla, podría ser objeto de modificaciones, aunque éstas afectaran a cuestiones tan fundamentales como la organización social y económica del país.

Quiere esto decir que la alteración que la lucha produce en la organización política del país sería ignorada, basándose en que únicamente el Gobierno reconocido debe su existencia al ordenamiento jurídico “en vigor”, mientras que el nuevo Poder lo debe a un acto de fuerza; en cambio, se admitirían como válidas las modificaciones que el Gobierno reconocido aporte al régimen social y económico anterior, aunque materialmente estén en oposición con la norma fundamental del Estado, por la razón puramente for-

mal de que han sido realizadas por los supuestos órganos estatales capacitados (15).

La contradicción que se contiene en tal criterio deriva necesariamente de su formalismo, que admite únicamente como válidos los cambios que se basan en una norma preexistente. Pero ya se ha indicado que la formación de los Estados y Gobiernos está muy lejos de ser un proceso puramente normativo, siendo más bien resultado de los complejos factores que integran la realidad histórica y que trascienden inevitablemente en el campo del derecho.

Por ello, los terceros Estados no pueden basar en consideraciones de legalidad o ilegalidad interna su actitud frente a las partes en lucha, a los efectos de reconocer o denegar determinadas facultades gubernamentales en el orden interno a uno u otro Poder, sin cometer un acto de intervención.

A este respecto, es de observar que las expresiones legalidad o ilegalidad suelen inducir a confusión, pues su significado en el terreno internacional es completamente distinto del que tienen en el orden interno. Desde el punto de vista internacional, se entiende por Gobierno legal el que ha sido reconocido, siendo la cuestión del reconocimiento la única que cuenta en este plano. Así, el Gobierno de hecho es el que no ha sido reconocido y tiene tal consideración únicamente en relación con el Estado o Estados que

(15) La guerra civil española ha puesto de manifiesto la situación paradójica a que puede conducir semejante criterio.

no le han reconocido (16); de suerte que un mismo Gobierno, cualquiera que sea su posición en el orden interno, puede ser al mismo tiempo Gobierno de hecho y de derecho en la vida de relación internacional. Pues solamente en función del reconocimiento es como un Gobierno adquiere una determinada capacidad internacional, siendo exclusivamente en este terreno en el que produce consecuencias dicho acto (17).

En cambio, el reconocimiento no altera la posición que tenga un Gobierno de hecho en el orden interno, de forma que cualquier pretensión de los terceros Estados de reconocerle o no determinadas facultades gubernamentales, basándose en consideraciones de legalidad o ilegalidad, sería una intromisión en los asuntos internos del Estado interesado. Y son justamente las intromisiones de esta índole las que están más formalmente prohibidas por el Derecho internacional (18), pues representan una ingerencia en cuestiones que caen de lleno dentro del "dominio reservado". Los terceros Estados han de atenerse, pues, a las vicisitudes de la guerra civil para cerciorarse del Poder que ejerce las facultades gubernamentales en tal o cual parte del territorio estatal, sin que esté en su mano, fundándose en consi-

(16) GEMMA (op. cit., p. 37).

(17) GEMMA (op. cit., p. 37); ANZILOTTI (op. cit., p. 258).

(18) LARNAUDE: *Revue Générale de Droit International Public* (XXVIII, 1921, p. 497).

deraciones jurídicas internas o internacionales, desconocer la situación resultante de la contienda, ya que toda actitud distinta que tienda a favorecer en la esfera interior a una de las partes combatientes es siempre una intervención.

* * *

4. — La igualdad de situación de hecho de las partes en guerra civil.

Resulta claramente de lo expuesto que la situación de hecho en que se encuentran las partes en guerra civil es exactamente la misma, dentro del Estado en que se desenvuelve la lucha. El conflicto entre ambas no puede resolverse con un criterio de legalidad internacional basado en el reconocimiento, pues sólo es válido en el plano internacional y no puede surtir efectos en el terreno interno en virtud de la independencia de los dos órdenes (19). En esta materia, como en todas las reservadas a la competencia exclusiva del Estado, el Derecho internacional ha de remitirse necesariamente al Derecho interno. Pero como la unidad jurídica estatal ha sido rota por efecto de la contienda, y ha aparecido una nueva organización pública con un sistema jurídico propio, que sustituye en el territorio que domina el ordenamiento jurídico anterior, resulta que existen dos órdenes jurídicos paralelos en la esfera interna. De aquí que tampoco pueda resolverse tal conflicto con un crite-

(19) ANZILOTTI (op. cit., págs. 55-57).

rio de legalidad interna, pues la existencia de la lucha da a todo criterio de esta índole un valor esencialmente relativo, ya que tan sólo puede surtir efecto en la parte de territorio en que rige el respectivo ordenamiento jurídico en que se basa.

Por ello VATTEL (20) afirmaba que "la guerra civil rompe los vínculos de la sociedad y del Gobierno o suspende, por lo menos, su fuerza y sus efectos, dando lugar a que se formen, dentro de la Nación, dos partidos independientes que se consideran recíprocamente como enemigos y no reconocen ningún juez común. Es de todo punto necesario considerar a ambos partidos como si formaran, por lo menos durante algún tiempo, dos cuerpos separados, dos pueblos distintos... Además, ¿quién puede juzgarles y pronunciarse respecto de qué lado está la justicia o el error? Como no tienen superior común en la tierra se encuentran en la situación de dos naciones que se disputan y, no pudiendo ponerse de acuerdo, recurren a las armas".

Esta imagen de la guerra civil descrita por el citado autor refleja con exactitud la situación de las partes en lucha, la cual no puede desconocerse basándose en consideraciones jurídicas puramente formales. Pues, como se ha indicado, la contienda bélica priva de validez y eficacia al ordenamiento jurídico anterior en la parte del territorio que domina la

(20) VATTEL: *Le Droit des Gens* (págs. 292 y sigs.).

Comunidad alzada en armas. La quiebra de este ordenamiento jurídico prueba la imposibilidad de resolver con arreglo al mismo los problemas que plantea la realidad. Y como la vida no puede detenerse ante trabas legales, busca las soluciones en el terreno extrajurídico, en el que muchas veces la fuerza u otros factores actúan como poder supremo de decisión al servicio de la justicia. Justamente la guerra civil representa un medio extrajurídico de resolver los problemas fundamentales del Estado, durante cuyo desarrollo las partes en lucha se encuentran exactamente en la misma situación de hecho.

* * *

5. - Alcan-
ce de esta
igualdad
dentro del
territorio
del Estado
y las aguas
jurisdic-
cionales.

La idéntica situación de hecho en que se encuentran las partes en guerra civil produce prácticamente un reparto territorial de la soberanía del Estado, pues una y otra han de limitarse, mientras no consiguen adueñarse totalmente del Poder mediante la victoria, a ejercer las facultades soberanas del Estado, dentro del orden interno, en la zona de territorio que dominan de manera efectiva.

En virtud de la supremacía territorial, todas las personas y cosas que se encuentran dentro de los límites del Estado, quedan subordinadas a los mandatos del Poder público, en aplicación de la regla "*quidquid est in territorio est etiam de territorio*". Ahora bien, como durante la guerra civil la soberanía territorial del Estado está transitoriamente escin-

dida entre las partes contendientes—toda vez que una y otra detentan los poderes soberanos del Estado dentro de la parte de territorio que respectivamente dominan—ambas tienen plena libertad de acción dentro de ella para el ejercicio de esos poderes, sin más cortapisas que las que le son impuestas por el Derecho internacional y las que pueden resultar del hecho mismo de la guerra.

Y es que la escisión que produce la contienda no es de ningún modo estática, sino que refleja constantemente el dinamismo propio de toda lucha, de forma que los actos encaminados a reducir al adversario influyen constantemente en el reparto territorial de los poderes del Estado. Los cambios que así se producen afectan necesariamente a las personas y cosas que se encuentran en el territorio a que alcanzan, pues quedan sometidas sucesivamente a los mandatos de la parte contendiente que ejerce su autoridad de hecho sobre dicha zona.

Análogas consideraciones pueden hacerse con relación a las aguas jurisdiccionales del Estado en que se desarrolla la guerra civil, ya que el mar territorial, al igual que la tierra firme, está sujeto a la soberanía del Estado ribereño, aunque los terceros Estados tengan derecho al paso inofensivo de sus barcos mercantes (21). Pero aquí el ejercicio del poder

(21) FAUCHILLE (Paúl): *Traité de Droit International Public* (París, 1925, vol. I, 2.^a Parte, págs. 135 y sigs., 157 y sigs.); OPPENHEIM (op. cit., vol. I, págs. 382 y sigs.); Convenio de Navegación Aérea de 1919, art. 1.^o.

estatal por las partes combatientes ofrece un mayor dinamismo que en la tierra firme, dadas las condiciones del medio marítimo y la mayor movilidad que en él tienen los medios de acción empleados. Ello significa que el reparto transitorio de las aguas jurisdiccionales, coincidente con los límites de las costas que bañan, y que respectivamente dominan una y otra parte, está sujeto a constantes modificaciones, como resultado de la actuación de las fuerzas navales contendientes y de las posibilidades que tengan de hacer incursiones en la zona del mar territorial sometida a la autoridad de la otra parte. De aquí que dependa exclusivamente de la fuerza naval y militar de que dispongan respectivamente las partes contendientes, el que las disposiciones dictadas por una de ellas surtan eficacia en las aguas territoriales que domina la otra.

Esta igualdad de situación de las partes combatientes, en el ejercicio de los poderes del Estado dentro de las aguas territoriales, ha sido negada por algún autor, como WEHBERG (22), al afirmar que el Gobierno "legítimo" se encuentra en una situación mejor que los "rebeldes" no reconocidos, ya que a él pertenece exclusivamente el derecho de policía sobre todo el territorio del Estado. Este punto de vista se funda en una apreciación de legalidad internacional basada en el reconocimiento, lo cual equivale

(22) WEHBERG (op. cit., p. 49).

a aplicar a un orden de cosas un criterio que resulta de consideraciones propias de otro orden, pues el problema de la legalidad del ejercicio del poder del Estado, dentro de sus límites jurisdiccionales, es una cuestión de Derecho interno que no puede resolverse con criterios de orden internacional. Como ya se ha dicho, toda apreciación de este último carácter, hecha por los terceros Estados con la pretensión de que surta efecto dentro del país que es teatro de la guerra civil, representa una intromisión en los asuntos internos de éste.

El ejercicio de la soberanía estatal dentro de las aguas territoriales, tanto por el Gobierno como por la Comunidadalzada en armas, no difiere en lo más mínimo del ejercicio de la soberanía en tierra firme. Cuantas personas, nacionales o extranjeras, que se encuentren en el territorio o en el mar territorial, sometido efectivamente a una u otra parte combatiente, han de acatar sus mandatos, sin que puedan los terceros Estados discutir la validez de ellos, fundándose en una idea de legalidad o ilegalidad. Estos conceptos no tienen ningún valor para resolver el problema de la escisión territorial transitoria de los poderes estatales que produce la guerra civil. Si se trata de legalidad o ilegalidad interna, su relatividad aplaza hasta el final de la contienda la posibilidad de que la parte triunfante saque todas las consecuencias de tal apreciación, sin que incumba a nadie más que a las partes en lucha hacer consideraciones de

semeyante naturaleza, basándose en los respectivos ordenamientos jurídicos en que se apoyan. Si se trata de legalidad o ilegalidad internacional, deducida del reconocimiento, no surte ningún efecto en el orden interno, y en nada afecta al ejercicio de la soberanía del Estado dentro de sus límites jurisdiccionales, de forma que sus consecuencias quedan limitadas al terreno internacional. En suma, mientras dura la guerra civil, ambas partes se encuentran en idéntica situación respecto al ejercicio de la soberanía del Estado sobre la parte de territorio y de mar territorial que efectivamente dominan.

* * *

6.-Efectos de la guerra civil sobre la navegación mercante extranjera dentro del mar territorial.

La especial naturaleza del mar territorial y las singulares circunstancias que rodean a la navegación plantean problemas especiales que no surgen en tierra firme, al ejercer la soberanía del Estado que detentan las partes en guerra civil. Pues la posibilidad de hacer efectivas las prohibiciones y restricciones que impongan a la navegación mercante está íntimamente ligada con el medio marítimo en que han de aplicarse las sanciones previstas y con la situación en que se encuentran las partes combatientes al intentar que dichas prohibiciones y restricciones surtan efecto en la zona de mar territorial que baña las costas del adversario. La complejidad de circunstancias resultante aumenta cuando las infracciones de

tales prohibiciones y restricciones son cometidas por barcos extranjeros, dando lugar todo ello a un estado de cosas sumamente análogo al que ofrece la represión del contrabando en una guerra internacional.

Esta analogía no significa que las normas internacionales de la guerra y de la neutralidad sean aplicables de pleno derecho cuando las partes en lucha civil tratan de hacer efectivas aquellas sanciones. Pues no son facultades que derivan directamente del Derecho internacional, sino de la soberanía del Estado, las que ejercen dichas partes contendientes al sancionar el comercio prohibido por ellas.

En efecto, es un atributo de la soberanía del Estado dictar las reglas más apropiadas para la seguridad y conservación del mismo. Este atributo alcanza a las aguas territoriales, aunque el ejercicio de la soberanía sobre las mismas se halle limitado por el derecho de los terceros Estados al "paso inofensivo" de sus buques mercantes. Pero esta limitación no es absoluta, sino que está necesariamente supeditada a las exigencias supremas del Estado ribereño, de forma que es lícito establecer restricciones y prohibiciones a dicho "paso inofensivo", cuando los intereses vitales del país o la seguridad y conservación del mismo lo exijan (23).

Como las dos partes en guerra civil detentan el ejercicio de la soberanía del Estado, basando esta

(23) Estatuto del tránsito, aprobado en la Conferencia de Barcelona de 1921, art. 7.º.

pretensión en la fuerza efectiva con que cuentan para mantenerla, ambas se hallan asistidas de las facultades necesarias para establecer prohibiciones y limitaciones al comercio con el adversario, con la aspiración de que tengan validez en la totalidad de las aguas territoriales del Estado, aunque limitada su eficacia hasta donde alcance la fuerza de que dispongan para hacerlas efectivas. En la medida que esas prohibiciones y limitaciones afectan al "paso inofensivo" de los buques mercantes extranjeros, los terceros Estados no pueden oponerse a acatarlas (24), ya que el derecho a que sus barcos mercantes puedan navegar a través de las aguas territoriales del país en guerra civil ha de ceder necesariamente frente al derecho de conservación de este último. Y como no cabe duda que toda lucha civil representa una de esas situaciones en que los intereses vitales del país donde se desarrolla están en peligro, y que su seguridad y conservación se encuentran amenazadas, es evidente la legitimidad de esas medidas prohibitivas o restrictivas adoptadas por una u otra parte, en ejercicio de la soberanía del Estado interesado, y que afectan a la navegación mercante extranjera.

Aunque en la práctica se han cometido por los terceros Estados actos de parcialidad a favor del Go-

(24) Sobre el derecho de las partes contendientes a controlar la navegación extranjera en aguas territoriales, véase PADEFORD (Norman J.): *International Law and Diplomacy in the Spanish Civil Strife* (New York, 1939, p. 25), y O'ROURKE: *The American Journal of International Law* XXXI (julio, 1937, p. 413, nota 22).

bierno reconocido (25), impidiendo que la Comunidad alzada en armas sancionara las infracciones cometidas por barcos extranjeros dentro del mar territorial, semejante actitud, contraria al deber que impone el Derecho internacional de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado, representa una verdadera intromisión, la cual no puede desvirtuar jurídicamente la igualdad de situación en que se encuentran las partes en guerra civil, al tratar de sancionar dentro de las aguas jurisdiccionales las infracciones del comercio prohibido cometidas por la navegación extranjera.

Pero la facultad que asiste a las partes en guerra civil para sancionar esas infracciones no significa que tengan una absoluta libertad de acción. Pues la guerra civil no afecta en lo más mínimo a la situación jurídica que ocupa en la sociedad internacional el Estado donde aquélla se desenvuelve. Aunque dicha lucha no es regulada directamente en su desarrollo por el Derecho internacional de la guerra mientras no se reconozca la beligerancia, no puede desconocerse, sin embargo, que los requisitos mínimos que han de darse en todo Estado como sujeto internacional

(25) Durante la guerra civil brasileña, el velero americano "Amy" trató de descargar municiones en el puerto de Río de Janeiro el 29 de enero de 1894, con destino al Gobierno brasileño, interponiéndose un crucero del partido alzado en armas para impedir tal descarga; pero intervino el buque de guerra americano "Guanabara", que evitó este propósito y consiguió que el "Amy" descargara su mercancía.

han de ser cumplidos por las partes en guerra civil, ya que su aspiración de llegar a expresar totalmente la voluntad estatal les obliga, en la fase intermedia de lucha, a portarse y conducirse como partes integrantes que son del Estado. Ello entraña la obligación de observar las reglas consuetudinarias que rigen en el mar, con relación a la visita, registro y captura de los barcos mercantes, cuando tratan de reprimir las infracciones a las prohibiciones y limitaciones del comercio marítimo.

Porque la posición en que se encuentran los buques de guerra de las partes en lucha civil, cuando tratan de reprimir esas infracciones cometidas por buques mercantes extranjeros, es análoga a la posición en que se hallan los buques de guerra beligerantes, al tratar de reprimir el contrabando de guerra en una lucha internacional. En este caso ha de preceder necesariamente a la imposición de sanciones la comprobación de que se han realizado actos sancionables, lo cual exige, teniendo en cuenta las especiales características del medio marítimo, el cumplimiento de una serie de formalidades que tienen como finalidad garantizar la vida en el mar, poniendo a salvo en todas circunstancias la tripulación del buque que ha de ser sancionado. Únicamente cuando el buque mercante intimidado opone resistencia activa a la visita, es cuando el buque de guerra puede recurrir al empleo de la fuerza para vencer dicha resistencia, pudiendo producirse, como consecuencia

inevitable de la violencia desplegada, el hundimiento del barco perseguido con la tripulación a bordo (26).

Análogamente, los buques de guerra de las partes en lucha civil, que tratan de sancionar las infracciones del comercio prohibido dentro del mar territorial, han de cumplir formalidades parecidas a las aludidas para cerciorarse previamente de que los buques mercantes extranjeros, sospechosos de haber realizado tales infracciones, las han cometido efectivamente. No obsta a esta obligación el hecho de que las facultades que ejercen las partes en guerra civil dimanen de la soberanía del Estado que es teatro de la misma, mientras que las facultades de los beligerantes para reprimir el contrabando de guerra derivan del Derecho internacional. Pues el cumplimiento de dichas formalidades no resulta tanto de la naturaleza del derecho que asiste a los buques que tratan de imponer la sanción, como de las especiales circunstancias que concurren en la navegación y en el medio marítimo en que se efectúa, las cuales exigen, en interés de la seguridad de la vida en el mar, la práctica de esos actos que tienden a evitar arbitrariedades cuyas consecuencias pueden ser irreparables. Y como son exactamente iguales las circunstancias materiales en que se encuentran los buques de guerra de las partes en lucha civil cuando tratan de sancionar las infracciones cometidas por los buques mercantes extran-

(26) OPPENHEIM (op. cit., vol. II, p. 715).

jeros, también han de ser parecidas las formalidades que han de ser observadas por ellos.

Pero es de notar que las reglas internacionales del Derecho de presas, donde se regulan tales formalidades, no obligan propiamente a las partes en guerra civil, pues mientras la contienda no adquiera caracteres internacionales, por efecto del reconocimiento de beligerancia, no es directamente regulada en su desarrollo por el Derecho internacional (27). El valor de tales normas resulta de la necesidad del Estado que es teatro de la guerra civil de comportarse en todo momento como sujeto internacional, obligación que alcanza a las partes combatientes que integran el mismo, con objeto de impedir que los terceros Estados puedan realizar un acto de intervención justificado. Por ello, la conducta que han de seguir al reprimir el comercio por ellas prohibido ha de inspirarse en las indicadas normas consuetudinarias que regulan situaciones análogas a aquellas en que se encuentran sus buques de guerra, cuando tratan de sancionar en el mar territorial las infracciones del comercio prohibido.

Si dichas partes no amoldaran su conducta a esas reglas, podrían crearse situaciones que, por afectar a terceros Estados y, por tanto, a la Comunidad internacional, resultarían incompatibles con las obligaciones mínimas que ha de observar en cualquier cir-

(27) Sobre la no aplicación del derecho de la guerra y neutralidad, véase ROUGIER (op. cit., págs. 26-27).

cunstancia todo sujeto internacional. A este respecto, debe señalarse que en las instituciones jurídicas ha de distinguirse su contenido material del aspecto técnico o formal que adoptan según el medio jurídico en que se aplican (28). Pues si es incuestionable que el Derecho de presas, en la forma técnica que ha sido elaborado, obliga a los beligerantes de una guerra internacional, no es menos cierto que su contenido, en cuanto representa el punto de coincidencia entre los intereses opuestos de beligerantes y neutrales, ofrece la *norma de conducta adecuada* que es conveniente observar en análogas circunstancias y siempre que se dé una contraposición de intereses similar.

La guerra civil, aunque asunto interno del Estado interesado, crea en su proyección marítima situaciones parecidas a las de la guerra internacional, sin que esté en manos de los terceros Estados modificarlas, cuando los efectos de la lucha se mantienen dentro de los límites jurisdiccionales del Estado y se produce en los mismos una contraposición de intereses entre las partes combatientes y los demás Estados.

Este caso típico de pugna de intereses suele darse en el comercio marítimo, pues el fin que persiguen las partes contendientes es impedir que lleguen a poder del adversario las mercancías de ca-

(28) KAUFMANN (Erich): *Regles Générales du Droit de la Paix* (t. a. de "Recueil des cours de l'Académie de La Haye", 1936, páginas 135-136), hace aplicación de esta idea al tratar de la "apropiación" del derecho internacional por el derecho interno.

rácter peligroso, como el material de guerra, mientras que el interés de los terceros Estados es tener la máxima libertad de acción en su comercio con el país que es teatro de la guerra civil. Pero como éstos no pueden desconocer el derecho superior del Estado interesado a establecer restricciones y prohibiciones al comercio de importación, derecho que ejerce cada una de las partes combatientes en la medida que efectivamente detenta la soberanía de aquél, la manera de llevar a cabo la sanción de las infracciones que cometen los buques extranjeros encuentra su regulación apropiada en el contenido material de las reglas internacionales que regulan la visita, registro y captura. Pues como en el derecho de la paz no existen normas concretas que regulen de una manera específica la actuación de las partes contendientes en sus relaciones con los terceros Estados, es necesario buscar un compromiso entre los intereses contrapuestos de unas y otros, inspirándose en las reglas internacionales de la guerra y de la neutralidad que regulan una situación análoga.

* * *

La quiebra de la unidad jurídica del Estado que produce la guerra civil tiene una decisiva importancia con relación a los daños causados a los extranjeros durante el desarrollo de la misma.

Frente al principio de la responsabilidad total del Estado en que se desenvuelve la lucha, por los daños sufridos con tal motivo por los extranjeros—que los partidarios de la teoría del riesgo estatal han querido en vano justificar (29)—, se ha impuesto el principio opuesto de que el Estado carece de toda responsabilidad por el solo hecho de que los daños causados a los extranjeros dimanen directa o indirectamente de la guerra. La responsabilidad del Estado en este supuesto no difiere en lo más mínimo de la que puede incumbirle con ocasión de los daños sufridos por extranjeros en cualquier otra circunstancia.

En todo caso, la responsabilidad internacional del Estado requiere el concurso de dos elementos: la imputabilidad al Estado del acto del que deriva el daño y la infracción de una norma internacional por efecto de dicho acto (30). La guerra civil no representa una excepción a este respecto, de suerte que la responsabilidad internacional del Estado, por los daños que

7.-El problema de la responsabilidad internacional del Estado por daños causados a extranjeros durante la guerra civil.

(29) *Annuaire de l'Institut de Droit International* (tomo XVIII, p. 234).

(30) PODESTA COSTA: *La responsabilidad del Estado por daños irrogados a la persona o a los bienes de extranjeros en luchas civiles* (Habana, 1939, p. 39); ANZILOTTI (op. cit., p. 409).

resultan directa o indirectamente de ella, no se define más que cuando los actos de los que derivan tales daños son imputables al Estado y entrañan la violación de una regla jurídica internacional. Si no concurren uno y otro requisito no puede darse una responsabilidad internacional ni una obligación jurídica para el Estado de resarcir los perjuicios sufridos por los particulares damnificados.

Con relación al problema de la *imputabilidad* al Estado de los actos que causan perjuicios a los extranjeros, y que han sido realizados por supuestos órganos estatales, se ha de tener en cuenta las consecuencias que resultan del hecho de que la guerra civil ha roto la unidad del orden jurídico interno, y de que coexisten durante su desarrollo dos ordenamientos independientes que califican respectivamente de ilegales a los órganos del Poder constituídos dentro del ámbito del otro. Además, se debe tener también presente que tales consecuencias trascienden al terreno internacional por efecto del reconocimiento. Por ello, en el supuesto de que triunfe la Comunidad alzada en armas, y se convierta en el Gobierno único del Estado que restablece la unidad jurídica interna, su reconocimiento por los terceros Estados proyecta en el plano internacional las consecuencias de las calificaciones contenidas en su ordenamiento jurídico, ya que el reconocimiento produce efecto retroactivo con relación a todos los actos realizados por aquélla desde su apari-

ción como organización pública independiente (31).

De aquí que todos los actos del Gobierno anterior y órganos dependientes del mismo no puedan imputarse al Estado, pues tienen carácter ilegal para el ordenamiento del Gobierno triunfante y no revisten categoría estatal, toda vez que han sido realizados por individuos que carecían de capacidad para expresar válidamente la voluntad del Estado. Y es que la guerra civil abre un paréntesis respecto a la definitiva validez de los actos realizados por los órganos de una y otra parte, quedando supeditados al cumplimiento de la condición que representa el desenlace de la lucha mediante la victoria (32), ya que merced a ésta el orden jurídico de la parte triunfante garantiza la continuidad de la vida jurídica del Estado y de la personalidad estatal. Por ello es por lo que están sometidos a las calificaciones de dicho ordenamiento los actos realizados durante la guerra en la totalidad del territorio del Estado, a fin de fijar su definitiva valoración jurídica. En consecuencia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico del Gobierno triunfante, los actos dimanantes de los órganos constituidos con arreglo al ordenamiento jurídico del Gobierno vencido, al carecer éste de existencia legal para el orden jurídico de aquél, no pueden ser imputados al Estado.

(31) SPIROPOULOS: *Die de facto Regierung im Völkerrecht* (Kiel, 1926, págs. 164 y sigs.).

(32) ROUGIER (op. cit., p. 222).

Como resultado de esta calificación no cabe ninguna sucesión entre los actos de una y otra parte combatiente, sino sustitución pura y simple, pues como de hecho son durante la contienda meros Gobiernos locales (33),—independientemente de las calificaciones jurídicas internacionales de que puedan ser objeto—, no es posible aplicarles las reglas de sucesión que rigen para todo Gobierno general, *de jure* o *de facto*, que sustituye a otro Gobierno anterior también de carácter general. De ahí que la única sucesión posible es la que asegura la continuidad de la vida jurídica del Estado y de la personalidad estatal, es decir, la que se da entre el Gobierno triunfante y los actos del otro Gobierno inmediatamente anteriores al estallido de la lucha, pues todos los actos que con carácter estatal se realizan durante su desarrollo están afectados de una condición suspensiva. Y es justamente la victoria la que resuelve tal suspensión a favor del Gobierno triunfante, por realizarse la condición necesaria para validar definitivamente los actos realizados por éste, los cuales son los únicos cuyo carácter estatal no es susceptible de impugnación. Esta consecuencia alcanza a toda la actuación del mismo desde que aparece como organización independiente, ya que asegura la continuidad de la vida jurídica del Estado, al entroncarse con el Gobierno general anterior al comienzo de la guerra.

(33) ROUGIER (op. cit., págs. 488-524).

Por consiguiente, las calificaciones del orden jurídico del Gobierno instalado definitivamente en el Poder han de servir para valorar los actos acaecidos en todo el territorio del Estado, incluso los realizados dentro del ámbito del ordenamiento que ha servido de apoyo al adversario durante la lucha. Y como todos los actos dimanantes de supuestos órganos dependientes del Gobierno vencido son nulos, y no tienen otro valor que el de simples actos individuales, si de ellos han derivado perjuicios para los extranjeros, hay que aplicarles el mismo criterio que rige para determinar cuándo existe responsabilidad del Estado con motivo de los daños causados a extranjeros por particulares. Pues una vez resuelto mediante la victoria el paréntesis abierto por la lucha, y terminado por tal hecho el proceso violento de formación de una nueva voluntad estatal, la única exteriorización válida de ésta no puede estar representada más que por los actos del Gobierno triunfante y órganos dependientes del mismo, ya que tan sólo la actividad desplegada por éste se halla revestida de carácter estatal y tan sólo sus actos son imputables directamente al Estado.

Ahora bien, respecto a la posibilidad de que *infrinjan* una norma internacional los actos realizados por el Gobierno triunfante, es de señalar que el estado de necesidad (34) que implica la guerra civil desvirtúa a menudo las consecuencias que de dicha

(34) PODESTA COSTA (op. cit., p. 51); ANZILOTTI: R. G. D. I. P., (1906, p. 303).

infracción se derivan normalmente. Pues en el conflicto entre el derecho de conservación del Estado en que se desenvuelve la lucha y el derecho de los terceros Estados al complemento exterior, principal manifestación de una posible actividad jurídica de estos terceros Estados en el territorio de aquél, donde radican súbditos e intereses suyos que pueden resultar damnificados por efecto de la contienda, existe una jerarquía natural en la que ocupa lugar preeminente el derecho de conservación del Estado en que se desarrolla la guerra. Y como los intereses vitales del país peligran, y su seguridad y conservación se encuentran amenazadas, el Estado tiene derecho, por medio de sus órganos capacitados, a salvaguardar su propia existencia adoptando las medidas excepcionales que requieren las circunstancias.

Al actuar así, si resultan daños para los intereses o súbditos de otros Estados, no deriva ninguna responsabilidad para el Estado envuelto en una guerra civil cuando obra dentro de los límites de ese derecho primordial, pues quien ejerce su derecho a nadie perjudica (35). De aquí que todos los perjuicios que derivan de acciones propiamente bélicas no pueden dar lugar en principio a la infracción de una norma internacional, ya que el empleo de la fuerza para el restablecimiento del orden perturbado es un derecho elemental de todo Estado que no encuentra otro

(35) PODESTA COSTA (op. cit., p. 48).

límite que el que señalan las normas internacionales que regulan la actividad bélica. Únicamente una infracción de éstas podría crear un estado de cosas incompatibles con la condición de sujeto jurídico internacional del país que es teatro de la lucha. A este respecto, valen idénticas consideraciones que las expuestas al hablar del valor del contenido de las normas de la guerra y de la neutralidad, cuando las partes en guerra civil fiscalizan el comercio marítimo dentro de las aguas territoriales. Pues también los actos que tienen consideración de medidas propiamente bélicas han de ser justificados con arreglo al Derecho internacional (36).

En cuanto a los actos de los órganos dependientes del Gobierno vencido, al quedar desprovistos de todo carácter estatal en la definitiva valoración que de los mismos hace el ordenamiento jurídico del Gobierno triunfante, y quedar reducidos a la simple consideración de actos individuales, no tienen más trascendencia que la de los actos dimanantes de cualquier particular a los efectos de determinar la responsabilidad internacional del Estado. En este sentido, es de observar que los actos de los individuos no pueden jamás ser fuente directa de responsabilidad del Estado (37), toda vez que el individuo como tal

(36) EAGLETON: *Responsability of States in International Law* (New York, 1928, p. 155).

(37) ANZILOTTI (op. cit., p. 423); *Revue Générale de Droit International Public* (XII, 1906, págs. 14-15); EAGLETON (op. cit., página 77).

es incapaz de expresar una voluntad estatal. Los actos de los individuos sólo pueden ser motivo de dicha responsabilidad, en cuanto dan ocasión a que el Estado adopte frente a ellos una determinada conducta, la cual puede dar lugar a la responsabilidad internacional del mismo, si es contraria a la conducta que le es impuesta por el Derecho internacional. Tan sólo los actos que realiza el Estado por medio de sus órganos capacitados, es decir, la actitud que adopta frente a los actos de los individuos, son fuente de responsabilidad, pues los actos individuales en sí no pueden en ningún caso dar lugar a ella, siendo, a lo sumo, ocasión para que el Estado se vea en la necesidad de actuar con arreglo a las prescripciones del Derecho internacional.

La obligación que éste impone al Estado frente a los actos de individuos que han ocasionado daños a los extranjeros es la de restaurar el orden jurídico por ellos violado, imponiéndoles la sanción prevista por el ordenamiento interno y haciendo efectiva la responsabilidad que resulta de la aplicación de sus normas (38). Es así como tiene lugar la reparación interna por la violación jurídica que tales actos entrañan. Y es justamente esta reparación interna la consecuencia obligada de la conducta impuesta al Estado por el Derecho internacional, y cuya efectividad real es prueba de que existe en aquél la organización

(38) EAGLETON (op. cit., págs. 42 y sigs.).

jurídica necesaria para cumplir los requisitos que le son exigidos como sujeto jurídico internacional. Pues, si no se produce esta reparación interna, el Estado adopta una actitud contraria al Derecho internacional, la cual entraña una innegable responsabilidad internacional al concurrir los dos elementos de imputabilidad e infracción jurídica, indispensables para que aquélla exista. Por ello es por lo que el Gobierno triunfante no tiene otra obligación frente a los daños causados a extranjeros por actos de particulares, a cuya categoría quedan relegados los actos realizados por el Gobierno vencido y órganos dependientes del mismo, que la de sancionarlos con arreglo a lo dispuesto en su ordenamiento interno, haciendo efectiva la responsabilidad en que han incurrido los culpables. Al obrar así, el Gobierno triunfante cumple la obligación que es impuesta al Estado por el Derecho internacional, con lo que se desvanece toda posible responsabilidad internacional del mismo por efecto de tales actos.

INDICE

	Págs.
1.—La guerra civil ante el Derecho interno y el internacional	5
2.—La modificación del orden jurídico interno y el problema de la legalidad o ilegalidad del nuevo Poder.	11
3.—Los terceros Estados y la guerra civil.....	15
4.—La igualdad de situación de hecho de las partes en guerra civil.....	20
5.—Alcance de esta igualdad dentro del territorio del Estado y las aguas jurisdiccionales.....	22
6.—Efectos de la guerra civil sobre la navegación mercante extranjera dentro del mar territorial.....	26
7.—El problema de la responsabilidad internacional del Estado por daños causados a extranjeros durante la guerra civil.....	34

FU-7-64

Co
IN

L
C