

EL ACUERDO DE NYON Y EL TRÁFICO MERCANTE

Enseñanzas para el presente y para el futuro

Luis PERALES GARAT
Capitán de fragata
Recibido: 12/02/2024 Aceptado: 10/04/2024
Cartagena (Murcia), España

Resumen

Durante la Guerra Civil, el tráfico marítimo jugó un papel primordial para el apoyo del esfuerzo de guerra de ambos bandos. Al tratarse en muchos casos de tráfico internacional, realizado a través de buques de diferentes países, algunas naciones europeas firmaron un acuerdo, conocido como de Nyon, para proteger sus barcos en el Mediterráneo de los ataques «piratas» de submarinos, protección que sería luego ampliada a otros tipos de ataque. Esto forzó al bando sublevado a cambiar sus tácticas, para evitar las acciones contra sus propios submarinos y buques.

Las condiciones y el momento –en el periodo de entreguerras, y antes de las grandes campañas submarinas de la Segunda Guerra Mundial y de la aprobación de los acuerdos internacionales actualmente en vigor– hacen del acuerdo una pieza muy interesante para el estudio de la evolución del derecho marítimo y de la guerra al tráfico. Y la situación actual, con varios frentes de inestabilidad marítima, da una nueva perspectiva a lo acordado en Nyon.

Palabras clave: tráfico mercante, beligerancia, bloqueo, piratería, submarinos legionarios, derecho de visita, buena presa, aguas territoriales, banderas de conveniencia.

Abstract

During the Spanish Civil War shipping was crucial to provide support to both sides. As commercial shipping was mostly international in nature, a number of European nations signed an agreement to protect ships against “piracy attacks” perpetrated by submarines in the Mediterranean Sea (later amplified to other attacks). This forced the rebels to change tactics in order to avoid damages to own ships and submarines.

The special conditions and circumstances, in the interwar period and before the submarine campaigns of the Second World War and the ratification of international conventions currently in force, make of this agreement and interesting study case of the evolution of maritime warfare and international maritime law.

The current situation, with a number of sea areas where freedom of navigation is contested, gives a new perspective to this agreement.

Keywords: maritime shipping, belligerent rights, blockade, piracy, “submarinos legionarios”, right of visit, good prize, territorial waters, flags of convenience.

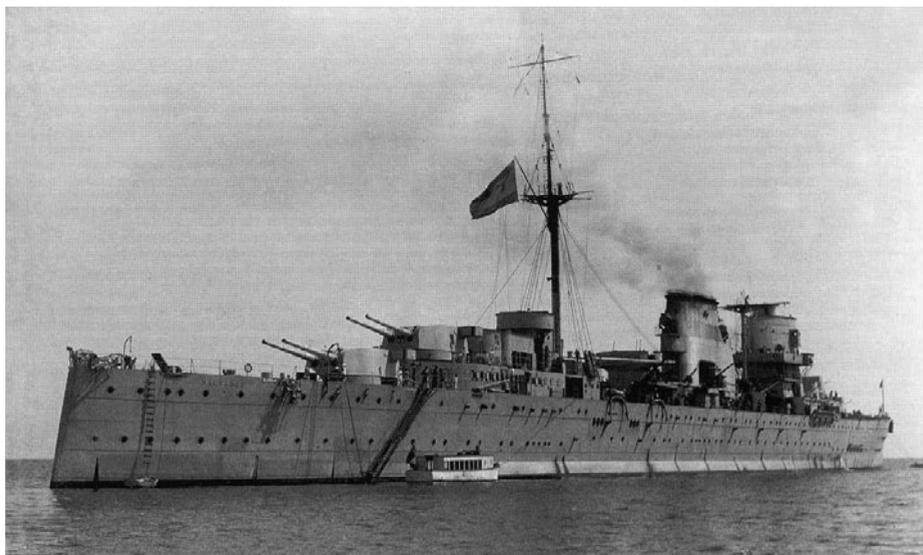
EN el verano de 1936 estalló la Guerra Civil en España, una guerra que tuvo desde sus comienzos una dimensión naval y otra marítima. Y, aunque la dimensión naval del conflicto fue limitada, dadas las escasas fuerzas en este ámbito de ambos contendientes y la moderada repercusión internacional –moderada pero no inexistente; a veces incluso adquirió caracteres preocupantes–, la dimensión marítima fue muy importante, porque de ella dependía que ambos bandos pudiesen continuar con el esfuerzo de guerra.

La Marina Mercante española era entonces numerosa, aunque España no ocupara un lugar entre los países más representativos del comercio marítimo mundial. No obstante, como sigue pasando en el momento actual, el intercambio de mercancías no se realizaba en exclusividad con buques españoles, y el tráfico comercial con países próximos era constante. Con el estallido de la guerra, este tráfico se incrementó (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, pp. 262 [1936], 302 [1937] y 346 [1938])¹ en lo que afecta a las materias y efectos que ambos contendientes necesitaban: alimentos y bienes en general, material industrial para la fabricación de armas, e incluso armamento, así como en cuanto a las exportaciones que podían producir divisas, como el mineral de hierro.

Estas condiciones supusieron un número importante de incidentes con buques de diferentes países², siendo los del Mediterráneo protagonizados prin-

(1) El año del acuerdo entraron en puertos nacionales 9.130 barcos españoles y 5.447 barcos extranjeros. Al año siguiente, el tráfico aumentó hasta los veinte mil buques.

(2) Y, por supuesto, nacionales, entre los que hubo más de doscientas bajas y declaraciones de buena presa, aunque el número incluye buques de distinto porte, así como pesqueros y



El crucero *Baleares*. El *Baleares* y el *Canarias* (buque insignia de la Flota) eran las mejores unidades de la Marina nacional. El primero fue hundido el 6 de marzo de 1938, en el combate de cabo de Palos. (FUENTE: Archivo del Museo Naval)

principalmente por unidades italianas de la Regia Marina durante el primer año de guerra. Ante estos hechos, varias naciones europeas alcanzaron un acuerdo para la protección del tráfico marítimo en este mar. Elaborado y firmado en la ciudad suiza de Nyon –y, por lo tanto, conocido con tal nombre–, es un ejemplo muy interesante de cómo se puede tratar de gestionar el tráfico marítimo en unas condiciones particulares. El acuerdo se firmó en septiembre de 1937, un año después de comenzada la guerra, y supuso el fin de los ataques por parte de los buques italianos. La elección de Nyon en lugar de Ginebra, a escasos veinte kilómetros de aquella, trataba de evitar cualquier conexión con la discusión que, en torno a la crisis de Abisinia, se estaba desarrollando con Italia, dentro de la Liga de las Naciones, en esta otra ciudad suiza.

El principio inspirador de los acuerdos era combatir los actos de «piratería» cometidos por submarinos contra buques mercantes, aunque el documento firmado el 14 de septiembre se amplió el 19 a los ataques perpetrados por buques de superficie o aeronaves. Esta ampliación se incorporó al texto definitivo, con el objetivo de limitar las acciones en el Mediterráneo de los cruceros nacionales contra buques extranjeros.

buques de recreo. Pero los buques nacionales no están contemplados dentro del acuerdo de Nyon. GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 411, apéndice «Hundimientos y bajas en la flota mercante española durante la Guerra Civil».

Más adelante, el 30 de septiembre, los países promotores se reunieron con los italianos en París para incorporarlos a los términos del acuerdo. De esta forma, Italia entró a patrullar las zonas asignadas en el Tirreno, donde procedió a hacer una ostentosa exhibición de sus medios navales. Roma exigía paridad con el Reino Unido y Francia, algo difícilmente asumible en el contexto político del momento, pero necesario dentro de la política de apaciguamiento (*appeasement*) del gobierno británico. La adhesión de Italia al acuerdo, empero, no fue significativa, ya que antes de esa fecha ya habían cesado sus ataques contra el tráfico mercante.

El acuerdo no convenció a las partes afectadas, ni produjo los efectos deseados por muchos, sin que esto signifique que no tuviera un impacto importante en el desarrollo de las operaciones; no obstante, ni tan siquiera resultó implementado en los términos fijados por los actores que lo habían firmado –claramente demasiado ambiciosos o en exceso optimistas–. Dada la ingente capacidad de medios que requería su aplicación efectiva, esta conoció muchos altibajos, en función de las circunstancias. Con todo, lo acordado en Nyon presenta ciertas similitudes con algunas iniciativas recientes, sean internacionales –como los corredores internacionales en el golfo de Adén y el Mar Rojo, *International Recommended Transit Corridor* (IRTC) y *Maritime Security Transit Corridor* (MSTC)–, sean multilaterales –como la *Black Sea Grain Initiative* (BSGI) o la operación *Protective Guardian*, para la protección del tráfico marítimo en el Mar Rojo–, o sean nacionales –como el corredor ucraniano para la regulación y apertura del tráfico marítimo en el Mar Negro–.

Curiosamente, el acuerdo de Nyon es poco conocido en España. Esto no sucedía con las generaciones anteriores, que al menos nominalmente lo conocían, pero lo normal es que las actuales no hayan siquiera escuchado hablar de él. Las menciones del acuerdo en revistas navales –como la *Revista General de Marina* o la REVISTA DE HISTORIA NAVAL– son muy limitadas, y en ellas nunca aparece como objeto independiente de estudio, sino –como no podía menos de ocurrir– como mención incidental en artículos que tocan algún aspecto de la Guerra Civil³. Por el contrario, en *La guerra silenciosa y silenciada*⁴ la respuesta del bando nacional está bien descrita, con detalles que no existen en otras fuentes. También contiene esta obra las zonas de ejercicios submarinos para los firmantes y las trece derrotas recomendadas en Nyon,

(3) Por cierto que tales menciones incidentales, además de escasas, en ocasiones ni siquiera son exactas. Así ocurre con un artículo de GLEZ. BARREDO (1988, p. 98), publicado en esta misma revista, que versa sobre una acción acaecida en enero de 1937, antes de la firma del acuerdo, aunque el autor lo incluya en el mismo. El propio libro de GONZÁLEZ ECHEGARAY (1977), obra fundamental para entender la dimensión marítima del conflicto, habla de que los promotores del acuerdo fueron el Reino Unido y la URSS (p. 309), cuando existen pocas dudas acerca del papel de Francia como principal impulsora.

(4) No obstante, el conocimiento de esta obra en cinco volúmenes de los hermanos Fernando y Salvador Moreno de Alborán no está generalizado –como su título parece indicar–, acaso por su extensión.

aunque no incluye los términos del acuerdo, si bien el contenido de este, a día de hoy, es fácilmente accesible en internet⁵.

Los daños a los buques mercantes

El esfuerzo bélico de los contendientes en la Guerra Civil dependía de los suministros que recibían por vía marítima. Durante el primer año de guerra, ambos bandos procuraron el apoyo por medio de tráfico mercante en sus áreas de interés o influencia, que dependía del número de buques que se encontraban en cada zona al comienzo del conflicto, de la actitud de sus capitanes, oficiales y dotación –los comités revolucionarios también se iban institucionalizando en la marina mercante–, y de las relaciones comerciales anteriores⁶. Simultáneamente, el tráfico mercante que apoyaba al bando contrario se convirtió en un objetivo militar, si no legal, por no haber sido ninguno de los dos bandos reconocidos internacionalmente como beligerantes⁷, sí legítimo, como medio de socavar el esfuerzo de guerra del enemigo.

El apoyo provenía, principalmente, de determinados países: de Francia, México y la URSS (FERREIRO) para el bando gubernamental, y de Alemania, Italia y Portugal para el sublevado. Por su parte, el Reino Unido se dedicaba en esencia a hacer negocios, algunos de los cuales, poco escrupulosos y dudosamente morales, produjeron pingües beneficios a sus organizadores (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, pp. 278 y 315)⁸.

Al término de la guerra, el número de buques hundidos o capturados era considerable: 27 británicos, 18 franceses, 9 griegos, 8 panameños (pabellón de conveniencia) y 10 soviéticos (ib., p. 427)⁹. Y, aunque estas cifras corresponden al final del conflicto, los daños producidos antes del acuerdo tampoco son desdeñables, si bien esto no suponía un problema *per se*, siempre que en los ataques no se excedieran los límites que la legalidad del momento imponía, como que se ejecutaran en aguas de jurisdicción y no internacionales.

También merece la pena destacar los daños a buques de guerra de otros países que participaban en las medidas de control establecidas por el Comité de No Intervención, aunque todos ellos fueron ocasionados antes del acuer-

(5) Tanto en la página de la Cruz Roja Internacional (<https://ihl-databases.icrc.org/fr/ihl-treaties/nyon-agr-1937>) como en el archivo histórico de Naciones Unidas (<https://archives.ungeneva.org/the-nyon-arrangement>), entre otros portales.

(6) En los primeros días del conflicto llegaron muchos buques cuyas escalas ya estaban previstas antes del estallido del conflicto. Y, de manera general, el tráfico habitual de exportaciones (p. ej., mineral de hierro) trató de mantenerse dentro de los estándares previos a la guerra.

(7) Para entender el significado del estatuto de beligerante, tanto entre países como entre facciones enfrentadas, véase GURMENDI DUNKELBERG.

(8) Jack Albert Billmeir hizo una fortuna con la naviera Stanhope Steam Ship Company, que pasó de tener dos barcos a comienzos del conflicto a 37 al final de este. Esta información está corroborada en THE SHIPS LIST.

(9) Apéndice «Bajas definitivas de buques extranjeros por pérdida total o buena presa».

do. Así, por ejemplo, resultaron dañados el destructor británico *Hunter*, en aguas de Almería (mayo 1937), al colisionar con una mina; los cruceros alemanes *Deutschland* (mayo de 1937, en aguas de Ibiza) y *Leipzig* (15 y 18 de junio de 1937, en aguas de Palma), a los que atacó la aviación republicana mientras realizaban labores de control como parte del Comité de Londres; y el italiano *Barletta* (24 de mayo de 1937, también en aguas de Mallorca). Estas situaciones exponían a ambos bandos contendientes a eventuales represalias de los países perjudicados. Y así, los alemanes bombardearon Almería el 31 de mayo y los británicos amenazaron con hundir barcos propios (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 1826)¹⁰. Por otro lado, el 1 de septiembre de 1937, el destructor británico *Havock* informó de un ataque sin éxito por parte de un submarino que resultó ser el italiano *Iride*, en lo que fue la última acción previa a la firma del acuerdo de Nyon.

Acuerdo de Londres para los submarinos

Dado que el espíritu del acuerdo está ligado a los ataques submarinos, es conveniente revisar cómo estaban reguladas las actuaciones de estos en el momento de estallar el conflicto.

Antes del comienzo de la guerra, las normas que regían las acciones de los submarinos estaban fijadas la parte IV, artículo 22, del acuerdo de Londres¹¹, firmado en 1930 –que era, por cierto, una continuación de las normas contenidas en la Declaración de Londres de 1909 para buques de superficie–:

«The following are accepted as established rules of International Law:

(1) In their action with regard to merchant ships, *submarines must conform to the rules of International Law to which surface vessels are subject.*

(2) In particular, except in the case of persistent refusal to stop on being duly summoned, or of active resistance to visit or search, a warship, whether surface vessel or submarine, *may not sink or render incapable of navigation a merchant vessel without having first placed passengers, crew and ship's papers in a place of safety.* For this purpose the ship's boats are not regarded as a place of safety unless the safety of the passengers and crew is assured, in the existing sea and weather conditions, by the proximity of land, or the presence of another vessel which is in a position to take them on board.

The High Contracting Parties invite all other Powers to express their assent to the above rules».

(10) En esta obra se propone el hundimiento del *Canarias* en represalia por los incidentes.

(11) Las normas preexistentes (p. ej., las del Convenio de La Haya) son anteriores al empleo operativo de los submarinos, sin que se hubiera llegado a un acuerdo después de la Primera Guerra Mundial para regular su actuación.

Esta parte del acuerdo se mantendría en vigor sin límite de tiempo (art. 25); no así las demás cláusulas, que se revisarían el 31 de diciembre de 1936. Aunque la Guerra Civil española estalló antes, como es bien sabido, las provisiones del tratado de 1936 se centraban en el control de armamentos y no añadían puntualizaciones nuevas sobre los ataques de los submarinos.

Estas normas, que obligaban a los submarinos a avisar a los buques mercantes de un ataque y a poner en lugar seguro a pasajeros y tripulación antes de acometerlo (siempre que el mercante en cuestión no se negase a parar ni opusiera trabas al ejercicio del derecho de visita), tienen una trascendencia extrema, porque eran la única legislación internacional aplicable para el uso de submarinos en el contexto histórico previo a la Segunda Guerra Mundial¹². Es importante señalar que España no era signataria de ninguno de los acuerdos, pero Italia sí había ratificado el de 1930.

A despecho de ello, los submarinos italianos atacaban a los buques con destino a puertos de España en manos republicanas, a solicitud del gobierno de los sublevados. Tales ataques también eran ejecutados por buques de superficie, en las mismas condiciones de ilegalidad y desatención de la tripulación¹³, pero estos últimos inicialmente no fueron objeto de protesta. Aunque los submarinos no se identificaban, su nacionalidad era de todos conocida (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III, p. 1825.)¹⁴. Los ataques en cuestión no eran indiscriminados, sino que se dirigían solo contra los buques que trasladaban material para el bando gubernamental y se efectuaban a instancias del bando sublevado; no obstante, no cumplían lo estipulado en el Acuerdo de Londres en cuanto a la protección de las tripulaciones –aunque, obviamente, detrás de las protestas se escondía el interés de proteger la llegada de suministros, y no las tripulaciones–.

Aun así, en los calientes años previos al desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial, las potencias europeas, principalmente los británicos, se cuidaban de condenar expresamente a los italianos, cuyos ataques se disfrazaban como actos de piratería.

(12) Las acciones submarinas en la Gran Guerra, a pesar de los ataques ilegales ocurridos, y del hundimiento del *Lusitania* en 1915, tienen una dimensión diferente, en tanto en cuanto tales acciones eran limitadas y el ataque indiscriminado al tráfico solo comienza en 1917. Los métodos utilizados durante la Guerra Civil son similares a los que se van a generalizar en la Segunda Guerra Mundial. Curiosamente, Donitz no fue condenado por haber hundido buques civiles prescindiendo de las medidas humanitarias establecidas en los tratados de Londres, lo que suponía reconocer de una manera tácita que todos los involucrados en la guerra, estadounidenses incluidos, habían actuado de la misma forma.

(13) Los cruceros nacionales llegaron a tener una base avanzada en la isla de Favignana, en la parte más occidental de Sicilia, para proporcionar carbón a sus cruceros. GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 171.

(14) Particularmente del Almirantazgo, que descifraba todas las comunicaciones italianas, sin informar a los mercantes de los riesgos que corrían.

El Acuerdo de No Intervención. Inspecciones a buques

El Pacto de No Intervención, acordado a principios de agosto de 1936, pero que no empezó a hacerse efectivo hasta abril de 1937, intentaba contener la intervención extranjera en la guerra en España, para evitar una escalada en las hostilidades que internacionalizara el conflicto. Para ello, diferentes países actuaron activamente en su ejecución, después de la formación del Comité de No Intervención, en Londres, el 9 de septiembre¹⁵. Por un lado, el Reino Unido mantenía una vigilancia permanente en los puertos del norte con las unidades de la *Home Fleet*¹⁶, para dar protección a los buques de bandera británica¹⁷, que en principio eran barcos mercantes que hacían transacciones con ambas partes, sin implicación ni apoyo a ninguno de los bandos. Por otro lado, los alemanes hacían lo propio con los buques de su pabellón, que aprovechaban para introducir material de apoyo a los sublevados mientras controlaban los puertos del Levante; Italia se ocupaba de los del noreste peninsular, y Francia, de la costa africana, según el reparto de zonas acordado en el Comité de Londres (WIKIPEDIA: 14/7/2023).

A los efectos del acuerdo posterior, el Pacto de No Intervención supuso que los contendientes no pudieran declarar legalmente un bloqueo, al no reconocérseles el estatuto de beligerantes y carecer de capacidad para hacerlo efectivo (véase *infra* el epígrafe dedicado a los aspectos legales del acuerdo). Esto les impedía asimismo realizar inspecciones de buques en aguas internacionales, cualesquiera que fuesen sus banderas. No obstante, ambos bandos sí declararon bloqueos: el republicano, alegando su derecho como gobierno efectivo de la nación (GLEZ. ECHEGARAY: 1977 p. 248); el sublevado, tratando de dar legitimidad a sus actuaciones y evitar incidentes con los países implicados, principalmente el Reino Unido.

En estas circunstancias, los bandos contendientes solo podían emprender acciones sin sujeción a límites, contra buques de pabellón español o de cualquier otra bandera, dentro de las aguas territoriales –cuyo límite, entonces, estaba fijado en tres millas náuticas (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. Y S. I: 1998, p. 504)¹⁸–. Esta restricción dejaba un margen muy escaso para reaccionar contra un posible forzador del bloqueo, ya fuera a la entrada de puerto,

(15) Aunque es difícil considerar que ninguno de sus integrantes tomara parte activa en el transporte, legal o de contrabando, de armas. La interpretación se presta, claramente, a las consideraciones de cada uno de los dos bandos. Pero son numerosísimos los transportes de material de guerra vía marítima, sobre todo durante el año 1937. Con la aplicación más rigurosa del pacto, se comenzó a trasladar material vía Francia, pudiendo declararse como contrabando prácticamente sin necesidad de interpretación el que entraba por mar.

(16) En general, las actuaciones de la Royal Navy en aguas del Atlántico las realizó la *Home Fleet*, y en el Mediterráneo, la *Mediterranean Fleet*.

(17) González Echegaray (p. 254) cuenta que las unidades de apoyo (*Orangeleaf*, *Reliant* y *Montedol*) tenían la ría de Vigo como base, aunque parece más apropiado pensar que hacían escala en Vigo.

(18) Ambos bandos reclamaban seis millas.

en el mismo puerto o a su salida, como muestra el caso del *Thorpehall*¹⁹ en Bilbao, escoltado por tres destructores británicos en presencia del *Almirante Cervera* (GRAHAM: 2020). Obviamente, ambos bandos buscaron la manera de burlar estas normas o de retorcerlas para acomodarlas a sus intereses. Y así, hubo incluso dos intentos de abanderamiento masivo de buques españoles en el Reino Unido y en Francia (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 236).

Este es el trasfondo que llevó al gobierno de Burgos a pedir a los italianos que atacaran el tráfico marítimo que se dirigía a la Península. Consciente de los apoyos que a través del Mar Negro se daban a los republicanos, tenía establecido un servicio de espionaje en Rumanía que informaba de los movimientos previstos de los buques con destino a España. Durante el año 1937 lo encabezó el entonces capitán de corbeta Manuel Espinosa, primero tras la tapadera de turista alemán (ESPINOSA RGUEZ.: 1987, p. 186), hasta que se le reconoció como agregado a la legación española. De hecho, las normas para los submarinos españoles ordenaban atacar a los buques «señalados».

Conferencia de Nyon

Para resolver estos asuntos, Francia, en abierto apoyo al gobierno de la República, convocó la Conferencia de Nyon en el mes de septiembre de 1937, más de un año después de comenzadas las hostilidades. Aunque ingleses y franceses se habían reunido previamente para acordar los términos a discutir, centrados inicialmente en las acciones de los submarinos, la iniciativa en todos estos temas la llevó siempre Francia. Sin embargo, el apoyo y posterior liderazgo de las acciones correspondió a la Royal Navy, como potencia naval del momento.

De los países participantes quedaban inicialmente excluidos los ajenos al Mediterráneo; tampoco se incluía a los ribereños del Mar Negro, aunque posteriormente tanto estos como Alemania fueron invitados. La URSS insistió sin éxito en que se convocara al gobierno de la República, mientras que Alemania e Italia no participaron (aunque aquella, como hemos dicho, se incorporaría más adelante), la primera, alegando la falta de apoyo ante el ataque que había sufrido el *Leipzig*, y la segunda, por las acusaciones abiertamente vertidas contra ellos por la URSS. Ambas proponían continuar actuando conforme a los términos del Pacto de No Intervención.

El acuerdo solo incluiría los ataques a buques en el Mediterráneo, porque era donde operaban los submarinos –y buques– italianos, puesto que la franja litoral extramediterránea que se mantenía bajo control gubernamental, a comienzos del verano de 1937 –con la campaña del Norte muy avanzada–, era residual. Por otro lado, las acciones que se ejecutaban, a grandes rasgos, eran

(19) Curiosamente, este es un barco de una de esas compañías vulneradoras del bloqueo, la Westcliffe Shipping, que se benefició del contrabando durante la Guerra Civil. GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 369.

encuadrables en los términos admitidos de la guerra naval, aunque fueron múltiples los incidentes con barcos británicos en el curso de misiones de protección de su propio tráfico (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 2153).

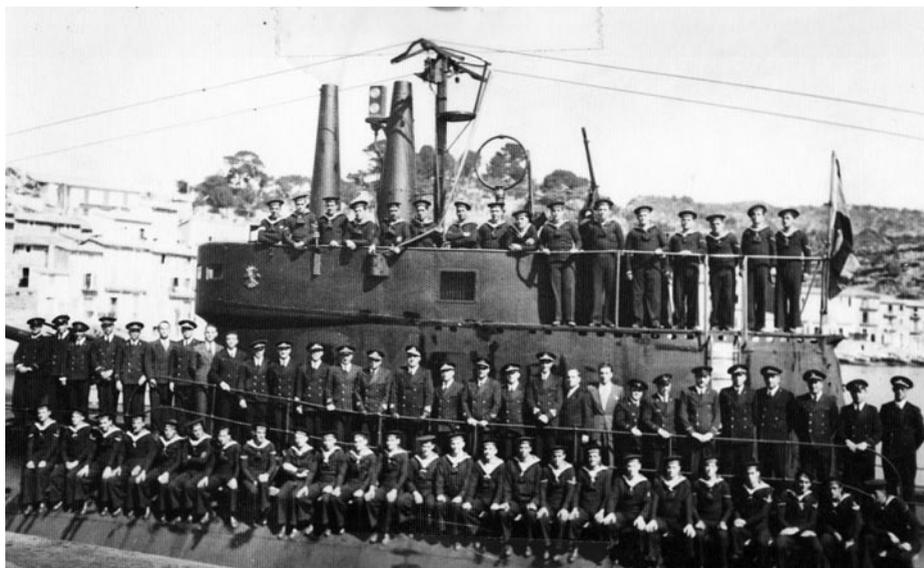
En un articulado breve (nueve disposiciones), el acuerdo fijaba una serie de derrotas recomendadas y delimitaba unas áreas para los ejercicios de submarinos de los países firmantes (véase anexo), al tiempo que dictaba las normas de respuesta a los ataques de submarinos, buques y aeronaves contra el tráfico mercante no español. Estas normas autorizaban un ataque inmediato en el caso de submarinos y aeronaves, y una respuesta dentro de las posibilidades de las unidades presentes en el caso de incidentes con buques de superficie.

A finales de septiembre, Italia se sumó a las conversaciones, aunque se mofaba de los términos del acuerdo: «È una bella vittoria. da imputati siluratori a poliziotti mediterranei, con esclusione degli affondati russi» (Es una gran victoria: de torpederos convictos a policías del Mediterráneo, con la exclusión de los rusos, cuyos buques hemos hundido) [FRANK: p. 32], mientras que la Unión Soviética lo hizo desde el principio, para defender a sus buques y el apoyo que prestaba a la causa de la República. No obstante, su participación fue limitada, entre otras razones por las enormes carencias de la marina soviética del momento²⁰. Es importante destacar que Francia tampoco contaba entonces con medios suficientes para hacer efectivo el cumplimiento de las normas internacionales en vigor, por lo que tenía que recurrir al mencionado concurso de la Royal Navy.

Aunque el acuerdo fijara unos términos concretos, las reuniones entre mandos navales españoles y británicos dejaban claro la simpatía de estos por los nacionales, al menos en lo que a las relaciones entre armadas se refiere, sin que por ello dejaran de exigir el cumplimiento de las normas que su gobierno les imponía (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 1829)²¹; y lo mismo ocurría con la Marina francesa (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 342). Curiosamente, los británicos acordarían que sus aeronaves no volarían dentro de las diez millas náuticas de costa, ni al norte de la línea cabo de la Nao-Baleares, en una especie de pacto entre caballeros. Por su parte, las normas promulgadas para los buques de la Marina nacional tomaban muchas precauciones para no dañar barcos de pabellón británico, a los que remitían a sus propias autoridades, incluyendo, curiosamente, el puerto de Gibraltar como referente, por razones geográficas obvias. Ya en el año 36, el mando nacional había emitido unas instrucciones claras de cómo actuar con buques de bandera británica (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 1847).

(20) De hecho, la URSS se incautó de varios buques españoles como pago de los suministros –además de las reservas de oro del Banco de España– como necesidad para relanzar su limitadísima marina.

(21) Los autores narran aquí las conversaciones del almirante Bastarreche con su homólogo Somerville.



Dotaciones de los submarinos *General Mola* y *General Sanjurjo*. Los civiles son técnicos italianos. (FUENTE: Archivo del Museo Naval)

Reacción al acuerdo

La primera reacción de los italianos al acuerdo fue la entrega a los nacionales, el 15 de septiembre de 1937, de los submarinos *General Mola* y *General Sanjurjo* (ex-*Archimedes* y ex-*Torricelli*), para que pudieran proseguir su campaña submarina de ataque al tráfico sin implicarlos directamente.

Posteriormente, se cedieron los cuatro submarinos legionarios²² *General Mola II*, *General Sanjurjo II*, *Teniente de Navío González López* y *Capitán de Corbeta Aguilar Tablada* que, junto con los nacionales *General Mola* y *General Sanjurjo*, comenzaron sus ataques, aunque con éxitos limitados debido a las restricciones impuestas. Con esto, el gobierno italiano pretendía evitar futuras acusaciones de actos de piratería o de cualquier otra naturaleza. Los submarinos legionarios finalizaron sus actividades en febrero de 1938 (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 2153).

El acuerdo supuso, además, la emisión de unas normas específicas para los submarinos nacionales, que limitaban su actuación a las restricciones impues-

(22) Se denominaba así a los que operaba la Marina italiana con el concurso de oficiales españoles, ante la falta de submarinos en el bando nacional. Actuaban desde la base de Sóller, en la isla de Mallorca.

tas, a la vez que establecían las precauciones a tomar para operar al margen de ellas, como que, cuando navegaran en aguas internacionales, debían hacerlo en superficie, alistados para hacer inmersión inmediata. Por otra parte, cuando hubiere que ejecutar una operación, siempre con la autorización del Estado Mayor, se debería:

- a) emplear siempre submarinos españoles y nunca legionarios;
- b) de ser posible, vigilarlos con buques de superficie;
- c) procurar que las operaciones se hicieran en los huecos entre derrotas comerciales;
- d) utilizar el disfraz de cambio de bandera en forma conveniente a cada paso, para lo cual se proveería a los barcos de bandera inglesa, francesa, italiana y griega;
- e) en la medida de lo posible, procurar que la costa nacional o amiga estuviera en condiciones de poder ganarse en inmersión (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 1843).

Decreto número 382

Nombro Jefe de las Operaciones de bloqueo en el Mediterráneo con mando de la Flota y buques sueltos y de todas las fuerzas aéreas y terrestres afectas a aquel servicio, al Contralmirante de la Armada Excelentísimo Sr. D. Francisco Moreno Fernández, habilitado de Vicealmirante, quien establecerá su Cuartel General en Palma de Mallorca.

Dado en Burgos a diez de octubre de mil novecientos treinta y siete. = Segundo Año Triunfal.

FRANCISCO FRANCO

Nombramiento del jefe de las Fuerzas de Bloqueo del bando nacional (BOE 356, 11 de octubre de 1937)

sus puertos y prohibiendo la navegación nocturna de cabotaje dentro de las aguas jurisdiccionales (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 1841)²³.

En cuanto a los buques que la Flota nacional estaba autorizada a atacar, diremos resumidamente que podía emprender acciones contra aquellos sorprendidos de noche en aguas jurisdiccionales y con las luces apagadas, o entrando en un puerto o saliendo de él, así como contra los mercantes republicanos, los escoltados por buques de guerra del bando republicano, los soviéticos y los especialmente señalados.

Los buques de superficie debían ajustarse en su actuación a unos términos similares, pero siempre incluyendo la visita e inspección a buques en las aguas jurisdiccionales, dentro de los términos del Tratado de Londres. Simultáneamente, para evitar las ventajas que las derrotas suponían para los buques que trataran de hacer contrabando con el bando republicano, los nacionales respondieron bloqueando

(23) También figuraba entre las recomendaciones que el Almirantazgo hacía a los buques mercantes de bandera británica.

Estas medidas se acompañaron con una disminución de los ataques desde buques, lo que se contrapesó con el incremento de los ataques aéreos.

Además, conforme avanzaba la guerra, las acciones fueron concentrándose en los buques en puerto, lo que produjo unos resultados desastrosos para el tráfico marítimo republicano. Otras actuaciones, como el combate del cabo Cherchel (7 de septiembre de 1937, anterior a la firma del acuerdo, pero dentro del marco de sus discusiones), supusieron para el bando sublevado una derrota táctica pero le reportaron una ventaja estratégica, ya que haber logrado que el convoy de mercantes republicanos se viera obligado a refugiarse en el puerto francés –donde quedó internado–, compensó sobradamente los graves daños que sufrió el *Baleares* en su intento de interceptarlo.

Banderas enemigas/neutrales

Ambos bandos utilizaron banderas de otros países para confundir al adversario, siendo esta estratagema una práctica reconocida y autorizada por el derecho marítimo consuetudinario (art. 110 del Manual de San Remo; en la época, contemplado en el Manual de Oxford). Las condiciones para su uso estaban –y están– estrictamente delimitadas, a fin de diferenciar nítidamente esta acción de la perfidia –uso intencionado, para atacar, de situaciones excepcionales que garantizan la neutralidad (art. 111 del Manual de San Remo)–. A estas argucias solo pueden recurrir los buques de los bandos beligerantes, nunca los supuestamente neutrales, por ser en sí mismas una demostración de falta de neutralidad.

Algunos países, ante estas circunstancias, solicitaron que se estableciera una marca distintiva, para reconocer a los buques neutrales propios que realizaban tráfico legal. Se definió como tal una bandera blanca con dos bolas negras, pero no parece que se llegara a usar, dados los reiterados informes sobre buques navegando con banderas falsas, lo que al parecer les garantizaba protección suficiente.

Número 10

AVISO DE GENERALIDAD. ESPAÑA

Señales semafóricas eventuales:

Dirección general de la Marina mercante.

En los Semáforos del Gobierno de la República y ante la presencia de buques enemigos o sospechosos se izará la bandera Y del Código Internacional si hay a la vista buques mercantes.

(Aviso número 10, 1 de Febrero 1937)

Aviso a los navegantes. Señal semafórica Y para indicar la presencia de buques sospechosos. *Gaceta de la República*, núm. 41 (10 de febrero de 1937)

Actuación de los buques neutrales

El tráfico neutral durante la Guerra Civil no lo fue tanto; o, al menos, no lo fue siempre. Aunque es necesario mencionar el apoyo que recibieron ambos bandos en materia de suministro de material de primera necesidad y en la evacuación de personal, existieron compañías poco escrupulosas, atentas tan solo al beneficio sin reparar en otras consideraciones (véase nota 8), lo que, como en todas las guerras y crisis, propició el enriquecimiento de unos pocos. Por eso, con la promulgación a nivel internacional de las normas para los apresamientos por parte del bando nacional (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 312), comenzaron las actuaciones que daban lugar a juicios para la declaración de buena presa (RGUEZ. AGUILAR: 2013)²⁴.

La organización de convoyes para dar protección a buques mercantes fue desechada por los firmantes del acuerdo, dadas las limitaciones y dificultades que suponía para la organización del tráfico marítimo.

Por otro lado, para la protección de los buques se utilizaron profusamente las banderas de conveniencia y las falsas. El uso de estas últimas estaba extendido, como ya hemos mencionado, motivo por el que el propio Almirantazgo británico reconocía que se debería autorizar a los contendientes a verificar su autenticidad. Sin embargo, esto habría entrañado concederles en cierto modo el estatuto de beligerantes, por lo que dicha verificación no fue autorizada.

El uso de las banderas de conveniencia es una primicia, prueba de cómo se puede agudizar el ingenio cuando las circunstancias lo dictan, siendo el pabellón normalmente utilizado el de Panamá²⁵. Su uso generalizado en el mundo civil, tal como lo conocemos actualmente, data de 1948; sin embargo, los americanos las utilizarían durante la Segunda Guerra Mundial antes de su entrada en el conflicto (WIKIPEDIA: 9/11/2023)²⁶.

Aspectos legales del acuerdo

El contexto legal en el que se enmarca el Acuerdo de Nyon es, obviamente, previo a la aprobación del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), conocido como Convenio de Jamaica o de Montego

(24) Este artículo relata la discusión al respecto entre mandos navales españoles y británicos.

(25) Curiosamente, la primera bandera de conveniencia –o registro abierto–, tal como las entendemos actualmente, fue empleada por los norteamericanos para burlar las obligaciones que la Ley Seca imponía, tanto a bordo como en el movimiento de alcohol. Más curiosamente todavía, un grupo de senadores de Estados Unidos están exigiendo a Panamá que deje de abanderar buques que realizan actividades sancionadas a Irán y Rusia, como el tráfico ilícito de crudo. THE MARITIME EXECUTIVE.

(26) Como es sabido, la independencia panameña fue apoyada por Estados Unidos para la creación y control del canal de Panamá. El uso de las banderas de conveniencia fue un producto colateral de aquella.

Bay²⁷. Pero es también anterior a la propia existencia de Naciones Unidas, y hay que ubicarlo en el contexto de la inoperante –o, al menos, ineficaz– Liga de las Naciones. No obstante, aunque uno y otro cuerpo legal difieren en los aspectos técnicos –de más está señalarlo–, en líneas generales son bastante similares en lo que a la parte estrictamente jurídica se refiere.

Consideración de beligerantes

Uno de los asuntos cruciales en el devenir de las acciones contra el tráfico marítimo es que las partes en conflicto tengan la consideración de beligerantes. El estatuto de beligerante permitía a las naciones sujetarse a las normas del derecho internacional relativas a la guerra en la mar (Convenio de La Haya de 1907 y Manual de Oxford, de 1913, precursor del de San Remo [1994]²⁸), lo que las habilitaba para emprender acciones de bloqueo, minado, visita y registro..., algo que no estaba permitido a los Estados que carecieran de la consideración de tales.

Hay muchos estudios sobre el tema, entre los que sobresale el de Yanguas Messía (1938). En todo caso, el hecho de que ni uno ni otro de los contendientes en ningún momento obtuvieran tal consideración en el curso de la Guerra Civil, independientemente de la lógica que rija el otorgamiento de tal estatuto²⁹, limitó su actuación, fuera de las aguas jurisdiccionales, sobre el tráfico mercante efectuado por buques de bandera no española.

Bloqueo

Las normas que regían –y rigen (*Manual de Derecho del Mar* II: 2016, p. 83)³⁰– la declaración de bloqueo obligan a que tal declaración la haga un bando reconocido internacionalmente como beligerante y que su aplicación

(27) El CNUDM se firmó en 1982, y fue siendo paulatinamente ratificado por los diferentes países signatarios. Aunque ahora es tema conocido y recurrente, durante la última década del siglo pasado fue objeto de estudio entre los oficiales de la Armada, para lo cual se organizaron diversas conferencias temáticas, ya que entró en vigor en fecha tan reciente como 1994, con la sexagésima ratificación. España lo ratificó en 1996, aunque, en general, se acogiera a sus términos con anterioridad.

(28) Nominalmente, «Manual de San Remo sobre Derecho Internacional aplicable a los conflictos armados en el mar».

(29) Una facción puede recibir el estatuto de beligerante si se cumplen las siguientes condiciones: disponer de una parte significativa de territorio; poseer un gobierno propio; disponer de una fuerza militar, y perseguir un fin político. Estas condiciones se cumplían para el bando sublevado. Por su parte, el bando republicano, como Estado legalmente constituido, esgrimía su lógico derecho a declararse como tal.

(30) Aunque los términos del Manual de San Remo no son acuerdos legales sino usos establecidos y reconocidos, son una reescritura de las normas existentes previamente en el Manual de Oxford, de 1913, con lo que no desvirtúan los términos expresados.

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º A partir de la publicación de este Decreto en la GACETA DE MADRID se considerarán zonas de guerra y quedarán por consiguiente sometidos a bloqueo los territorios de las provincias de Canarias, Ifni y Colonia de Río de Oro, las Plazas de Soberanía de las costas marroquíes y las Zonas de Protectorado e influencia confiadas a España en Marruecos y en la costa occidental de África.

Artículo 2.º Esta declaración será comunicada inmediatamente a las Potencias extranjeras, para que surta todos sus efectos, y muy especialmente a las signatarias del Acta de Algeciras, que impuso a España las obligaciones internacionales de las que aquélla es con influencia indeclinable.

Dado en Madrid a nueve de Agosto de mil novecientos treinta y seis.

MANUEL AZANA

El Presidente del Consejo de Ministros,
JOSÉ GIRAL PEREIRA.

Vengo en disponer lo que sigue:

Artículo 1.º A partir de la publicación de este Decreto en la GACETA DE MADRID, se considerarán zonas de guerra y quedarán, por consiguiente, sometidas a bloqueo las costas y territorios de las provincias de Huelva, Cádiz, Baleares, Lugo, Coruña y Pontevedra.

Artículo 2.º Esta declaración será comunicada inmediatamente por el Ministerio de Estado a las Potencias extranjeras, a los efectos procedentes.

Dado en Madrid a diez de Agosto de mil novecientos treinta y seis.

MANUEL AZANA

El Presidente del Consejo de Ministros,
JOSÉ GIRAL PEREIRA.

Vengo en disponer lo siguiente:

Artículo 1.º A partir de la publicación de este Decreto en la GACETA DE MADRID, se considerará zona de guerra y quedarán, por consiguiente, sometidos a bloqueo, las costas y territorios de las provincias de Almería, Alicante, Murcia y Badajoz.

Artículo 2.º Esta declaración será comunicada inmediatamente por el Ministerio de Estado a las potencias extranjeras a los efectos procedentes.

Dado en Madrid a diecisiete de Agosto de mil novecientos treinta y seis.

MANUEL AZANA

El Presidente del Consejo de Ministros,
JOSÉ GIRAL PEREIRA.

Declaración de zona de guerra y bloqueo. *Gaceta de Madrid*, núms. 223, 224, 231 (9, 10 y 17 de agosto 1936, respectivamente)

resulte efectiva. Ni uno ni otro bando disponían de medios para esto último, lo que inhabilitaba de pleno una declaración en este sentido.

Sin embargo, como hemos visto, ambos habían hecho declaraciones de bloqueo: el bando sublevado, por nota diplomática como respuesta al Acuerdo de Nyon (MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, F. y S. III: 1998, p. 1841); el republicano, por decretos del 9, 10 y 17 de agosto de 1936, haciéndolo en ambos casos público para dar a la declaración la validez requerida. Pero, por las razones mencionadas, ninguna de estas declaraciones fue internacionalmente reconocida, perdiendo así su validez y legitimando toda acción contra sus ejecutores por parte de otros países. No obstante, el bando sublevado recibió el apoyo explícito de alemanes e italianos, mientras que el gubernamental no pudo obtener una ayuda equivalente de los soviéticos, dadas las limitaciones de medios de la URSS y su dificultad para acceder al Mediterráneo (FRANK: p. 28).

Visita y registro

Supeditado al establecimiento del bloqueo, el derecho de visita y registro permitía verificar la bandera y la carga de los buques que pretendían acceder a los puertos españoles. No se admitió, por las consideraciones anteriores (no reconocimiento del estatuto de beligerante e insuficiencia de medios para hacer efectivo el bloqueo). No obstante, varios mandos de la Royal Navy admitían que se debería haber permitido el ejercicio del mencionado derecho,

Subsecretaría de Marina

NEGOCIADO DE PRESAS

Tanto el número de presas efectuadas por nuestra Armada, como la diversidad de circunstancias de cada una, hacen indispensable una centralización de los expedientes de las mismas que robustezca su doctrina al par que unifique y metodice sus trámites, por lo que se dispone:

Artículo primero.—Se crea en la Asesoría Jurídica del Estado Mayor de la Armada un Negociado de Presas, donde deberán centralizarse cuantas informaciones existan sobre apresamiento de buques llevados a efecto por la Marina de Guerra Nacional, así como los expedientes en los que ya recayó el correspondiente fallo.

Artículo segundo.—Al fin indicado, los Comandantes Generales de los Departamentos Marítimos

de El Ferrol y Cádiz y Almirante Jefe de las Fuerzas del Bloqueo del Mediterráneo, remitirán al Almirante Jefe del Estado Mayor de la Armada las documentaciones y expedientes mencionados en el artículo anterior, pudiéndose deducir copia de aquéllos o éstos si estimasen conveniente conservar determinados elementos de juicio ó simplemente informativos.

Artículo tercero.—Por la Asesoría Jurídica se propondrá lo oportuno a la Superioridad para la organización interna del servicio que se establece.

Burgos, 13 de noviembre de 1938.—III Año Triunfal.—El Contralmirante Subsecretario de Marina, Rafael Estrada.

Negociado de presas (BOE 137, 14 de noviembre de 1938)

para evitar los incidentes que se producían con muchos barcos que arbolaban de manera ilegal el pabellón británico.

Una de las derivadas de la visita y registro era la declaración de «buena presa»³¹. Si las condiciones lo justificaban, así eran declarados los buques abordados, con lo que pasaban a disposición plena del captor. Durante la Guerra Civil fueron muchos los buques declarados buena presa por el bando nacional (aunque a muchos otros de los registrados no se los declaró así finalmente, y posteriormente fueron puestos en libertad). No ocurrió lo mismo con el bando republicano, que en sus actuaciones procuró proteger su propio tráfico antes que actuar contra el del contrario.

Las condiciones para la declaración de buena presa incluyen la naturaleza de la carga, el puerto de destino y la situación en la que se realiza la visita, entre otras.

(31) El Manual de San Remo contempla el ataque a buques mercantes enemigos (art. 98) y la captura de naves mercantes neutrales, en el caso de que operen directamente bajo control, órdenes, fletamento, empleo o dirección del enemigo (art. 146c).

Aguas jurisdiccionales

La consideración en la época de hasta dónde alcanzaban las aguas territoriales establece una diferencia fundamental en el marco en el que se engloban las acciones. Como se ha mencionado, las aguas territoriales reconocidas a las naciones eran las abarcadas por las tres millas náuticas tradicionales. En este sentido, las intervenciones en buques mercantes que no pertenecían a los bandos beligerantes solo se podían practicar dentro de esos límites, como confirman no solo los términos del propio acuerdo, sino múltiples referencias de la época (GLEZ. BARREDO: 1988)³². Y, aunque ambos bandos reclamaban las seis millas, en consonancia con la postura española sobre los límites, se imponía la ley del más fuerte, que en ese momento era el Reino Unido.

La ya existente consideración del paso inocente (entonces paso inofensivo) no era óbice para que, dentro del límite de las aguas jurisdiccionales, el Estado pudiera aplicar principios de jurisdicción plena (RMEZ. CABRALES, RGUEZ. DE LARRUCEA, MACHADO JIMÉNEZ: 2021).

Piratería

Como ya se ha expuesto, otro de los aspectos significativos es el recurso a la piratería como subterfugio para no mencionar expresamente a los submarinos italianos, que eran los que se aplicaban activamente a la tarea de atacar buques en el Mediterráneo (FRANK: p. 32).

El delito de piratería implicaba –e implica– que los ejecutores obtengan un beneficio particular y que en la acción no participe ningún Estado³³. Así pues, este tipo delictivo era inaplicable a las acciones de ataque a buques, que no reportaban beneficio alguno, puesto que nunca se saldaron con un apresamiento, sino que su desenlace siempre fue el hundimiento de buque y carga. Por añadidura, los ataques siempre los ejecutaron submarinos, que no podían ser otra cosa que buques de Estado. Así pues, es llamativa la doblez que, en determinadas circunstancias, impera en las relaciones internacionales, hasta el punto de que, cuando la situación lo requiere, se puede llegar a tergiversar el recto sentido de los conceptos jurídicos para camuflar al incumplimiento y la violación flagrante del derecho internacional.

También hay referencias a acciones en el Cantábrico del bando sublevado que son tachadas de «piráticas» (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 269). Pero esto ocurrió únicamente al comienzo de la guerra, antes de que la situación

(32) Hay un cruce de acusaciones entre el gobierno alemán y el republicano acerca de las acciones contra buques mercantes de sus respectivas marinas, enmarcado dentro de la discusión de las tres millas náuticas.

(33) *1932 Harvard Convention on Piracy*. Aunque el documento es un borrador, es el texto que inspira la posterior definición en el CNUDM.

se estabilizara y de que el gobierno de Burgos fuese reconocido por algunos países –Alemania e Italia, obviamente, los primeros, el 18 de noviembre de 1936–.

Guerra al tráfico marítimo

Como se puede inferir de lo comentado, la guerra al tráfico marítimo es también prerrogativa de los beligerantes. En este sentido, el conjunto de la comparativa de normas expuestas anteriormente ha de completarse con otras relativas a las acciones contra el tráfico general, enemigo o neutral, que durante la Guerra Civil se aplicaron de manera particular³⁴.

Similitudes actuales

El pacto de Nyon guarda ciertas similitudes con algunos acuerdos actuales. Estas semejanzas serán por fuerza parciales, dado el carácter particular de una guerra civil, pero, *mutatis mutandis*, pueden identificarse ciertos puntos en común con la situación entre Rusia y Ucrania, Israel y Yemen, el Mar Negro, el Mar Rojo y el golfo de Adén.

Garantía de protección

De manera similar a los términos de Nyon, la incorporación a los corredores internacionales diseñados en el golfo de Adén y el estrecho de Bab-el-Mandeb es voluntaria, ofreciendo garantías de seguridad sin compromiso de participación a buques de terceros países.

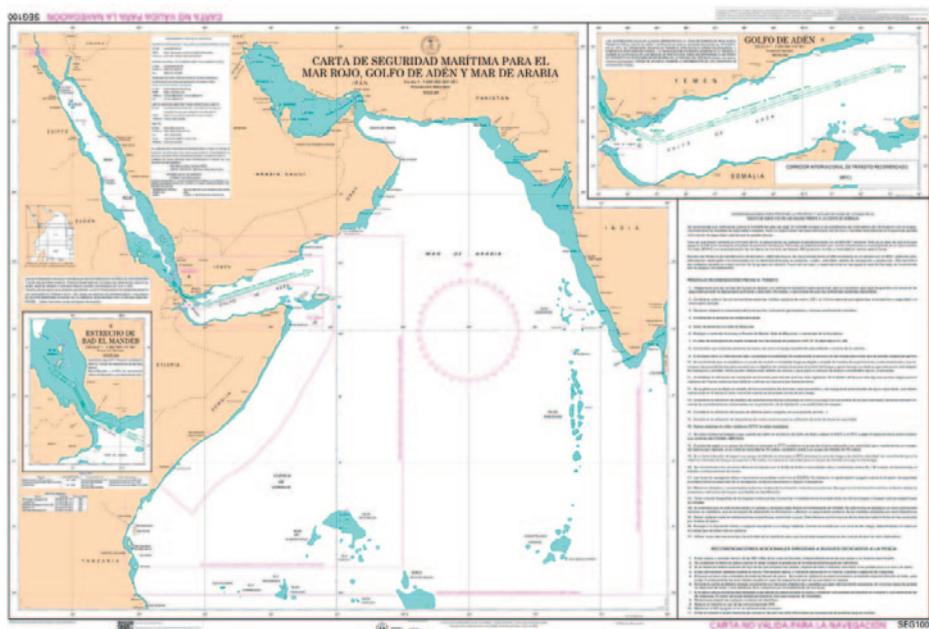
El IRTC y el MSTC, enlazados sin solución de continuidad, son dos corredores recomendados a los que se acogen normalmente los buques que transitan por zonas de riesgo en lo que a piratería se refiere³⁵. Una piratería diferente de la de entonces, pero piratería al fin y al cabo.

La operación *Protective Guardian* muestra cómo el apoyo internacional se divide, incluso en circunstancias en que la protección que se provee es, supuestamente, beneficiosa para todos³⁶.

(34) No podemos resistirnos a cerrar este epígrafe compartiendo con el lector una curiosidad histórica: por parte de Egipto firma el acuerdo un tal «Butros Ghali». Indudablemente, se trata del padre de quien, andando el tiempo, llegaría a ser secretario general de Naciones Unidas entre 1992 y 1996. De casta le venía al galgo.

(35) Y, más recientemente, a los ataques de los rebeldes hutíes.

(36) Por ejemplo, España ha declinado entrar en la operación de la Unión Europea. LA RAZÓN. LA SEXTA.



Carta antipiratería SEG-100

Garantía de suministro/divisas

Las derrotas establecidas en el acuerdo de Nyon pretendían garantizar la seguridad de los movimientos de los buques mercantes, cualesquiera que fueran sus actividades, contra el ataque de submarinos –garantía ampliada posteriormente a los ataques de buques de superficie–, porque eso suponía, entre otras cosas, asegurar el suministro de productos básicos y la entrada de divisas.

El corredor establecido por la Iniciativa de Grano del Mar Negro (BSGI) [NACIONES UNIDAS], en julio de 2022, pretendía garantizar la salida del grano de Rusia y Ucrania, para mantener la actividad económica, so capa de suministrar alimento para los países necesitados de él. Cuando Rusia se separó unilateralmente de la Iniciativa el 17 de julio de 2023, Ucrania estableció su propio corredor para garantizar la continuidad de las exportaciones (AGENCIA REUTERS)³⁷, en la que ahora colaborarán fuerzas internacionales (BATISTA CABANAS).

Aunque la situación es diferente, tanto Rusia como Ucrania necesitan dar salida a su grano (BBC), de la misma manera que el gobierno de la República

(37) La exportación de grano es, obviamente, una necesidad económica, no humanitaria.

necesitaba dar salida a sus exportaciones (p. ej., mineral de hierro y productos agrícolas) para obtener divisas. Y en ambos casos vemos implicados a buques de terceros países.

Corredores humanitarios

Muchos de los movimientos de buques durante el conflicto se dedicaron a la evacuación de civiles y de personal protegido, y al suministro de material de primera necesidad, como alimentos y medicinas. El corredor humanitario que Israel ha aprobado entre Chipre y Gaza pretende, de la misma manera, la entrada de ayuda humanitaria; las inspecciones se realizarán de manera similar a como se hicieron durante la Guerra Civil, aunque bajo el control de Israel (RFI)³⁸.

Enseñanzas del pasado para un acuerdo futuro

Aunque el acuerdo de Nyon es, indudablemente, parte del pasado, contiene muchas enseñanzas para el futuro. Entre otras:

- marca el comienzo de las campañas submarinas de ataque al tráfico que, después de los limitados casos –de finales de 1917– de la Primera Guerra Mundial. La Segunda Guerra Mundial dio la razón a la campaña indiscriminada contra el tráfico enemigo;
- como muestran los ejemplos actuales, la participación en un acuerdo se limitaba a las partes interesadas;
- la firma de un acuerdo implica la existencia de arreglos previos no determinantes, normalmente poco o nada eficaces, que sirven de excusa para evitar tomar parte en él (UN NEWS SERVICE: 2024)³⁹;
- los criterios que priman son los de la potencia del momento, capaz de hacerlos cumplir. Al tándem Reino Unido-Francia lo ha sustituido el que componen Estados Unidos y el Reino Unido, como muestra la crisis del Mar Rojo;
- siempre hay partes interesadas que consiguen nadar y guardar la ropa y obtener pingües beneficios⁴⁰;
- la organización de convoyes es una alternativa poco adecuada para los intereses comerciales, que muy pocos países quieren utilizar. Actual-

(38) Los países que participarán (Reino Unido, Francia, Grecia y Países Bajos) estaban también presentes en los movimientos de la Guerra Civil.

(39) La resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la crisis en el Mar Rojo refleja claramente la postura de diferentes países.

(40) Occidente se está comenzando a preocupar por el anuncio de los hutíes de no atacar buques mercantes rusos y chinos, con las ventajas económicas que conlleva. VOICE OF AMERICA.

mente los organizan solo China, Japón, India y Pakistán, en la zona caliente del golfo de Adén.

¿Por qué no se conoce suficientemente en España el acuerdo de Nyon?

Creo que la respuesta más fácil es: porque no contó con la participación de ninguna de las partes, y tuvo, en el fondo, una importancia relativa.

Ahondando un poco más en los detalles, podemos identificar las siguientes causas de su desconocimiento:

- ni uno ni otro bando consiguieron el estatuto de beligerante en ningún momento del conflicto, lo que hacía el acuerdo poco atractivo para ambos;
- los países que apoyaban al bando nacional no participaron en el acuerdo, o hicieron un caso relativo de sus recomendaciones e instrucciones o, lo que es más importante, encontraron la manera de burlarlo;
- la URSS y el bando republicano no consiguieron resultados palpables para la protección de sus buques;
- el acuerdo duró menos de un año, de septiembre 1937 a agosto de 1938, por la adhesión –o al menos la prevención– de las partes a lo acordado en sus términos;
- desde la aprobación del pacto, las acciones contra el tráfico mercante del oponente nunca traspasaron los límites que aquel marcaba, de manera que los ataques se concentraron, en buena medida, en los buques en puerto;
- el cese de los ataques submarinos conllevó el aumento de los más destructivos ataques aéreos a los buques en puerto;
- los éxitos de los ataques previos al acuerdo supusieron el fin de la ayuda soviética por el Mediterráneo, que se incautó de varios buques españoles en pago de sus servicios (GLEZ. ECHEGARAY: 1977, p. 236), pero no acarrearón inicialmente el fin de la ayuda italiana, que continuó, solo que por otros medios;
- y, por último, los ataques que están en la raíz del pacto firmado en la ciudad suiza evidencian la poca importancia que se le daba –y se le sigue dando– a la marina mercante, a pesar de la indudable necesidad que tenían de esta ambos contendientes.

En definitiva, el acuerdo de Nyon fue un intento fallido de poner orden, sus resultados no respondieron a las expectativas y careció de predicamento en España. Sin embargo, lo cierto es que la sola convocatoria de la conferencia acabó de inmediato con los ataques de los submarinos italianos, antes incluso del comienzo de las patrullas. Tan así fue, que el cese los ataques en cuestión permitió reducir las excesivas patrullas –para cubrir las cuales se precisaban sesenta destructores, además de hidroaviones– que se reclamaban a

británicos y franceses. Y aunque las operaciones de patrullaje se tuvieron que retomar esporádicamente pues, a cada retirada de los garantes, recomendaban de inmediato los incidentes, una vez reiniciadas aquellas, tales incidentes cesaban. Lo que permitió cancelar el acuerdo en agosto de 1938 (GRAHAM: 2020).

Si a estos supuestos le sumamos el estallido de la Segunda Guerra Mundial, el acuerdo no pasa de ser un caso de estudio, susceptible de despertar un relativo interés en algunos eruditos. Como se ha mencionado, está bien descrito en el libro de los almirantes Moreno de Alborán (que a buen seguro tiene un número importante, pero parcial, de lectores) y bien complementado con el tráfico marítimo en el de González Echegaray.

Desde el punto de vista del derecho internacional marítimo actual, el Acuerdo de No Intervención y el de Nyon suponen un ejemplo de cómo una actuación internacional decidida puede tener un efectivo impacto en la gestión de conflictos. Y uno y otro son, sin lugar a dudas, ejemplos muy interesantes de la evolución del derecho marítimo en el siglo xx.

Bibliografía

- ESPINOSA RODRÍGUEZ, Manuel (1987). *Aventuras y desventuras de un oficial de Marina*. Madrid, Editorial Naval⁴¹.
- FRANK, Willard C., Jr. (2009). ¿Un peso muerto o una fuerza frustrada? Las dificultades estratégicas de la Marina republicana durante la Guerra Civil: 1936-1939. *Revista de Historia Naval*, 105, 7-38.
- GONZÁLEZ BARREDO, Francisco (1988). La aventura del *Marta Junquera*. Una acción singular de la *Kriegsmarine* en la Guerra Civil. *Revista de Historia Naval*, 21, 95-116.
- GONZÁLEZ ECHEGARAY, Rafael (1977). *La marina mercante y el tráfico marítimo en la Guerra Civil*. Madrid, San Martín⁴².
- Manual de San Remo. Disponible en <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/san-remo-manual-1994-5tdlgl.htm>
- MORENO DE ALBORÁN Y DE REYNA, Fernando y Salvador (1998). *La guerra silenciosa y silenciada* (5 vols.) Madrid, Imprenta Gráficas Lormo, S.A.
- RODRÍGUEZ AGUILAR, Manuel (2013). El vapor británico *Stangrove* en la Guerra Civil española y un poco de su historia. *Revista General de Marina*. Julio.

(41) Este libro es una divertidísima y apasionante recopilación de artículos escritos para la *Revista General de Marina*.

(42) El libro de González Echegaray es un compendio de buques, compañías y movimientos durante la Guerra Civil y de observaciones sobre su importancia estratégica. Texto de referencia fundamental —«forzosamente farragoso y desvaído», según el propio autor—, está basado en información recogida de fuentes orales durante cuarenta años. Sin él no es posible entender el tráfico marítimo durante el periodo. Incluye fotografías del desaparecido Servicio Histórico del Estado Mayor de la Armada (cuyos fondos fueron transferidos al Archivo Histórico de la Marina Álvaro de Bazán y, probablemente, al Archivo del Museo Naval). Aunque el autor reconoce la posibilidad de haber cometido errores, es probablemente el único estudio existente que permite entender el tema en su contexto.

- YANGUAS MESSÍA, José M.^a (1938). *Beligerancia, no intervención y reconocimiento*. Universidad de Salamanca.
- VV.AA. (2016). *Manual de Derecho del Mar* (2 vols.) Madrid, Ministerio de Defensa.

Fuentes digitales

- AGENCIA EFE (25/1/2024). Ataques a los hutíes. Robles insiste en que España no participará en el Mar Rojo, ni con EE.UU. ni con la UE. *La Sexta*. Disponible en https://www.lasexta.com/noticias/nacional/robles-insiste-que-espana-participara-mar-rojo-eeuu_2024012565b24ef8327cdd0001d9a7e6.html.
- REUTERS (9/11/2023). Ukraine: Alternative Black Sea export corridor is working despite attack. Disponible en <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-alternative-black-sea-export-corridor-is-working-despite-attack-2023-11-09/>
- BATISTA CABANAS, Leticia (8/1/2024). Bulgaria, Turquía y Rumanía piden a los países de la OTAN unirse a la misión para eliminar minas del Mar Negro. *El Debate*. Disponible en https://www.eldebate.com/internacional/20240108/bulgaria-turquia-rumania-piden-paises-otan-unirse-mision-eliminar-minas-mar-negro_165362.html
- BBC (2/2/2024). How much grain is Ukraine exporting and how is it leaving the country? Disponible en <https://www.bbc.com/news/world-61759692>
- FERNÁNDEZ, Antonio (31/1/2024). *Aspides*: así es la nueva misión de la UE en el mar Rojo para combatir a los hutíes en la que España no prevé participar. *La Razón*. Disponible en https://www.larazon.es/internacional/europa/aspides-asi-nueva-mision-mar-rojo-combatir-huties-que-espana-preve-participar_2024013165baa1a0327cdd00019c6db8.html
- FERREIRO, Miguel Á. (9/12/2013). Diez buques soviéticos apresados o hundidos durante la Guerra Civil (1936-39). Un análisis a través de las banderas conservadas en el Museo Naval. Disponible en <https://elrethohistorico.com/hundimiento-komsomol-republica-guerra-civil-espana/>
- GRAHAM, Chris (15/4/2020). What's the link between the Royal Navy and the Spanish Civil War? The Royal Navy and the Spanish Civil War are more linked than many of you may realise. We explain what really happened between 1936 and '39. Disponible en <https://heritagemachines.com/shipping/the-royal-navy-and-the-spanish-civil-war/>
- GURMENDI DUNKELBERG, Alonso (1/6/2011). ¿Qué es el Reconocimiento de Beligerancia? Disponible en <https://enfoquederecho.com/2011/06/01/que-es-el-reconocimiento-de-beligerancia/>.
- NACIONES UNIDAS: Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Centre. URL: <https://www.unorg/en/black-sea-grin-iniciative>
- RAMÍREZ CABRALES, Fabián; RODRÍGUEZ DE LARRUCEA, Jaime y MACHADO JIMÉNEZ, José A. (2021). «Antecedentes». Capítulo primero de RAMÍREZ CABRALES, Fabián (ed.) *La regulación del derecho al paso inocente de buques extranjeros que navegan por el mar territorial colombiano: propuesta normativa*. Bogotá, Armada de Colombia-ILAE. En este capítulo se describe la evolución del citado derecho. Disponible en https://repositorioinstitucional.ceu.es/bitstream/10637/13450/8/Antecedentes_Ramirez_et_al_2021.pdf
- RADIO FRANCIA INTERNACIONAL [RFI] (23/12/2023). Feu vert israélien pour la création d'un corridor humanitaire entre Chypre et Gaza. Disponible en <https://www.rfi.fr/fr/moyen-orient/20231231-feu-vert-isra%C3%A9lien-pour-la-cr%C3%A9ation-d-un-corridor-humanitaire-maritime-entre-chypre-et-gaza>.
- UN News Service (10/1/2024). Security Council strongly condemns Houthi attacks on Red Sea shipping. *Globalsecurity.org*. Disponible en https://www.globalsecurity.org/military/library/news/2024/01/mil-240110-unnews01.htm?_m=3n%2e002a%2e3811%2epu0ao443vs%2e3jy
- THE MARITIME EXECUTIVE (15/1/2024). Senators Call on Panama to De-Flag Sanction-Busting Tankers for Iranian Oil. Disponible en <https://maritime-executive.com/article/senators-call-on-panama-to-de-flag-sanction-busting-tankers-for-iranian-oil>.
- THE SHIPS LIST: <https://www.theshipslist.com/ships/lines/stanhope.shtml>.

- VOICE OF AMERICA (19/1/2024). Houthis Won't Target Chinese, Russian Ships in Red Sea. Disponible en <https://www.voanews.com/a/houthis-won-t-targe-chines-russian-ships-in-red-sea/7446893.html>
- WIKIPEDIA (8/2/2024). Non-intervention in the Spanish Civil War. Disponible en https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Non-intervention_in_the_Spanish_Civil_War&oldid=1165342391.
- (9/10/2023). Flag of convenience (business). Disponible en https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Flag_of_convenience&oldid=1184204923.

ÍNDICES

DE LA REVISTA DE HISTORIA NAVAL



Está a la venta el tomo IV de los ÍNDICES GENERALES de la REVISTA DE HISTORIA NAVAL, que comprende los contenidos de los números 101 al 125 distribuidos en las entradas que siguen:

- Introducción (estudio histórico y estadístico).
- Currículos de autores.
- Índices de los números 101 al 125.
- Artículos clasificados por orden alfabético.
- Índice de materias.
- Índice de autores.
- Índice de la sección *La Historia vivida*.
- Índice de la sección *Documentos*.
- Índice de la sección *La Historia Marítima en el mundo*.
- Índice de la sección *Noticias Generales*.
- Índice de la sección *Reseñas*.
- Índice de ilustraciones.

Un volumen extraordinario de doscientos ocho páginas, del mismo formato que la REVISTA, que **se vende** al precio de **9 euros** (IVA más gastos de envío incluidos). También están a disposición del público los índices de los cien números anteriores, en tres tomos, actualizados, al precio de 9 euros.

Se pueden adquirir en los siguientes puntos de venta:

- Almacén del Centro de Publicaciones de Defensa (Camino de los Ingenieros 6, 28047 Madrid)
- Ministerio de Defensa (Pedro Teixeira 15 bajo, 28020 Madrid)

INSTITUTO DE HISTORIA Y CULTURA NAVAL