

## LAS ZONAS SEGURAS: ¿OASIS O ESPEJISMO PARA LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS?

PROF.<sup>a</sup>. DRA. ROSA GILES CARNERO  
PROFESORA ASOCIADA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD DE HUELVA

Introducción; I. Las zonas seguras en la práctica internacional: A) El Kurdistan iraquí. B) Bosnia y Herzegovina. C) Ruanda; II. La zona segura como instrumento de protección de la población refugiada y desplazada; Conclusiones.

### INTRODUCCIÓN

La población civil inmersa en un conflicto armado en el que se violan masivamente los derechos humanos se enfrenta con el peligro inminente de sufrir daños y perder la vida. Las víctimas de esta situación pretenderán el alejamiento del origen del sufrimiento, situándose en una zona fuera de peligro. La vía para lograr esto va a ser, frecuentemente, el cruce de fronteras hacia los Estados limítrofes que no estén implicados en el conflicto. En el flujo de seres humanos que huyen, se incluirán algunos que poseen las características necesarias para obtener el estatuto de refugiado según la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 28 de julio de 1951 y su *Protocolo* de 31 de enero de 1967, mientras que otros difícilmente podrán colarse en las estrechas definiciones de estos instrumentos y quedarán incluidos en el concepto más genérico de desplazado<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La definición jurídica de desplazado no es unánime en la doctrina internacionalista. En este párrafo se hace referencia al término de forma genérica, de manera que incluye a aquellas personas que se vieron forzadas a abandonar su país y que no cumplen las condiciones requeridas por la Convención de 1951 y su Protocolo para lograr el estatuto de refugiado.

No obstante, esta comunicación va a referirse, prioritariamente, a los desplazados internos. El Párrafo 2 de la introducción de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos* incluidos en el *Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. DENG, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos* define esta categoría como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 11 de febrero de 1998).

Al margen de su posible calificación jurídica, la población en movimiento necesita, ante todo, asistencia humanitaria y un espacio seguro. Estas condiciones se van a demandar a los países limítrofes, pero no siempre estos van a estar preparados para cubrir las necesidades de un amplio flujo de personas. Con frecuencia, el Estado receptor responderá a la crisis humanitaria con un cierre de fronteras, más o menos drástico, que evite la multiplicación de la población necesitada de socorro bajo su jurisdicción.

Como solución a estas crisis, en la década de los noventa se desarrollaron actuaciones dirigidas a crear unos espacios seguros, protegidos internacionalmente, dentro del territorio del país en conflicto<sup>2</sup>. De esta forma, las víctimas nunca cruzarían la frontera, sino que recibirían asistencia y protección en el territorio de su propio Estado. Esta idea no era totalmente nueva, el Artículo 14 del *IV Convenio de Ginebra* de 1949 contempló la posibilidad de establecer “zonas neutralizadas” en las que se prestaría asistencia humanitaria a los no combatientes, siempre que las partes contendientes se comprometieran a no atacar el espacio así declarado. La diferencia de esta figura con las actuaciones que la práctica reciente ha registrado radica en que el establecimiento y la pervivencia del espacio seguro no se hacen depender del acuerdo de las partes contendientes, sino de la imposición por fuerzas multinacionales o de la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las llamadas zonas seguras han tratado de establecer un oasis de paz en el que ubicar a los que huyen de la violencia. Esta solución evita el éxodo masivo de población civil a los Estados limítrofes, al tiempo que hace más fácil el retorno a los hogares de origen cuando cesen las hostilidades. La cuestión que queda pendiente es saber si realmente las zonas seguras suponen un método efectivo de protección de la población refugiada y desplazada originada por conflictos armados y violaciones masivas de derechos humanos. Para contestar a esta cuestión deben tenerse presentes las lecciones que la práctica nos ofrece y, para ello, incluimos el análisis de tres ejemplos de este tipo de actuaciones como son los desarrollados en el Kurdistán iraquí, en Bosnia y Herzegovina y en Ruanda. La diferencia de escenarios y situaciones que se producen en estos casos los hace ilustrativos de los problemas que puede presentar la protección de los refugiados y desplazados en las zonas seguras y darnos las claves para contestar a la cuestión de si estamos ante una técnica eficaz de protección de estos grupos.

## I. LAS ZONAS SEGURAS EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL

La práctica internacional ha mostrado en la última década un modelo de zona segura caracteriza por dos datos: en primer término, aparece un espacio que ha sido excluido de los combates; a eso se suma el hecho de que en este territorio las funciones de administración son asumidas, prioritariamente, por agentes internacionales.

Por lo tanto, el establecimiento de la zona segura supone, ante todo, que una parte del territorio de un Estado inmerso en un conflicto armado queda excluida de los enfrentamientos y esto no por acuerdo entre las partes contendientes sino en base a una imposición internacional. El fundamento jurídico del establecimiento y mantenimiento de esta figura dependerá en el caso concreto de si es resultado de la intervención armada de

<sup>2</sup> Esta comunicación no va a referirse a los entornos seguros, cualquiera que sea su denominación, que se establecen en el territorio del Estado receptor. La valoración de esta técnica presenta problemas diferentes a los de las zonas seguras, que son los que aquí nos ocupan y se insertan más bien en el debate sobre su posible calificación como protección temporal.

fuerzas multinacionales o de la responsabilidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>3</sup>. Ahora bien, la finalidad de esta exclusión es siempre proteger a la población civil inmersa en el conflicto, especialmente a los desplazados, prohibiendo a los contendientes los ataques contra el espacio donde permanece.

A esta exclusión de los combates hay que sumar, como segundo dato, el hecho de que la presencia internacional asume las competencias propias del Estado territorial en esta zona, sustrayéndoselas al gobierno o, en su caso, a la parte contendiente. Esta actuación supone un límite al principio de soberanía, por lo que habrá de reunir determinados requisitos para ser conforme a aquel. Siguiendo esta idea, el Consejo de Seguridad ha señalado que para que sus actuaciones no violen el principio de integridad territorial, la disposición del territorio que suponen las zonas seguras ha de tener un carácter temporal y una finalidad únicamente humanitaria<sup>4</sup>.

En el presente epígrafe se analizan tres ejemplos ilustrativos de las diferentes situaciones que pueden estar presentes a la hora de establecer y mantener una zona segura. En primer término se incluye la acción multilateral desarrollada en 1991, tras la Guerra del Golfo, en el Kurdistán Iraquí, para continuar con el análisis de las actuaciones del Consejo de Seguridad en Bosnia y Herzegovina en 1993 y en Ruanda en 1994.

#### A) EL KURDISTÁN IRAQUÍ.

En la primavera del año 1991 los medios de comunicación internacionales centraron su interés en la represión que los grupos kurdo y chiíta estaban sufriendo a manos de las tropas gubernamentales iraquíes. La guardia republicana exterminaba a quienes capturaban, de forma que el asesinato de la población civil se convirtió en la principal arma utilizada en la lucha contra los rebeldes. A tal grado llegó la violencia que el Enviado Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas calificó la actuación del ejército de acto de genocidio<sup>5</sup>.

Kurdos y chiítas buscaron refugio en los países vecinos. En las fronteras de Irán, de Siria y sobre todo de Turquía se acumularon las víctimas que huían de la persecución. La población desplazada fue muy numerosa y los países afectados se negaron a permitir la entrada de todos los que llegaban a sus fronteras. Ningún Estado quería responsabilizarse de aquellas personas que habían huido de sus hogares y que necesitaban protección y asistencia, por lo que muchas quedaron desprotegidas, sin posibilidad de huir hacia una frontera que se les cerraba, ni de regresar a sus hogares donde les esperaba el ataque gubernamental. La opinión pública mundial se solidarizó con las víctimas y la prensa internacional se preguntaba por qué no se actuaba para proteger a aquellos seres humanos con la misma contendencia con la que se había actuado para salvaguardar la integridad territorial de Kuwait.

<sup>3</sup> El fundamento jurídico del establecimiento de zonas seguras conecta directamente con el debate sobre la licitud de la intervención y la injerencia humanitaria, lo cual no puede ser objeto de este trabajo aunque haremos referencia a algunos de los problemas que presenta.

<sup>4</sup> En la Resolución 836 (1993) sobre Bosnia, el Consejo de Seguridad afirmó que la creación de las zonas seguras era una medida provisional, con la finalidad de proteger a las víctimas de la guerra y posibilitar la vuelta a casa de los desplazados. En Ruanda, la Resolución 929 (1994) fijó que la operación multinacional no podía exceder el mandato de dos meses y la autorización dada tenía como límite el fin de proteger a la población en peligro.

<sup>5</sup> En este sentido ver *Report on the Situation of Human Rights in Iraq* (U.N. Doc. E/CN.4/1992/31). Debe recordarse que Irak había ratificado la *Convención sobre Prevención y Persecución del Crimen de Genocidio* en 1959.

Pero, además, la situación de los kurdos era preocupante no sólo por causas humanitarias. Los Estados vecinos temían el renacimiento del sentimiento nacionalista kurdo, pueblo dividido principalmente entre los Estados de Irak, Irán, Turquía y Siria y sometido, a lo largo de su historia, a sucesivas persecuciones. Una movilización general de este pueblo, en apoyo de aquellos que estaban en peligro, habría supuesto la desestabilización de toda la zona y, ante este peligro, los Estados más cercanos pidieron ayuda al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Turquía le solicitó que se ocupase de la cuestión, considerando que el flujo de refugiados tenía consecuencias negativas para la paz y la seguridad en la región. La República Islámica del Irán hizo el mismo requerimiento.

Como respuesta a esta situación, se desarrollaron dos actuaciones internacionales paralelas, por un lado intervino el Consejo de Seguridad y, por otro, fuerzas armadas multinacionales. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó el 5 de abril de 1991 la Resolución 688, sobre la situación de la población civil en Irak. Este texto calificó la situación en Irak como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, pese a lo cual no decidió medida alguna en base al capítulo VII de la *Carta de las Naciones Unidas*. La actuación del Consejo en este texto se limitó a organizar y reglamentar la asistencia humanitaria en este Estado.

Paralelamente, fuerzas multinacionales iniciaron la Operación *Provide Comfort* (Proporcionar Alivio) el 17 de abril. Esta actuación se dirigió, principalmente, a establecer una zona segura en el Kurdistán iraquí<sup>6</sup>. En este espacio debía permanecer la población civil, sobre todo los desplazados que estaban en las montañas y los refugiados que habían cruzado a Irán. Las fuerzas multinacionales se ocuparían de la protección y distribución de la ayuda humanitaria, excluyendo de estas tareas a las fuerzas gubernamentales. De esta forma, se pretendía crear un espacio seguro mediante el que se evitaba el flujo de personas hacia el exterior y se posibilitaba el retorno de los que ya habían cruzado la frontera.

La fundamentación jurídica de la operación *Provide Comfort* es controvertida. No parece que la Resolución 688 del Consejo de Seguridad pueda señalarse como fundamento de la actuación multinacional, ya que en aquel texto no se autorizó una intervención armada como se había hecho frente a la reciente invasión de Kuwait. La búsqueda del fundamento jurídico de esta actuación hay que insertarla, más bien, en el aún inconcluso debate de la legitimidad del uso de la fuerza con fines humanitarios.

La zona segura se mantuvo durante tres meses. El 15 de julio de 1991 las últimas tropas terrestres salieron de Irak por la frontera turca<sup>7</sup>. Previamente, el 18 de abril, el gobierno iraquí y el Secretario General de las Naciones Unidas habían firmado un *Memorandum de Entendimiento* con el que se aseguraba que no se pondrían trabas a la distribución de la ayuda humanitaria. Este documento sirvió de base para que organizaciones humanitarias prestaran asistencia a la población civil, sin distinguir si había sufrido o no un desplazamiento.

La valoración de la zona segura presenta claroscuros. Por un lado, se evitó la continuidad en el flujo humano hacia los Estados limítrofes y se permitió el regreso de los que ya habían salido o se habían desplazado a las montañas. Sin embargo, esta protección fue efímera y la

<sup>6</sup> Esta operación surge de las iniciativas de Francia y Gran Bretaña, aunque fue finalmente liderada por Estados Unidos. Participaron además: Australia; Bélgica; España; Holanda; Italia; y Luxemburgo.

<sup>7</sup> Tras esta retirada, los Estados Unidos señalaron que el gobierno iraquí violaba los derechos fundamentales de la población chiíta y kurda, por lo que estableció dos zonas de exclusión aérea, una por encima del paralelo 36 y otra por debajo del paralelo 32. Francia y Gran Bretaña se sumaron a esta decisión.

Comunidad Internacional pronto se desentendió de la suerte de la población implicada. No puede olvidarse que los Estados occidentales habían optado por una operación que surgió ante la presión de la opinión pública y las peticiones de los Estados limítrofes y que supuso una intervención rápida, de corto alcance y menos costosa que la anterior actuación en Kuwait. A esto se sumó, como problema adicional, el hecho de que la repatriación de kurdos desde el exterior permitió la entrada de rebeldes turcos de esta minoría que utilizaron la zona segura como base para sus operaciones.

De hecho, puede considerarse que el mayor logro de la Operación *Provide Comfort* fue su incidencia sobre la prestación del consentimiento iraquí al *Memorandum de Entendimiento*, que se produjo dos días después de que el Presidente norteamericano anunciara la intervención militar en el norte del país. De esta forma, la acción multinacional sirvió de presión para que se abrieran cauces de cooperación con el Estado que permitieran una mejora de la población civil, incluida la desplazada, a largo plazo.

#### B) BOSNIA Y HERZEGOVINA.

El proceso de desintegración del Estado Yugoslavo ha producido un conflicto en el que las partes se lanzaron a una política de limpieza étnica que ha conllevado el asesinato y la evacuación forzada y en masa de la población civil. Las luchas comenzaron en Croacia y Eslovenia y se extendieron a Bosnia y Herzegovina en abril de 1992. Los constantes ataques armados contra ciudades llevaron al Consejo de Seguridad a declarar Srebrenica como zona segura en la Resolución 819 (1993), de 16 de abril. La Resolución 824 (1993), de 6 de mayo, incluyó la misma declaración respecto de las ciudades de Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde y Bihac. Según estos textos debía entenderse como “zona segura” un territorio libre de ataques armados y cualesquiera actos hostiles<sup>8</sup>. Estas zonas tenían que servir de refugio para la población civil y la UNPROFOR controlaría la situación humanitaria en ellas.

El Consejo de Seguridad situó la declaración de zonas seguras en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, previa calificación de la situación en Bosnia y Herzegovina como amenaza a la paz y la seguridad internacionales conforme al artículo 39 del mismo texto. Las Resoluciones 819 (1993) y 824 (1993) señalaron que la crisis humanitaria presente en la zona era la causa de esta calificación y destacaron, como componente fundamental de ésta, las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario conectadas con la limpieza étnica<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Puede reseñarse por su carácter ilustrativo el contenido de una nota verbal de fecha 13 de mayo de 1993 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Francia ante las Naciones Unidas. En ella, el Representante Permanente expuso que “por zona segura se entiende una zona con un perímetro de límites precisos, colocada bajo la protección de las Naciones Unidas, en la que está asegurada la prestación de asistencia humanitaria y se prohíbe todo acto de agresión”. Documento S/25800, de 19 de mayo de 1993, p.2, parágrafo 1.

<sup>9</sup> La inclusión de las violaciones de derechos humanos en la noción de “amenaza a la paz” es no sólo conforme, sino imprescindible, con el Propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por un lado porque la violación masiva de los derechos humanos fundamentales puede generar un conflicto armado y, por otro, porque el desconocimiento de los derechos humanos fundamentales es incompatible con cualquier noción de paz. En este sentido son interesantes los pronunciamientos de Jost DELBRÜCK, «A fresh look at Humanitarian Intervention under the authority of the United Nations», *Indiana Law Journal*, 1992, pp. 887-901, p. 900; y del antiguo Secretario General Boutros BOUTROS-GHALI, «Para la paz y el desarrollo», *Informe anual sobre la actividad de la Organización, de la 48 a la 49 sesión de la Asamblea General*, septiembre 1994, Naciones Unidas, p. 124.

Al situar el Consejo de Seguridad las declaraciones de zonas de seguridad en el marco del Capítulo VII, hizo que el consentimiento de las partes no fuera requerido para su desarrollo<sup>10</sup>. Ahora bien, aparece la paradoja de que estas medidas de naturaleza coercitiva se decidieron al mismo tiempo que se ampliaba el mandato de una Operación de Mantenimiento de la Paz para que realizase diversas tareas en su interior. No hay que olvidar que la UNPROFOR requería el consentimiento de las partes para la ampliación de sus competencias y, sin embargo, el Consejo incluyó en ellas la vigilancia de la situación humanitaria en unas zonas seguras que habían sido declaradas como tales sin contar con el consentimiento de éstas. En este sentido, el propio Secretario General criticó la disfunción que suponía incluir en el mandato de una Operación de Mantenimiento de la Paz funciones en las que no quedaba claro el consentimiento de las partes<sup>11</sup>. De esta forma, aunque se prestó el consentimiento, al menos formal, a la prórroga del mandato de la UNPROFOR, éste era irrelevante jurídicamente respecto de la constitución de las zonas seguras impuestas por decisión del Consejo.

A esta disfunción hay que añadir que pese a la trascendencia de las medidas adoptadas en las Resoluciones 819 (1993) y 824 (1993), éstas no fueron acompañadas de la autorización del uso de la fuerza para asegurar su efectividad. Esto propició ataques continuos sobre las ciudades declaradas seguras y no fue hasta la Resolución 836 (1993), de 4 de junio, que el Consejo autorizó, también conforme al Capítulo VII, a los Estados Miembros, actuando con carácter nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales, a usar todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para la protección de las zonas seguras.

Con esta medida se pretendía que los Estados Miembros utilizasen la fuerza aérea desde el exterior de las zonas seguras en apoyo de la UNPROFOR. Conforme a esto, la OTAN aprobó un plan de acción el 7 de abril de 1993 para asegurar la exclusión aérea y el 9 de febrero emitió un ultimátum para la retirada de todo el armamento pesado de Sarajevo en el plazo de 10 días bajo amenaza de ataque. El 28 de febrero de 1994 actuaron las fuerzas de la OTAN sobre los alrededores de Sarajevo para asegurar la prohibición de sobrevuelo y el 10 de abril se produjo una nueva ofensiva sobre Gorazde.

En el interior de las zonas seguras y sus inmediaciones, la Resolución 836 (1993) reconoció la capacidad de la UNPROFOR, actuando en legítima defensa, para responder a los bombardeos, además de la posibilidad de proteger la ayuda humanitaria que ya le había sido otorgada para todo el territorio en anteriores Resoluciones. La ampliación del mandato de esta Operación de Mantenimiento de la Paz, previamente constituida, con unas funciones para las que no se ha requerido el consentimiento de las partes remite a los problemas que citábamos con antelación, pero aquí se agravan debido a que no se le dotó de una mayor capacidad de medios para el uso de la fuerza.

Tras la firma del *Acuerdo de Dayton*, el 10 de noviembre de 1995 y del *Acuerdo General para la Paz en Bosnia y Herzegovina*, en la Conferencia de Paz de París del 14 de diciembre del mismo año, el Consejo de Seguridad decidió eliminar las zonas seguras en la Resolución 1031 (1995), de 15 de diciembre. A partir de aquí se abría la posibilidad de hacer balance de

<sup>10</sup> En el preámbulo de la Resolución 824 (1993), se hizo alusión al requerimiento hecho por el gobierno de Bosnia y Herzegovina para la creación de zonas seguras (párrafo sexto). Sin embargo, esta decisión era una medida coercitiva situada bajo la autoridad del Capítulo VII y por lo tanto no requería el consentimiento y la colaboración de las partes contendientes implicadas para su desarrollo.

<sup>11</sup> Suplemento al Programa de Paz, Doc. A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995, p. 10, párrafos 34 y 35.

los resultados de las declaraciones de zonas seguras y la realidad vuelve a presentar claroscuros. Estas áreas han sido sistemáticamente atacadas por las partes y el retraso al autorizar el uso de la fuerza para protegerlas ha perjudicado su imagen de efectividad. La población civil ha permanecido en ellas evitando los desplazamientos, pero al tiempo que se les convertía en un blanco fácil de los ataques. De hecho, la principal efectividad de estas zonas ha venido de que los ataques recibidos han provocado una mayor concienciación de la opinión pública mundial sobre la gravedad del conflicto, lo que a su vez ha llevado a una mayor presión internacional para la consecución de la paz. La realidad es que el principal valor de las zonas seguras en Bosnia y Herzegovina es que la quimera de su seguridad ha permitido un mayor despertar de la solidaridad internacional.

### C) RUANDA.

Los enfrentamientos entre tutsis y hutus, etnias mayoritarias en Ruanda, han sido constantes en toda la historia del país. El 1 de octubre de 1990, componentes de la etnia Tutsi lanzaron un ataque contra el gobierno que fue repelido por el ejército ruandés con la asistencia de fuerzas de Bélgica, Francia y Zaire, a partir de lo cual se generalizó el conflicto. Las luchas entre ambas etnias se unieron a una situación extrema de pobreza para provocar una emergencia humanitaria que provocó el desplazamiento masivo de la población civil.

Después de una sorprendente inactividad, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR) en la Resolución 872 (1993), de 5 de octubre. El mandato de esta Operación incluía medidas generales de vigilancia e investigación, junto a otras de carácter humanitario entre las que destacaron la supervisión de la repatriación de los refugiados y el reasentamiento de los desplazados y la coordinación de la ayuda humanitaria.

Los presidentes de Ruanda y Burundi fallecieron el 6 de abril de 1994 al estrellarse el avión en el que viajaban en circunstancias sospechosas y este hecho desencadenó una lucha genocida a gran escala entre tutsis y hutus<sup>12</sup>. Para tratar de paliar la crisis, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 918 (1994), de 17 de mayo, en la que ampliaba el mandato de la UNAMIR<sup>13</sup>. El nuevo mandato incluyó la tarea de contribuir a la seguridad de los desplazados, los refugiados y los civiles, incluso mediante el establecimiento de zonas seguras donde fuera posible, así como la función de proteger y apoyar a las operaciones de socorro humanitario. Para realizar esta misión el Consejo de Seguridad reconoció expresamente la capacidad de legítima defensa de las tropas de la UNAMIR, entendiendo como tal no sólo la autorización a los cascos azules de defenderse frente a un ataque, sino también la autorización del uso de la fuerza para proteger la asistencia humanitaria y su distribución<sup>14</sup>.

La UNAMIR encontró importantes obstáculos para desarrollar su mandato, ya que el Secretario General no consiguió que los Estados aportaran los efectivos suficientes. Ante esto, el Consejo de Seguridad aceptó la propuesta de Francia para llevar a cabo una operación

<sup>12</sup> Ver *Crónica ONU*, junio 1994.

<sup>13</sup> En la Resolución 912 (1994), de 21 de abril, a propuesta del Secretario General, el Consejo de Seguridad había aprobado la reducción del contingente de la UNAMIR. El Secretario General reconoció su error y, mediante el informe de 13 de mayo, propuso la creación de la UNAMIR II. Esta última propuesta fue adoptada por el Consejo en la Resolución 918 (1994).

<sup>14</sup> Nos encontramos ante la misma noción de legítima defensa que el Consejo había recogido respecto de la capacidad de la UNPROFOR para utilizar de forma limitada y proporcionada la fuerza.

coercitiva multinacional con la finalidad de proteger a la población civil y los desplazados en el territorio ruandés<sup>15</sup>. En la Resolución 929 (1994), de 24 de junio, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados, organizados en una operación temporal bajo mando y control nacionales, a usar todos los medios necesarios a fin de contribuir a la seguridad y la protección de las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro en Ruanda<sup>16</sup>. Esta Resolución se situó bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, calificando de amenaza a la paz y la seguridad internacionales a una crisis humanitaria donde eran constantes las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario<sup>17</sup>.

Tomando como base esta Resolución se desarrolló la Operación Turquesa, bajo mando y control francés. La fuerza multinacional estableció una zona segura en el sudoeste del país para que sirviera de refugio a la población desplazada y amenazada. Aunque la Resolución 929 (1994) no había hecho referencia a esta posibilidad, puede entenderse que este texto es el fundamento de esta actuación al autorizar el uso de todos los medios necesarios para alcanzar los fines humanitarios requeridos. De hecho, esta actuación conecta con la petición anterior del Consejo de Seguridad a la UNAMIR que, por la falta de apoyo, no había sido posible realizar<sup>18</sup>.

Las tropas francesas fijaron la zona segura entre las provincias de Cyangugu, Gikongoro y la parte sudoccidental de Kibuye y en este territorio ellas fueron las únicas encargadas de mantener el orden público. Este territorio sirvió de refugio a muchas víctimas del conflicto, pero también permitió refugiarse a las milicias y a los responsables de las matanzas a los que se permitió su reorganización. De hecho, los motivos de Francia para liderar esta actuación fueron puestos en entredicho desde el inicio y a la vista de los resultados surge la cuestión de si fue conforme al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Desde el momento que la zona segura permitió el refugio y posiblemente la reorganización de las tropas gubernamentales, parece claro que tendía a perjudicar la resolución de la crisis. No cabe duda de que quedó pendiente una investigación sobre las actuaciones de las fuerzas multinacionales que aclarase sus consecuencias sobre la paz y la estabilidad en Ruanda.

## II. LA ZONA SEGURA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN REFUGIADA Y DESPLAZADA.

La práctica expuesta en el epígrafe anterior aporta los datos necesarios para aclarar si las zonas seguras pueden convertirse en un método efectivo en la protección de la población refugiada y desplazada originada por una situación de conflicto armado y violaciones masivas de derechos humanos. Para apuntar la respuesta, es necesario previamente matizar el tipo de personas que han sido objeto de protección mediante estas medidas.

<sup>15</sup> Documento S/1994/728, de 19 de junio.

<sup>16</sup> El texto fue adoptado por 10 votos a favor y 5 abstenciones (Nueva Zelanda, China, Brasil, Pakistán y Nigeria), el alto número de abstenciones muestra el recelo de los miembros del Consejo ante las verdaderas intenciones de Francia.

<sup>17</sup> Como en el caso de Bosnia y Herzegovina, también en Ruanda se estaba produciendo una actuación de limpieza étnica que estaba acabando con la vida de centenares de civiles.

<sup>18</sup> Las zonas seguras que hubiera podido establecer la UNAMIR tendrían que basarse en el consentimiento y la cooperación con las partes en el conflicto, por lo que su fundamento es diferente a la establecida por la fuerza multinacional autorizada a imponer esta zona incluso mediante el uso de la fuerza conforme al Capítulo VII. En este sentido, consultar la Resolución 918 (1994).

Los Estados participantes en las intervenciones multilaterales y el Consejo de Seguridad se han referido a los beneficiarios de la protección calificándolos indistintamente de refugiados, desplazados o población civil. Sin embargo, cabe distinguir varios supuestos. En primer lugar, debe señalarse que los únicos refugiados que pueden calificarse jurídicamente como tales, en función de la Convención y el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, son aquellos que ya habían cruzado la frontera antes de la creación de la zona segura y para los que ésta supone una posibilidad de retorno.

Ahora bien, esta fórmula de repatriación no está exenta de problemas. El titular del estatuto de refugiado pierde la protección de éste para regresar a una zona acotada de protección de carácter temporal y asistida internacionalmente. En las situaciones señaladas en el epígrafe anterior se mostró que este cambio no propició un retorno seguro y estable a largo plazo. A esto se añade que la práctica ha demostrado que el regreso de la población refugiada debe fiscalizarse de forma que no se posibilite que el entorno seguro sirva de cobijo a grupos armados que incidan negativamente en la estabilidad de la zona. Un ejemplo de esta circunstancia se produjo en el Kurdistán iraquí, donde kurdos armados de nacionalidad turca se infiltraron en el grupo de los retornados.

El resto de la población protegida en la zona segura no puede considerarse jurídicamente como refugiada, ya que no ha cruzado una frontera. Por lo tanto, la mayor parte del grupo humano protegido está compuesto por desplazados internos, necesitados de una asistencia especial y por la población autóctona de la zona segura, la cual se pretende que permanezca en su hogar evitando la causa del desplazamiento.

Precisamente, el establecimiento de una zona segura pretende evitar una salida masiva de población del país y la consiguiente solicitud del estatuto de refugiados en los países vecinos. Esto hace que sea una solución atractiva para los Estados limítrofes potenciales receptores, ya que el mantenimiento provisional de un entorno seguro en el país de origen es menos oneroso que la integración de un flujo masivo de refugiados. A esta cualidad se añaden ventajas humanitarias, puesto que supone una solución en principio favorable para el potencial refugiado, que no abandona su medio nacional y cultural y que va a tener la posibilidad de retorno más a su alcance<sup>19</sup>.

El problema radica en que nos situamos ante una solución que niega a la víctima del conflicto o de la violación masiva de derechos humanos la posibilidad de un cruce de fronteras que le lleve a la solicitud del estatuto de refugiado. El derecho de toda persona a solicitar asilo está reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>20</sup> y en los instrumentos específicos relativos al estatuto de refugiado, sin embargo, la creación de la zona segura supone una negación *de facto* de éste desde el momento que imposibilita el abandono del Estado de origen. A esto se añade que la aplicación del principio de no devolución puede considerarse innecesaria desde el momento en el que el solicitante de refugio puede ser devuelto a un entorno acotado considerado seguro. Siendo esto así, cabe

<sup>19</sup> Kay HAILBRONNER señala estos beneficios para defender el concepto de zona segura como método efectivo de protección de los refugiados. Para este autor, los problemas que la práctica han presentado no invalida el concepto, sino que sólo muestran las deficiencias del sistema internacional de búsqueda de la paz. Ver "Temporary and Local Responses to Forced Migration. A Comment", *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, pp. 81-100, p. 96 y 97.

<sup>20</sup> En este sentido, el Artículo 14 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 10 de diciembre de 1948.

aún preguntarse si, al menos, se asegura que las condiciones en la zona protegida son efectivamente favorables para la población situada en ella.

La práctica ha mostrado una realidad que está lejos de esta seguridad. Se parte de que la protección es, por definición, temporal, ya que se está suplantando al Estado en la realización de la soberanía y esto sólo puede hacerse por tiempo limitado. Pero la permanencia de la zona segura no va a depender de la situación humanitaria, sino de los intereses implicados y que permitan sufragar la intervención. No hay que olvidar que fue la conjunción de dos factores lo que permitió las acciones en el Kurdistán iraquí, Bosnia y Herzegovina y Ruanda: por un lado, los Estados limítrofes querían evitar un flujo de refugiados que podía perjudicar su propia seguridad; por otro, se puso de manifiesto la preocupación humanitaria de las opiniones públicas occidentales. Estos dos tipos de intereses no son constantes ni proclives a sufragar los costes de acciones de larga duración, es por ello que de su fluctuación ha dependido el tiempo de permanencia de la zona segura.

Ahora bien, aún admitiendo este carácter temporal, mientras perviva la zona segura debe responder a dos necesidades básicas: alejar a la víctima del conflicto y las violaciones de derechos humanos; y procurarle asistencia humanitaria. Respecto al primer aspecto, la práctica ha mostrado que las partes en lucha no han respetado la exclusión del territorio protegido de los combates. De hecho, el Secretario General ha apuntado que la causa de que las zonas seguras no hubieran obtenido los resultados esperados ha sido que las partes contendientes no las tomaron como zonas que debían estar fuera del conflicto, sino como un territorio ocupado que había que recuperar<sup>21</sup>.

Esta realidad ponía de manifiesto la necesidad de que la presencia internacional que había creado la zona segura estuviera dispuesta a asegurar su salvaguarda y, en este ámbito, han surgido diversos problemas de carácter jurídico, político y económico. Las acciones decididas en el Kurdistán iraquí pusieron de manifiesto lo controvertido del uso de la fuerza con base al concepto de la intervención humanitaria pero, además, mostró lo complicado que es para los Estados mantener operaciones costosas durante largo tiempo. De hecho, la operación *Provide Comfort* fue elegida como método de acción porque suponía un recurso más barato que las anteriores operaciones contra Iraq.

En los casos en los que la autorización del uso de la fuerza la realiza el Consejo de Seguridad no aparece el problema de la fundamentación jurídica de las actuaciones, pero Bosnia y Herzegovina y Ruanda mostraron que las Naciones Unidas no cuentan con suficientes medios para imponer una zona segura en contra de la voluntad de las partes implicadas en un conflicto. En Bosnia y Herzegovina el retraso en la autorización del uso de la fuerza, propició que la zona segura se convirtiese en un blanco fácil para los ataques. El ejemplo de Ruanda es aún más controvertido, ya que al haberse optado por una operación descentralizada se propiciaron las actuaciones basadas en intereses unilaterales.

Ya hemos apuntado que, junto a esta necesidad de seguridad, se sitúa el de la llegada de la ayuda humanitaria a la zona segura. A los costes habituales de ésta, hay que añadir que deben ser protegidas su llegada y distribución. La práctica ha mostrado que si la zona segura está situada lejos de la frontera, los operativos internacionales han tenido que asumir el chantaje y la extorsión de los contendientes para hacer llegar la ayuda humanitaria a la zona

<sup>21</sup> Informe anual del Secretario General sobre la labor de la Organización de la 48 a la 49 sesión de la Asamblea General, septiembre de 1994, parágrafo 715.

protegida. Nuevamente aquí surge el problema del uso de la fuerza, que debe incluir no sólo la protección de la zona segura sino también la de sus abastecimientos.

Desde el momento en que se requieren importantes aportaciones para garantizar la seguridad de la zona protegida y la distribución de la ayuda humanitaria en ella, debe contarse con la voluntad política de aportar los medios necesarios y la práctica ha mostrado que no se dan habitualmente estas condiciones. Sin los medios necesarios, la seguridad puede convertirse en una ilusión y reinar la miseria en la zona protegida, lo cual es aún más grave cuando se ha negado a la víctima toda posibilidad de cruzar una frontera y alcanzar el estatuto de refugiado.

### CONCLUSIONES.

La práctica internacional reciente ha mostrado que el establecimiento de zonas seguras, en el escenario de un conflicto armado y de violaciones masivas de derechos humanos, supone *de facto* la negación del derecho a la solicitud del estatuto de refugiado a cambio de una protección temporal sin las adecuadas garantías de seguridad. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas carece de los medios y la financiación suficientes para establecer un entorno seguro eficazmente protegido por fuerzas internacionales. Por su parte, el recurso a acciones multinacionales presenta problemas políticos, económicos y jurídicos, ya que el uso de la fuerza se realiza en base al controvertido derecho de intervención humanitaria al tiempo que puede propiciar actuaciones con fines no humanitarios.

Las carencias apuntadas pueden llevarnos a la siguiente conclusión. El establecimiento de una zona segura sin el consentimiento del Estado o de las partes contendientes puede fundamentarse en la autoridad del Consejo de Seguridad o en la más controvertida de la intervención humanitaria, pero en la situación actual se ha demostrado que para su eficacia se hace necesaria la colaboración de las Partes implicadas. Puede que la respuesta a este problema radique en la vuelta a las “viejas” zonas neutralizadas, las cuales no tenían razón de ser si no había un interés de los contendientes por dejar fuera del conflicto una parte del territorio.

En la discusión en torno a la revitalización de la protección del refugiado hay que señalar las soluciones que en la práctica no han demostrado su efectividad. El estatuto de refugiado puede presentar carencias, pero sigue siendo un método de protección a cuya solicitud tienen derecho las víctimas de violaciones masivas de derechos humanos. Este derecho no puede ser negado mediante actuaciones de gran repercusión mediática que no han mostrado su efectividad práctica.

### BIBLIOGRAFÍA.

- ADELMAN, Howard: “Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 4, núm. 1, 1992, pp. 4-38.
- AKHAVAN Payam: “Lessons from Iraqi Kurdistan: self-determination and Humanitarian against Genocide”, *Sim Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1993, pp. 41-62.
- ALEINIKOFF, T. Alexander: “Safe Haven: Pragmatics and Prospects”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, pp. 71-79.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio (Coordinador): *Refugiados: Derecho y Solidaridad*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1994.

- FITZPATRICK, Joan: "Flight from Asylum. Trends towards Temporary "Refugee" and Local Responses to Forced Migrations", *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, pp. 13-79.
- FREUDENSCHUSS, Helmut: "Article 39 of the U.N. Charter Revisited: Threats to the Peace and the Recent Practice of the U.N. Security Council", *Austrian Journal of Public and International Law*, 1993, pp. 1-39.
- GILES CARNERO, Rosa M<sup>a</sup>: *De la Asistencia a la Injerencia Humanitaria: La Práctica Reciente del Consejo de Seguridad*, Cruz Roja Española en Huelva y Universidad de Huelva, Huelva, 1997.
- HAILBRONNER, Kay: "Temporary and Local Responses to Forced Migration. A Comment", *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, pp. 81-100.
- Jost DELBRÜCK, Jost: "A fresh look at Humanitarian Intervention under the authority of the United Nations", *Indiana Law Journal*, 1992, pp. 887-901.
- MINDUA, Antoine: "De la légalité de la "zone de sécurité" française au Rwanda", *African Journal of International Law and Comparative Law*, vol. 6, 1994, pp. 643-652.
- PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> Teresa: "Un marco normativo e institucional para los desplazados internos en el Derecho Internacional", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LII, 2000, pp. 49-81.