

# Aeronáutica General

## Derecho Internacional de Guerra

### El bombardeo de aglomeraciones urbanas

Por el Teniente Coronel Auditor  
**PEDRO VILLACAÑAS**

*Llamamos la atención sobre el siguiente trabajo, con que el autor inicia su colaboración en estas páginas. No hallará el lector las áridas citas propias de un informe de expertos jurídicos, sino un apasionado alegato que, además de recordarnos la copiosa jurisprudencia que—teóricamente—debiera impedir los bombardeos de poblaciones abiertas, nos habla al corazón, invocando las múltiples razones humanitarias que debieran proscribir los bombardeos, y ofrece soluciones tendentes a atenuar sus efectos. Es un aldabonazo que debieron escuchar los directores de la guerra, aunque es muy de temer que no lo escuchen.*

*El tema no queda agotado, sino más bien esbozado para dar pie a una discusión, que no a una controversia, ya que la tesis del autor no es recusable. Pero la eficacia bélica de los bombardeos es—desde Douhet hasta hoy—materia evidentemente discutida. Es de desear que el autor y otros autores insistan o ilustren la interesante cuestión.*

El empleo de la Aviación con sus amplísimas posibilidades de agresión plantea hoy, en forma más aguda que nunca, el problema, desde el punto de vista del Derecho Internacional, de la licitud de los bombardeos, a todo evento, de las grandes aglomeraciones urbanas.

Reciente aún en el recuerdo se encuentra el sufrido por la ciudad de París, en el cual, bajo pretexto de buscar y destruir determinado objetivo militar, se causaron grandes devastaciones en su núcleo urbano, además de exceder de medio millar el número de muertos, todos ellos pertenecientes a la población civil.

Independientemente de los fines de propaganda, y dando de lado a los argumentos de orden sentimental, hay que admitir que el hecho ha producido una gran conmoción en los espíritus, aun los menos interesados en el conflicto, y que, por tanto, el Derecho Internacional no puede permanecer impasible, debiendo, por el contrario, extraer las debidas consecuencias de este hecho y otros análogos surgidos en el curso de la guerra para elaborar serenamente las normas jurídicas que en el futuro habrán de regular los conflictos armados.

Es cierto que ante una guerra como la presente, de índole mundial y de intensa e irreductible oposición ideológica, no es fácil moderar el empleo de los medios bélicos puestos en práctica para conseguir la victoria; pero históricamente, todos los conflictos han presentado fases de igual virulencia, y, sin embargo, no se ha negado de modo absoluto el mandato de la norma internacional. Todas las guerras han representado una profunda cri-

sis de los principios jurídicos que presiden su desarrollo; más de todas ellas han salido las más ju-gosas y profundas elaboraciones de su peculiar derecho. Tras la negación de éste ha surgido su más brillante afirmación. Con esa esperanza han de estudiarse los hechos actuales para que en el porvenir dé sus frutos el afán creador, más necesitado en el aspecto de derecho aéreo de guerra que en ningún otro sector, por ser hoy el más carente de regulación, puesto que el empleo del arma aérea, con sus formidables medios de acción, no puede ser más reciente.

La guerra en los aires ha remontado los frentes, llevando la devastación a todos los rincones de la retaguardia. Guerra total; pero ¿es admisible dar carta de naturaleza a ese enunciado en sus términos absolutos? La conciencia humana se resiste a la aceptación



de semejante conclusión. A la guerra, y sobre todo a sus fines, no interesa cuanto es inútil. De la lucha práctica, en la guerra terrestre y marítima, hoy están proscritos multitud de medios que, de emplearse, a todos nos llenarían de horror; como aquellos de que dispone la guerra química. Los beligerantes acatan muchas normas, que hasta el momento son inmutables. ¿Por qué no se ha de intentar y conseguir encerrar la guerra total en sus contornos justos y sobre todo humanos? A ningún beligerante interesa causar otras destrucciones y daños fuera de aquellos que sean útiles para un fin militar. La muerte de ancianos, mujeres y niños indefensos no puede entrar en sus propósitos deliberados. Las guerras no se ganan por medio del terror. Estos actos excitan la represalia, y el resultado es ese círculo vicioso que empaña con sus excesos el honor de las victorias y que menoscaba cuanto las guerras contienen de belleza moral y física. La guerra total tiene sus límites, y es el Derecho de gentes quien ha de definirlos y alzarlos entre los beligerantes.

Debemos recordar que la Conferencia Internacional de la Paz, reunida en La Haya en 1899, aprobó el texto de una declaración según la cual las potencias contratantes consentían en la prohibición durante cinco años de lanzar proyectiles o explosivos desde lo alto, desde globos o por cualquier otro medio análogo. Cuando se reunió de nuevo dicha Conferencia en La Haya en 1907, ya había expirado con exceso el plazo referido y no se consiguieron resultados positivos, a pesar de haberse discutido y votado la propuesta. Sin embargo, el artículo 25 del Reglamento, anexo a la cuarta Convención de la Conferencia de La Haya de 1907, concerniente a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, dispone que está prohibido atacar o bombardear por cualquier medio que sea villas, aldeas, viviendas y construcciones que no estén defendidas. En el Congreso de Madrid de 1911 se formula la declaración de que la guerra aérea es permitida, pero con la condición de no ofrecer para las personas y la propiedad de la población pacífica peligros mayores que los que ocasionan las guerras terrestres y marítimas. La misma cuestión es examinada en la Conferencia de la International Law Association de Buenos Aires en el año de 1922, en la que, animados por el mismo espíritu del Congreso de Madrid, se abrigó la intención de evitar los bombardeos aéreos de las poblaciones civiles. Sus reglas fueron modificadas en la Conferencia de Estocolmo de 1924 para ponerlas de acuerdo con otros trabajos anteriores. A pesar del Congreso de Mónaco en 1921 y del de Praga en 1922, ningún texto preciso fué definitivamente aprobado.

La Conferencia de Washington para la limitación de armamentos en el año 1922 admitió virtualmente la licitud de la guerra aérea, acordándose la constitución de una Comisión de juristas para definir las nuevas reglas que exige el empleo de la Aviación, con destino a ser incorporadas al Derecho de gentes. Los trabajos de esta Comisión, reunida en La Haya en el año 1922, obtuvieron como resultado dogmático la prohibición de bombardeos que no persigan otro objeto que el de aterrorizar la población civil o destruir bie-

nes de carácter no militar. Se sentó el principio de inmunidad de los no combatientes en los mismos términos que en la guerra terrestre y marítima. Se estableció el respeto de los edificios dedicados a cultos, artes, ciencia, beneficencia, los de carácter histórico y hospitales, disponiendo además que pudieran estipularse por los Estados en tiempo de paz áreas de 500 metros en derredor de los edificios que tuvieran tal carácter, absteniéndose de utilizar dicha zona para un fin militar y sometiéndose a un régimen especial de control.

Con ser resueltamente insuficientes para los tiempos actuales los mencionados acuerdos, no fueron, sin embargo, transformados siquiera en Convención Internacional, por lo que, en conclusión, puede afirmarse que la Conferencia de Washington no aportó nada nuevo al orden positivo del Derecho Internacional.

Es lamentable la pobreza que ofrecen en la actualidad las leyes referentes a la guerra aérea, y hasta las legislaciones internas tienen gran cuidado para moverse en términos de absoluta prudencia, como ocurre, por ejemplo, con el Código Penal Militar de Guerra de la nación italiana, que datando de una fecha muy reciente, de 20 de febrero de 1941, no incluye entre sus delitos ninguno que se refiera especialmente a los medios de combate aéreos, huyendo de emplear la palabra misma y definiendo como hechos punibles aquellos que, referentes a la guerra terrestre, tienen el valor de norma internacional por haber sido consagrados como tales en la Conferencia de la Paz de La Haya. Y así vemos que en sus artículos 174 y 175 castiga como delito el uso de medios de guerra prohibidos por las leyes o Convenciones internacionales, o que sean contrarios al honor militar, en cuyos preceptos pudiera incluirse de modo abstracto una contravención de esas leyes cometida por medio de la Aviación. El artículo 179 castiga al Comandante de las fuerzas atacantes que omite la adopción de medidas encaminadas a la protección de lugares o cosas que deben ser respetadas, como hospitales u otros establecimientos sanitarios, monumentos o edificios dedicados a la ciencia, a las artes o al ejercicio de un culto, igual que los que sirvan de albergue a las representaciones diplomáticas o consulares de países neutrales; precepto que hace referencia más bien a las leyes de la guerra terrestre en lo que respecta al bombardeo de plazas sitiadas o bloqueadas.

Nuestro Reglamento para el Servicio de Campaña recoge asimismo los principios clásicos, aun cuando ya anticuados, del Derecho Internacional, y no faltan en el mismo la invocación a las ideas eternas de humanidad, justicia y buena fe en el desarrollo y práctica de la guerra. Admite que, aun cuando la principal autoridad coercitiva sea la opinión pública, sin embargo, la guerra crea usanzas y costumbres que son objeto de general respeto. La guerra, dice, no debe alcanzar a los ciudadanos pacíficos ni tiene por objeto el exterminio del enemigo, sino ponerle fuera de combate. La guerra se efectúa entre Estados y no entre los ciudadanos pacíficos de esos Estados, estableciendo en su artículo 853 el respeto a mujeres, niños y ancianos. Encierran un gran valor estos principios desde el punto de vista internacional, y partiendo de su aceptación es necesario que sean traducidos y aplicados a la guerra aérea en sus variadas formas actuales.

Opiniones de ciertos autores, como la de Marcel le Goff, que propugna la prohibición de la guerra aérea, no pueden en la actualidad ser sostenidas en cuanto se haga una pequeña concesión a la realidad, después de examinar el poder decisivo de la Aviación en la presente guerra y el esencial empleo que la misma está recibiendo.

Es difícil prohibir el bombardeo de grandes ciudades cuando en su perímetro se entremezclan multitud de industrias estrictamente militares o de aplicación militar, pudiendo todo beligerante batir dichos objetivos con todos sus medios, aun cuando padezca la población civil. Tal es el caso de ciudades como Londres, Berlín o cualesquiera otras de estructura análoga. El exceso se presenta como ocurrió, por ejemplo, en el período de intensa lucha aérea entre Inglaterra y Alemania con posterioridad al armisticio con Francia. La R. A. F. bombardeó determinado centro universitario alemán, quizá por error y al amparo de la indeterminación de los objetivos militares durante los ataques nocturnos, surgiendo la respuesta de modo inmediato; al día siguiente, Alemania represaliaba en igual forma otro centro universitario situado en la isla inglesa. Ambos bombardeos, por inútiles, deben ser declarados ilícitos en toda guerra. Su realización repugna a la conciencia aun de los mismos países beligerantes, hasta el punto de que no han sido repetidos, que sepamos al menos, con anuncio en los partes oficiales, como aconteció en el caso que examinamos, dándosele el carácter de represalia justa por parte del mando alemán.

Durante la campaña de Grecia hubo un momento en que los ingleses pidieron públicamente en la Prensa y hasta en el propio Parlamento que fuese bombardeada la ciudad de Roma, sobre todo si se llegaba a atacar por aire la de Atenas, a la sazón ocupada por sus Ejércitos. Los alemanes sólo atacaron el puerto del Pireo como objetivo militar, y explícitamente cuidaron de puntualizar el alcance puramente militar de sus operaciones aéreas, excluyendo todo confusiónismo en cuanto a este hecho. Obsérvese de qué modo los beligerantes se prohíben a sí mismos, sin norma alguna obligatoria, ciertos hechos para evitar otros correlativos en su perjuicio. La guerra no es total de hecho, siendo posible que, a través de la observación atenta de los acontecimientos, puedan establecerse principios que reciban una general aceptación, convirtiéndose en leyes internacionales de rango superior y con mayor fuerza de obligar.

Los asoladores efectos de los ataques aéreos contra los núcleos urbanos deben ser atenuados. La declaración de ciudad abierta, no defendida, aun cuando sea en virtud de acto unilateral, es práctica normalmente admitida, siempre que por parte del beligerante interesado no envuelva un acto de simulación. Los horrores de la guerra pueden de esta forma no afectar a ciudades que son el más alto exponente de nuestra civilización.

En la primavera del 1940, al aproximarse el Ejército alemán a la ciudad de París con ánimo de evitar para ella los estragos de la guerra, el mando militar, a través de la representación diplomática de Estados Unidos en Francia, notificó a Alemania el hecho de haber sido declarada ciudad abierta, retirando al efecto todos los efectivos militares y subsistiendo únicamente

el mando militar de la plaza, conservando a sus órdenes tan sólo la Gendarmería y fuerzas de Seguridad, con lo cual ésta no fué acometida militarmente si se exceptúan los objetivos militares que circundaban la plaza, como aerodromos y vías de comunicación, y esto antes de ser notificada oficialmente tal declaración.

Pero más que salvar de las eventualidades guerreras a una plaza o ciudad, en último extremo conviene resucitar la cuestión, ya planteada por especialistas del Derecho Internacional, de crear dentro de cada país determinadas zonas territoriales de evacuación que servirían de asilo a la población civil no combatiente, siempre que en la superficie de dichas zonas no existan núcleos industriales o de atracción de los bombardeos y que el carácter absolutamente neutro de tales zonas fuese escrupulosamente respetado por el país que las estableciese. Un intento en tal sentido, muy tímido por cierto, fué hecho en la Comisión de juristas de La Haya, que hemos mencionado, al admitir el establecimiento de zonas de protección hasta de 500 metros, circundando la periferia de monumentos de gran valor, siempre que se conviniese en tiempo de paz y se sometiese el país interesado a un especial régimen de control. No hemos de ocultar la dificultad manifiesta que ofrece este sistema propio de situaciones democráticas, que han fracasado de modo reiterado; pero la inteligencia directa de dos o más Estados entre sí pudiera otorgar carta de naturaleza al referido sistema en las leyes y prácticas internacionales, y que recibirían acatamiento por parte de los países obligados en los mismos términos en que hoy se respetan principios análogos aplicados a la guerra terrestre y marítima.

Estas zonas neutras no defendidas deberían coincidir o establecerse preferentemente en poblaciones de valor artístico o cultural, alejadas de aquellos sectores fabriles que más utilización han de tener en caso de guerra, merced a la movilización industrial, con lo cual, además de preservarse a los elementos más débiles de la familia o la sociedad, se defenderían de una posible destrucción los tesoros que nos han legado nuestras generaciones pasadas. Se evitaría de esta forma el espectáculo, muy corriente, de la realización de inmensas obras de protección de monumentos, labor que ha requerido extraordinarios esfuerzos humanos, y asimismo el otro espectáculo más doloroso, impuesto por la defensa pasiva, de grandes masas humanas acogidas en actitud desesperada a los refugios subterráneos, imponiendo a la sociedad no combatiente riesgos y sacrificios ausentes de los más elementales principios de humanidad. Con las zonas territoriales de evacuación se evitarían semejantes sufrimientos, y en ellas la población no combatiente esperaría el resultado del conflicto sin sufrir directamente los bárbaros efectos del mismo.

En este sentido sería conveniente que se encaminasen todos los esfuerzos de los juristas y especializados en cuestiones de Derecho Internacional, para que en el futuro se conviertan estas sugerencias en provechosas realidades, teniendo en cuenta que proporcionarían a la Humanidad un gran beneficio, evitando a sus miembros tragedias que, como la de los barrios de Boulogne, Billancourt y Sèvres, de la ciudad de París, y otras que aún podemos presenciar, representan los perfiles más sombríos de la guerra moderna.