

Las áreas de seguridad en el Derecho Humanitario

Mario Bettati
Profesor en la Universidad de París 2

La protección de las poblaciones civiles en caso de conflicto armado constituye una de las preocupaciones más antiguas del derecho internacional humanitario. Éste conlleva no sólo unas reglas que prohíben atacar a los no combatientes sino también numerosas disposiciones sobre la forma de organizar su salvaguarda. Entre las medidas previstas, la organización de perímetros sustraídos a las hostilidades ha sido la primera y principal. A lo largo de los últimos años ha tenido una importante expansión y éxitos desiguales en conflictos internos como los de Kurdistán, Bosnia o Rwanda. Es cierto que el establecimiento de “refugios seguros” en este tipo de hostilidades no viene facilitado por las normas del derecho internacional humanitario tradicional, ya que éstas condicionan la creación de tales “paraísos” al acuerdo previo de todas las partes. Por tanto, la naturaleza compleja de los recientes conflictos hace que este acuerdo sea extremadamente difícil de cumplir. ¿Cómo imponer estos oasis de paz? ¿Podían ser impuestos por la fuerza para aislar a las víctimas de una catástrofe política de todos los peligros que les persiguen? Durante mucho tiempo este interrogante sólo ha conocido respuestas unilaterales a la legalidad cuestionada. Por ello pareció más conforme a las reglas diplomáticas en uso proceder por la vía multilateral. La técnica consistente en atrincherar dentro de un perímetro protegido a las poblaciones civiles que se desea proteger -esbozada en el derecho humanitario tradicional- ha venido desarrollándose a partir del inicio de los años noventa. Ha consistido en el ejercicio de una especie de derecho colectivo de injerencia sustractiva.

Las áreas de las Convenciones de La Haya y de Ginebra

Consisten en reunir principalmente a las mujeres, niños y ancianos, que no participan en los conflictos y no contribuyen en modo alguno a las operaciones militares, en refugios o asilos y situarlos en un lugar protegido determinado. De esta forma, las Convenciones de Ginebra (en adelante CG) de 1949 prevén la posibilidad de establecer áreas o localidades sanitarias y de seguridad bien en tiempos de paz, bien tras el inicio de las hostilidades (IV CG, art.14). Pero en la práctica, muchas veces resulta difícil establecer tales áreas una vez abierto el fuego sin el apoyo de una fuerza multilateral o multinacional capaz de imponerlas. Las disposiciones referentes al establecimiento de áreas de seguridad son facultativas (IV CG, art.14 y 15)¹. Por esta razón la Organización de las Naciones Unidas (ONU) decidió, ya en 1968, buscar las medidas

adoptables para asegurar una mejor aplicación, en todos los conflictos armados, de las convenciones y los ordenamientos humanitarios internacionales en vigor (ONU, 1968). Un informe del secretario general -*El respeto de los Derechos Humanos en período de conflicto armado*, A/8052, 18.09.70- fue redactado con tal fin (CICR, 1951; Sandoz, 1985)². En primer lugar, establece una tipología de estos espacios en el derecho positivo existente entonces y, a continuación, propone un cierto número de principios relativos al establecimiento de dichos espacios de paz.

Estas áreas son designadas con diversas expresiones según su estatuto y sus funciones. Las propias Convenciones de Ginebra utilizan tres expresiones: “áreas y localidades sanitarias”, “áreas y localidades sanitarias y de seguridad” y “áreas neutralizadas”, que se corresponden con tres regímenes jurídicos diferentes. Las “áreas y localidades sanitarias” pretenden ofrecer refugio a los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas (I CG, art.23). Las “áreas y localidades sanitarias y de seguridad” tienen el objetivo de amparar a los

heridos, enfermos, lisiados, las personas mayores, los niños menores de 15

años, las mujeres embarazadas y las madres de niños menores de siete años (IV CG, art.14). Las

“áreas neutralizadas” están destinadas a dar refugio a los heridos y enfermos, combatientes o no, así como a las poblaciones civiles que se encuentran en la zona del conflicto

pero que no participan en las hostilidades (IV CG, art.15). Es necesario

añadir un cuarto caso, previsto particularmente por el primero de los protocolos adicionales de las Convenciones de Ginebra, que es el de las “áreas desmilitarizadas” creadas por acuerdo de las partes, anterior o posterior al estallido de las hostilidades (Protocolo I, art.60)³. Estas zonas aspiran a un carácter relativamente permanente, comparadas con las “áreas neutralizadas”, que pueden ser establecidas en regiones donde se libran combates. Finalmente, aunque los términos “zona” y “localidad” no están definidos en las Convenciones, se admite generalmente que se trata de superficies relativamente importantes de área delimitada y habitada. Por último, la Convención de La Haya para la Protección de los bienes culturales en caso

de conflicto armado⁴ utiliza los términos “refugios” y “centros”. Los primeros se destinan a resguardar bienes culturales muebles, principalmente obras de arte; los “centros” engloban bienes culturales inmuebles, en particular monumentos.

En su informe de 1970, el secretario general propone una serie de disposiciones tipo que, por desgracia, raramente son susceptibles de ser puestas en práctica. En primer lugar, subraya que lo ideal sería que toda la población civil, que no participa en las hostilidades y no contribuye en forma alguna en el desarrollo de la guerra, sea amparada en los refugios o los asilos. Sin embargo, el empirismo que preside el establecimiento de estos perímetros y su carácter excepcional conlleva necesariamente a darles una relativa exigüidad. De ahí la necesidad de realizar una selección en base a la prioridad para determinar qué personas han de ser preservadas de las hostilidades. Lo que obliga a confeccionar listas de personas especialmente vulnerables, tomadas de los textos convencionales existentes y, por tanto, ya protegidas por el derecho internacional. El informe añade simplemente al personal necesario para la organización, vigilancia, administración y funcionamiento de estos refugios. El secretario general propone a continuación toda una serie de condiciones y de obligaciones para el establecimiento y la utilización de estos refugios, destinadas no tanto a proteger a las personas que se encuentran en ellos como a hacer su establecimiento más aceptable a las partes en combate. En efecto, se trata de que estas zonas no supongan en forma alguna una ventaja estratégica para alguna de las partes ni que alberguen ninguna industria o administración importante. Las personas refugiadas no podrían ejercer la menor actividad vinculada a las operaciones militares. Con el fin de dotar estos refugios de un carácter oficial y de una solemnidad susceptibles de hacer frente a todos los combatientes, se puede prever un sistema de registro de su emplazamiento y de sus límites, inspirado en el que ya existe para los monumentos y obras de arte, inscritos por el director general de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) en un “Registro internacional de los bienes culturales bajo protección especial”⁵. Las zonas sanitarias y de seguridad podrían ser distinguidas por marcas e insignias inspiradas en el proyecto de acuerdo anexo a la IV Convención de Ginebra, que prevé la colocación de bandas rojas sobre fondo blanco en la periferia y sobre los edificios⁶.

“Se trata de que estas zonas no supongan en forma alguna una ventaja estratégica para alguna de las partes”

Pero la cuestión más delicada es evidentemente la relativa al respeto de estas áreas y de estos símbolos. Las propuestas de 1970 carecen, como es fácil imaginar, de la más mínima posibilidad de ingerencia en el conflicto. El mecanismo de control y de verificación previsto es muy voluntarista. Consiste en que cada parte designa a un representante y a un comisario general, un observador general elegido de común acuerdo, que son encargados de constatar las violaciones y de realizar una investigación. Sobre todas estas disposiciones pesan las tres hipotecas que afectan al derecho humanitario tradicional: exigen el acuerdo previo de las partes en conflicto; carecen de cualquier medio coercitivo para hacer respetar su aplicación; todas se refieren, en lo esencial, a los conflictos internacionales. Ahora bien, la mayor parte de las crisis humanitarias de los últimos años han demostrado necesitar una rapidez y eficiencia, que se acomodan mal a los largos y complejos procedimientos de negociación; han enseñado que el uso de la fuerza resultaba a veces indispensable para asegurar la efectividad de la protección; por último, muchas han sido originadas por conflictos internos. Sabemos que, en este tipo de violencias, las partes están menos encuadradas y menos preocupadas por las normas humanitarias que las partes envueltas en guerras internacionales. La comunidad internacional busca entonces legítimamente imponer la sustracción desde el exterior. Por ello, es necesario encontrar fórmulas adaptadas a las nuevas circunstancias que el derecho humanitario tradicional no cubre o cubre de forma insuficiente⁷. Las áreas de sustracción establecidas sobre la base de una decisión de la ONU son por ello muy diferentes de los modelos anteriores.

Áreas de protección de las víctimas impuestas por la ONU

Es la forma más controvertida de injerencia humanitaria. Comporta a la vez una intervención material armada sobre el territorio de un Estado tercero y, sobre todo, un cuestionamiento explícito de este último por su incapacidad de asegurar el orden público o por su implicación directa en la inseguridad, las persecuciones y las masacres, a las que pretende poner fin la intervención. Las áreas sustractivas establecidas por la ONU, o con su autorización previa, son de tipo y organización muy diversas, según las con-

diciones locales, los medios desplegados, los objetivos perseguidos. Aun procediendo de un diseño común, que explica la tendencia de los comentaristas a asimilarlas, sus características propias permiten distinguir dos variedades.

Las áreas protegidas por las Naciones Unidas (APNU) Están estrechamente vinculadas a la creación de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) establecida por la Resolución 743 (21.02.92). En efecto, esta última fue desplegada inicialmente en tres APNU en Croacia, correspondientes más o menos a las zonas en las que las tensiones entre comunidades degeneraron en conflicto armado. Por razones técnicas, las tres APNU fueron divididas en cuatro sectores distintos: el sector Este (Eslavonia oriental), el sector Sur (la parte meridional de Krajina), el sector Oeste (Eslavonia occidental) y el sector Norte (la parte septentrional de Krajina).

Las áreas de seguridad creadas en los últimos años, son diferentes de las previstas por las Convenciones de Ginebra. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estableció dos en el norte de Sri Lanka. Se trata de “centros de socorro abiertos” donde los habitantes de la región pueden refugiarse cuando se sienten amenazados por el conflicto entre los tamiles y el Gobierno central. Su instalación no fue objeto de un acuerdo oficial entre las partes beligerantes, pero éstas parecen respetarlas. En otras partes la creación de estos santuarios ha ido acompañada de la destinación de tropas por mandato de la ONU. El Consejo de Seguridad emplea por primera vez la noción de “área de seguridad” en su Resolución 757 de 30 de mayo de 1992 relativa a Bosnia-Herzegovina. En ella “exige que todas las partes y otros interesados creen inmediatamente las condiciones necesarias para la distribución sin obstáculos de suministros humanitarios a Sarajevo y otras localidades de Bosnia-Herzegovina, incluyendo el establecimiento de una área de seguridad que englobe Sarajevo y su aeropuerto” (Res.757, 30.05.92, # 18). Pero, a raíz de las informaciones suministradas, en particular por el informador especial de la Comisión de los Derechos Humanos, acerca del gran número de personas desplazadas que buscan refugio en el extranjero, será la Asamblea General la que preconice la extensión de la fórmula (Res.47/131, 18.12.92). La Resolución 819 del Consejo aplica

concretamente el concepto a una primera área, la de la localidad de Srebrenica (Res.819, 16.04.93). La Resolución 824 extiende este régimen a otras localidades: Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac, así como a sus alrededores. Además confirma la extensión del régimen a Sarajevo. No obstante, ninguna de las resoluciones mencionadas define claramente el contenido de este régimen. Dejan en manos de la UNPROFOR la tarea de llevarlo a cabo de forma empírica. La definición más precisa de las *áreas de seguridad* figura en el memorándum francés de mayo de 1993⁸. Se trata de una “zona cercada, definida por un perímetro preciso, donde la ayuda humanitaria está asegurada y donde está prohibida toda agresión”. Las áreas establecidas en Bosnia cumplen ante todo una función de interposición clásica. Se fundamentan en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. La UNPROFOR puede intervenir “en caso de amenaza contra la paz, de ruptura de la paz y de acto de agresión”. El mandato de la UNPROFOR consiste en disuadir de todo ataque contra estas áreas, controlar el alto

el fuego, favorecer la retirada de las unidades militares y paramilitares no pertenecientes al Gobierno de

“El ejercicio del derecho de asilo se ve afectado por el establecimiento de estas áreas de seguridad”

Bosnia-Herzegovina, ocupar los puntos clave, vigilar y reglamentar el acceso a la zona de seguridad, vigilar las zonas vecinas a fin de descubrir las acciones militares en curso. El Consejo de Seguridad ha extendido su mandato autorizándola “para defenderse, a tomar

las medidas necesarias, incluido el recurso a la fuerza, en respuesta a bombardeos de cualquiera de las partes contra las áreas de seguridad, a incursiones armadas o a obstáculos que fueran colocados deliberadamente en el interior de estas áreas o en sus alrededores para impedir la libre circulación de la UNPROFOR o de convoyes humanitarios protegidos” (Res.836, 04.06.93, #9). Para reforzar esta protección, el Consejo de Seguridad otorga a los Estados miembros, actuando a título nacional o en el marco de organizaciones o de acuerdos regionales, el derecho de “tomar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y mediante una estrecha coordinación con el secretario general y la UNPROFOR, todas las medidas necesarias en el

interior y en los alrededores de las áreas de seguridad de la República de Bosnia-Herzegovina, recurriendo a la fuerza aérea para apoyar a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato”. Por último, en junio de 1993, autoriza el envío de efectivos adicionales para permitir una mejor protección de estos enclaves (Res.844, 18.06.93). Esta función de protección militar se ve confirmada por la Resolución 844 (18.06.93, #4) y la 913 (22.04.94). Pero el objetivo de esta habilitación, siempre ligada al suministro de ayuda y socorro, atañe también a una nueva modalidad de acción humanitaria que se aleja de las concepciones iniciales ya que, menos preocupada por los suministros y cuidados, está más enfocada a la sustracción de las poblaciones a las autoridades que las oprimen, a los enemigos que las bombardean o a los asaltantes que las amenazan. El régimen impuesto conlleva una evacuación de la zona por parte de las fuerzas militares en conflicto y un despliegue correlativo de fuerzas internacionales.

La ineficacia de las áreas de seguridad protegidas por la ONU

Aunque generosa en apariencia, la idea no convenció demasiado ni a los bosnios ni a las organizaciones humanitarias ni al ACNUR, ya que la presión serbia no se relajó, como se vio en 1994 durante el sitio de la ciudad de Gorazde. En marzo de 1993, el general Philippe Morillon, comandante de los cascos azules en Bosnia, amparó personalmente a la ciudad asediada de Srebrenica, al no poder colocarla realmente bajo la protección de sus soldados. ¿Qué críticas pueden hacerse al funcionamiento de estas áreas? A continuación comentamos las cuatro más importantes.

Crean un universo cerrado

El antiguo jefe del ACNUR considera que estas áreas, “rodeadas por las fuerzas enemigas, privadas de refugios, de asistencia médica, de infraestructuras de base, aisladas y viviendo bajo los bombardeos esporádicos o los disparos de francotiradores, se transforman cada vez más en centros de detención, administrados por Naciones Unidas y asistidos por ACNUR” (ACNUR, 1995). El secretario general señaló que “las condiciones de vida en las áreas de seguridad continúan siendo deplorables: no son

viabiles ni social ni económicamente y sufren altos índices de paro; están superpobladas y la criminalidad reina en ellas” (S/1994/300, p.11). En realidad, los resultados son desiguales y ante la negativa serbia de autorizar a la UNPROFOR la entrada en la zona de seguridad de Gorazde, pese a todo un mes de esfuerzos, el representante venezolano en el Consejo de Seguridad expresó con ironía el sentimiento de numerosas delegaciones: “vamos a colocar un letrero a la entrada de Gorazde “Área de seguridad extremadamente peligrosa - prohibido entrar” (Consejo de Seguridad, P.V., 04.06.93).

Sus funciones son rápidamente pervertidas

Si se eternizan, pueden ser desviadas de su objetivo. El secretario general de las Naciones Unidas confirma en mayo de 1995 lo que diversos observadores ya habían sospechado. Algunas áreas de seguridad son utilizadas por las dos partes en conflicto para alimentar su antagonismo. Establecidas sin el consentimiento de los serbios de Bosnia y sirviendo de base militar a las fuerzas del Gobierno bosnio, pueden incluso ser consideradas como el origen de los ataques contra los residentes y el personal de ayuda que precisamente tienen el objetivo de proteger (ACNUR, 1995). “El Ejército del Gobierno de Bosnia-Herzegovina utiliza las áreas de seguridad como lugar de descanso para sus soldados, así como para entrenarlos y equiparlos y para disparar contra las posiciones de los serbios, provocando las represalias de éstos” (S/1994/300, p.11). Un fenómeno análogo ocurrió en el área de seguridad creada en 1991 en el Kurdistán, en un polígono de 50x120 km. de Este a Oeste a partir de la frontera turca. La finalidad de esta zona era dar un nuevo impulso a la dinámica de retorno de los refugiados. Pero rápidamente se vio presa de los fuegos cruzados de las milicias kurdas rivales y, en marzo de 1995, 35.000 soldados turcos lanzaron una ofensiva contra los guerrilleros del Partido de los Trabajadores del Kurdistán. Las operaciones de ayuda humanitaria fueron interrumpidas y 2.500 refugiados tuvieron que ser reinstalados.

Obstaculizan el trabajo del ACNUR

En realidad, el ejercicio del derecho de asilo se ve afectado por el establecimiento de estas áreas. Las personas deseadas de pedir el estatuto de refugiado en otro país no pueden abandonar

libremente el enclave a causa del asedio al que está sometido. Asedio tanto más duradero cuanto que el Gobierno bosnio no quería autorizar salidas que vaciarían los espacios aún bajo su control y porque los eventuales países de asilo estaban poco dispuestos a ver llegar oleadas de refugiados que constituirían una carga suplementaria. Ahora bien, como subrayaba Sadako Ogata, “debemos evitar los flujos de refugiados, no erigiendo barreras o reforzando los controles en las fronteras, sino defendiendo el derecho de los pueblos a permanecer seguros en sus hogares, en su país” (S/1994/300, p.11).

La protección está poco asegurada

La inseguridad reinante en estas zonas demuestra, si fuera necesario, que no alcanzaban su objetivo, al menos hasta finales de verano de 1995. El 11 de julio de 1995, Srebrenica fue conquistada por los serbios de Bosnia, lo que provocó la huida de sus habitantes (*Le Monde*, 13.07.95). La caída de la ciudad fue especialmente simbólica ya que el enclave fue el primero en obtener el estatuto de área de seguridad. Poco tiempo antes, el general Ph. Morillon había declarado que “la caída del enclave sería un crimen contra la humanidad” (*Le Monde*, 13.07.95). El presidente francés afirmó entonces que Francia estaba dispuesta a movilizar a sus fuerzas para restablecer la integridad del área de seguridad (*Le Monde*, 13.07.95). Pero la iniciativa gala no fue apoyada por ningún otro país occidental y la idea fue abandonada. Los serbo-bosnios aprovecharon la circunstancia para reclamar mediante ultimátum la rendición de Zepa y Gorazde. Zepa cayó el 25 de julio (*Le Monde*, 16-17.07.95). Srebrenica y Zepa fueron vaciadas de sus habitantes, quienes intentaron encontrar refugio en las ciudades más cercanas. Así, 29.000 personas desplazadas llegaron a Tuzla (*Le Monde*, 26.07.95). Otros simplemente no alcanzaron la ciudad. Según el relator de las Naciones Unidas, Tadeuz Mazowiecki, “permanecemos sin la menor noticia de 7.000 habitantes del enclave. Estamos seguros de que cierto número de ellos han sido ejecutados sumariamente por los serbios. En cuanto a los demás, podemos temer lo peor” (*Le Monde*, 26.07.95). Tras haber perseguido a la población, los soldados serbios saquearon la ciudad desierta y luego incendiaron cada casa, una tras otra (*Le Monde*,

01.08.95). El enclave quemó durante tres días. Gorazde estuvo muy amenazada. Ya en abril de 1994 las fuerzas serbias habían entrado en Gorazde sin encontrar obstáculo, aunque después se retiraron tras la tardía amenaza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En Tuzla, donde viven 800.000 personas, de las cuales 240.000 son refugiados y desplazados, “la economía de la región se ha derrumbado y la tasa de desempleo se acerca al 100%. A causa de los combates que tienen lugar en Bosnia central, la región ha quedado cortada de hecho del tráfico comercial normal hace casi un año; por ello, la supervivencia de prácticamente toda la población depende de la asistencia humanitaria” (S/1994/333, p.1). Por otra parte, la ciudad fue víctima de los disparos de obuses serbios el 25 de mayo de 1995, que provocaron la muerte de 77 civiles. El mercado de Sarajevo fue blanco de bombardeos que mataron masivamente en dos ocasiones: en febrero de 1994 (80 muertos) y el 28 de agosto de 1995 (37 muertos). Las áreas de seguridad no permitieron pues

garantizar la seguridad de las poblaciones civiles. Tampoco pudieron evitar el desplazamiento de las poblaciones, la *limpieza étnica*.

“Establecer áreas protegidas en períodos de conflicto sólo es eficaz de un modo provisional”

En cuanto a Bihac, si escapó de las manos de los serbobosnios, se debió sobre todo a la victoria de los croatas sobre los serbios de Krajina (S/1994/333, p.1). En resumen, dos de las seis áreas dejaron de beneficiarse del estatuto protector de las

áreas de seguridad debido a la negativa de los occidentales de emprender “la acción militar firme aunque limitada” propuesta por Francia (*Le Monde*, 13.07.95).

La protección de las áreas por fuerzas nacionales o regionales

Ya el 13 de julio, el presidente de la República francesa, Jacques Chirac, afirma en efecto que es “indispensable detener el abandono de los enclaves musulmanes”. Indica que “Francia está dispuesta a poner en marcha los medios, en particular los componentes franceses de la Fuerza de Reacción Rápida (FRR), a este efecto”. El 26 de julio, Butros Ghali hace saber por un comunica-

do de prensa que delega en el general Janvier el poder de efectuar, en caso necesario, ataques aéreos de disuasión alrededor del enclave de Gorazde. La hipoteca de la doble llave, que paraliza desde 1993 la eficacia de la respuesta al imponer el acuerdo conjunto de la ONU y de la OTAN, es levantada. A partir del 30 de agosto, la UNPROFOR, usando fuerzas de la OTAN, desencadena sus ataques aéreos acompañados por la intervención de la FRR contra la defensa antiaérea, los depósitos de munición y de carburante, los centros de comunicaciones serbios. El 13 de septiembre, el acuerdo para desenclavar Sarajevo es firmado en Belgrado por R.Holbrooke y S.Milosevic, y rubricado por R. Karadzic y el general Mladic. El 25 de noviembre de 1995 son rubricados los acuerdos de Dayton sobre la regulación del conflicto, que se firmarán el 14 de diciembre en París.

Las “áreas de prohibición de sobrevuelo”

El establecimiento de estas áreas resulta igualmente problemático. Venga la decisión de la ONU, como en el caso de Bosnia, o de las potencias que participaron en las operaciones consecutivas a la guerra del Golfo, como en el caso de las áreas irakíes situadas por encima del paralelo 36 como por debajo del 22, la eficacia de la prohibición es difícilmente garantizable y requiere medidas de aplicación delicadas. La zona establecida en el Norte por Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, el 7 de abril de 1991, seis semanas después del fin de la guerra del Golfo, pretende proteger a las poblaciones kurdas que huían a través de Irán y Turquía, tras el fracaso de su insurrección de marzo contra el régimen de Saddam Hussein; está supervisada por las fuerzas de la coalición aliada con base en Incirlik, en Turquía. La zona establecida en el Sur, el 27 de agosto de 1992, tiene el objetivo de proteger a las poblaciones chiítas perseguidas por el Gobierno de Bagdad. Incluye grandes ciudades como Bassora, Nadjaf, Amara y Nassiriya, así como la región de las marismas en la confluencia del Tigris y el Eufrates. En conjunto resulta satisfactoria, pero el error de la aviación americana al abatir dos helicópteros de la fuerza internacional, el 14 de abril de 1994, desacreditó toda la operación, como demuestra la prensa internacional de los 15 y 16 de abril de 1994. Por añadidura, esta exclusión aérea no impide evidentemente la tensión

engendrada por los atentados y los sabotajes terrestres y resulta ineficaz contra los helicópteros irakíes que multiplican las violaciones del espacio aéreo de esta zona.

En la antigua Yugoslavia, encontramos una situación análoga. Ante la persistencia de los ataques serbios contra Bosnia y la violación constante de la exclusión aérea acordada en las Resoluciones 781 y 786, Francia, Estados Unidos, el Reino Unido y España acordaron un proyecto general de resolución autorizando una posible operación militar para hacer respetar aquellos textos. El nueve de octubre de 1992, el Consejo de Seguridad había aprobado, efectivamente, por 14 votos y una abstención (China), la Resolución 781 en la que decidía, para garantizar la *seguridad de los vuelos humanitarios*, instituir una prohibición de los vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia. El Consejo pedía a la UNPROFOR que controlase su cumplimiento, incluyendo, si era preciso, el estacionamiento de observadores en los aeropuertos de la ex Yugoslavia. Preocupado por los bombardeos contra aldeas cometidos a pesar de esta resolución, el Consejo adopta, el 31 de marzo de 1993, la Resolución 816 por la que amplía la prohibición y autoriza todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de la República de Bosnia-Herzegovina, en caso de nuevas violaciones. En virtud de esta habilitación, las fuerzas de la OTAN ponen en marcha un sistema de vigilancia, incluida una cobertura radar desde aviones especializados, bajo el nombre de Deny Flight. Desde el punto de vista conceptual, no cabe duda que esta resolución supone un nuevo avance en la determinación de la comunidad internacional de garantizar a las víctimas libre acceso y protección. Sin embargo, su puesta en práctica no convenció del carácter imperioso de la advertencia; primero, porque la aviación serbia no tiene un peso primordial en la batalla; segundo, porque la latitud de acción para las represalias occidentales tampoco queda fijada claramente.

El “área humanitaria segura” establecida por la Operación Turquesa en Rwanda

En Rwanda, el Consejo de Seguridad -siguiendo un procedimiento ya empleado en Somalia- procede en dos tiempos. En un primer momento se esfuerza por solucionar la cuestión humanitaria únicamente por la vía multilateral,

utilizando a los cascos azules. En un segundo momento, frente a la impotencia de éstos últimos, delega provisionalmente en una fuerza multinacional la tarea de poner en marcha las disposiciones que había confiado a aquellos. En efecto, en su Resolución 925 (08.06.94), el Consejo subraya en primer lugar, que la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Rwanda (UNAMIR) no pretende ejercer un papel de fuerza-tapón entre las dos partes, tutsis y hutus, pero decide su prórroga y su refuerzo, precisando que su componente militar se mantendrá sólo en la medida en que pueda contribuir a la seguridad y a la protección de las personas desplazadas, de los refugiados y de los civiles en peligro y garantizar la seguridad de las operaciones humanitarias de socorro. Le confía en particular la misión de “contribuir a la seguridad y a la protección de las personas desplazadas, de los refugiados y de los civiles en peligro en Rwanda, incluyendo, allí donde sea posible, *áreas humanitarias seguras*”. También debe “garantizar la seguridad y el apoyo a la distribución de las ayudas y a las operaciones de asistencia humanitaria”. No obstante, pronto se impone la evidencia que la UNAMIR no está en condiciones de cumplir dicha misión, la cual debe ser confiada, aun provisionalmente, a una fuerza multinacional. Habiendo ofrecido Francia sus servicios, la Resolución 929 (22.06.94) le confía la puesta en marcha “de una operación provisional, bajo mando y control nacionales, destinada a contribuir, de forma imparcial, *a la seguridad y a la protección de las personas desplazadas*, de los refugiados y de los civiles en peligro en Rwanda”. Éstos son precisamente los resultados obtenidos en algunos días gracias al establecimiento de una *zona humanitaria segura* por los militares de la Operación Turquesa, el tres de julio de 1994. Ha permitido salvar millares de vidas, a veces campos enteros de refugiados tutsis o hutus que fueron protegidos -por ejemplo el de Nyarushishi, donde había 8.000 personas-, a veces grupos de población aislados, aterrorizados o heridos que fueron conducidos a lugares seguros. La base jurídica de esta iniciativa francesa es clara: las resoluciones 925 y 929 del Consejo de Seguridad, con el apoyo añadido que recibió del secretario general de la ONU. El balance de la operación, a pesar de su carácter demasiado tardío, es realizado en términos

medidos por Butros Ghali. La zona humanitaria segura fue, evidentemente, una “iniciativa que permitió reducir la amplitud de la tragedia humana y frenar las matanzas en la medida en que ha mantenido este área al abrigo de los recientes enfrentamientos militares e impedido el éxodo de casi un millón de personas” (ONU, 1994). La UNAMIR, que tomó el relevo de la Operación Turquesa tras la retirada de las fuerzas francesas, no posee ni los efectivos ni la logística ni el mandato de ésta⁹. No puede por tanto sorprender que no sea capaz de impedir nuevas carnicerías. Entre 5.000 y 8.000 hutus fueron masacrados el 23 de abril de 1995 por el Ejército tutsi en el campo de refugiados de Kibeho, precisamente la antigua área humanitaria segura establecida por los franceses.

Por consiguiente, la técnica consistente en establecer áreas protegidas en períodos de conflicto armado sólo es eficaz si es provisional y, sobre todo, si es desarrollada por fuerzas suficientemente equipadas y capacitadas. La Operación Turquesa en Rwanda, la creación de la Fuerza de Reacción Rápida francesa y su utilización conjunta con la OTAN en Bosnia en agosto de 1995, pusieron fin a las masacres y protegieron efectivamente a millares de víctimas. Representan todas ellas un cambio en las convicciones internacionales. Tan solo diez años atrás, el Consejo de Seguridad no habría autorizado jamás tales intervenciones para garantizar la seguridad de las personas civiles. ¿Significa eso el nacimiento de un nuevo orden humanitario internacional? ¿Supone la consolidación de un derecho de injerencia humanitaria? La historia lo dirá. De momento, podemos constatar que todo ya no sigue como antes, aunque no todo sea todavía tal como podríamos desear.

Notas

¹El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) intentó hacer acordar el establecimiento de tales refugios para proteger a las poblaciones civiles de los bombardeos durante la Segunda Guerra Mundial (memorándum dirigido a los beligerantes el 9 de septiembre y el 21 de octubre de 1939), pero no tuvo ningún eco. Tampoco tuvo éxito en sus tentativas análogas de 1940, 1943 y 1944. Véase Bugnion, F. (1994) *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*. Genève: CICR, pp. 257 y ss. Otras iniciativas de la misma naturaleza fueron más o menos aceptadas (guerra de España: cuartel de Salamanca en Madrid en 1936-1937; Shanghai en 1937; Jerusalén y Palestina en 1948; Vietnam en 1966; Pakistán en 1971; Chipre en 1974; Camboya en 1975; Nicaragua en 1979; Chad en 1980; Líbano en 1983). Ibid. pp.131, 191, 193, 257-260, 323-327, 345-356, 399-534, 548-555, 563, 611, 749-750, 830, 838, 845, 851, 858, 874-893, 897, 1001, 1028, 1030, 1035, 1106, 1181.

²Sobre las diferentes áreas del derecho internacional clásico, ver CICR (1951) *Zones sanitaires et zones de sécurité*, Ginebra, p. 80; Sandoz, Y. (1985) “Localités et zones sous protection spéciale”, en *Quatre études du droit international humanitaire*. Genève: Institut Henry-Dunant. pp. 35-47.

³Sobre el establecimiento -al menos provisional- de estos diferentes tipos de áreas, véase F.Bugnion, op.cit., pp. 875-890; Y.Sandoz, op.cit., pp. 35-47; “L'établissement de zones de sécurité pour les personnes déplacées dans leur pays d'origine” en Al-Naumi, N. y Meese, R. (eds.) (1995) *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Kluwer Law International. Ver igualmente Torelli, M. (1995) “Les zones de sécurité”, *Revue générale de droit international public*, 4, pp.787 y ss.

⁴Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 14 de mayo de 1954, art. 8.

⁵Reglamento de ejecución anexo a la Convención de 1954, art. 13.1.

⁶Anexo I del Anexo V a la IV Convención de Ginebra, art. 6.

⁷IV Convención de Ginebra de 1949, Anexo V Título II art. 14.

⁸Memorándum francés acerca del establecimiento de áreas de seguridad en Bosnia-Herze-

govina, S/25800 de 19 de mayo de 1993. Sobre el conjunto de la cuestión, véase especialmente: Bouchet-Saulnier, F. (1993) "Maintien de la paix et droit humanitaire: la contradiction" in *Face aux crises*. Paris: Hachette "Pluriel"; Brown, D. (1994) "The Role of the United Nations in Peace-Keeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms?", *Revue Belge de Droit International*, 2, pp. 567-602; Cortein, O. y Klein, P. (1993) "Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d'actions des forces des Nations Unies", *Annuaire Français de Droit International*, pp. 106-130; "L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d'ingérence ou retour aux sources?", *Journal Européen de Droit International* 1993/4, pp. 506-533; Dupuy, P.-M. (1994) "Droit humanitaire et maintien de la paix: harmonie ou contradiction?" en *Les nouveaux aspects du droit international*, Rencontres internationales de la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis (Coloquio 14, 15 y 16 de abril), Pedone, París, pp. 87-107; Freundenshub, H. (1994) "Between Unilateralism and Collective Security Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council", *European Journal of International Law*, 5, pp. 492-531; Gaja, G. (1994) "Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le Nouvel Ordre Mondial.- A propos des rapports entre le maintien de la paix et crimes internationaux des Etats", *Revue Générale du Droit International Public*, pp. 297-319; Sandoz, Y. (1984) "Localités et zones sous protection spéciale", estudio presentado en la X Mesa Redonda del Instituto Internacional del Derecho Humanitario, San Remo, en *Quatre études du droit international humanitaire*, Ginebra, 1985, pp. 35-56; "Mise en oeuvre du droit international" en *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Pedone, París: Inst. H. Dunant, UNESCO, 1986, pp. 299-326; "Réflexions sur la mise en oeuvre du droit international humanitaire et sur le rôle du CICR en ex-Yougoslavie", *Revue suisse du droit international et de droit européen*, 1993/4, pp. 461-490; M. Voelckel, M. (1993) "Quelques aspects de la conduite des Opérations de Maintien de la Paix", *Annuaire Français de Droit International*, pp. 65-85.

"Su prórroga por la Resolución 1029 de 12 de diciembre de 1995 pretende sobre todo hacerle proteger el regreso de los refugiados y de los miembros del tribunal penal hacia Rwanda.

Referencias bibliográficas

- ACNUR (1995) *Les réfugiés dans le monde en quête de solutions*. Paris: La Découverte. p.129.
 ONU (1968) Asamblea General, Resolución 244, XXIII,19 de diciembre.
 ONU (1994) Asamblea General, Informe del secretario general sobre la actividad de la organización, A/49/1/, 2 de septiembre, # 647.