

“Zonas seguras”: el marco jurídico internacional

Emanuela-Chiara Gillard*

Emanuela-Chiara Gillard es investigadora principal en el Instituto de Ética, Derecho y Conflictos Armados en la Universidad de Oxford.

También se desempeña como investigadora en el proyecto Individualización de la Guerra del Instituto Universitario Europeo y como investigadora asociada en el Programa de Derecho Internacional de Chatham House.

Resumen

En los últimos años, se han multiplicado los llamamientos en favor del establecimiento de sitios denominados “zonas seguras” para proteger a las poblaciones civiles de los efectos de las hostilidades en diversos contextos. En este artículo, se explica el marco jurídico internacional relacionado con el establecimiento y el funcionamiento de esas zonas; las disposiciones del derecho internacional humanitario sobre las zonas protegidas; las normas que rigen el recurso a la fuerza armada; la autorización y los mandatos del Consejo de Seguridad para el establecimiento de esas zonas por fuerzas multinacionales, en ausencia de acuerdos entre los beligerantes; y las cuestiones que plantean esas zonas en relación con el derecho de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. A continuación, citando el ejemplo de los “sitios de protección de civiles” en Sudán del Sur, el artículo describe algunos de los problemas operacionales que se suscitan en las zonas seguras y concluye con algunas reflexiones

* La investigación que condujo a estos resultados fue financiada por el Consejo Europeo de Investigación en el contexto del VII Programa Marco de la Unión Europea (FP/2007-2013) y del Acuerdo de subvención del CEI n.º 340956. Se presentó una primera versión de este artículo en un taller sobre “Zonas seguras: ¿una respuesta a las crisis humanitarias?”, organizado en octubre de 2015 por Freie Universität Berlin y financiado por la Fundación Thyssen. La autora desea hacer llegar su agradecimiento a los participantes del taller y a los revisores *inter pares* por sus observaciones.

acerca de cómo mejorar las probabilidades de que los beligerantes establezcan zonas protegidas de este tipo en el futuro.

Palabras clave: zonas seguras, zonas protegidas, autorización del Consejo de Seguridad, sitios de protección de civiles, Sudán del Sur.

En los últimos años, se han multiplicado los llamamientos en favor del establecimiento de distintos dispositivos que proporcionen a las poblaciones civiles un mínimo de seguridad en ciertos países afectados por conflictos armados. Entre esos dispositivos, se cuentan las “zonas seguras” en Libia¹ y los “refugios seguros” o “zonas de amortiguación” en Siria (términos que se emplean en forma indistinta)². Si bien los sufrimientos de la población civil en estos contextos eran graves, los llamamientos tenían, en muchos casos, motivaciones políticas ulteriores, sea en términos de reducir la afluencia de personas refugiadas³ o de proporcionar algún grado de apoyo y legitimidad a las fuerzas de la oposición que operaban en las zonas propuestas. Los motivos políticos quedan claramente a la vista en el caso de las “zonas de distensión” creadas en Siria, en virtud de los acuerdos de Astaná celebrados en mayo de 2017. Los supuestos objetivos de esos acuerdos eran establecer, entre otros, ceses del fuego entre grupos de oposición “moderados” y el gobierno de Siria; mejorar el acceso de las organizaciones humanitarias; facilitar la rehabilitación de la infraestructura esencial; crear las condiciones necesarias para prestar asistencia médica y satisfacer las necesidades básicas de la población civil; y facilitar el regreso voluntario y en condiciones seguras de las personas refugiadas y de las personas internamente desplazadas⁴. Aunque las condiciones precisas y las dinámicas locales varían según la zona de que se trate, en la práctica, la creación de esos sitios no ha reducido la violencia ni ha mejorado el acceso humanitario. Por el contrario, algunos de los lugares situados dentro de las zonas, sobre todo Ghouta oriental, han presenciado algunos de los enfrentamientos más encarnizados de los últimos meses, lo que presta credibilidad a los argumentos de que las zonas se establecieron como una “estrategia de gestión de guerra” destinada a debilitar a la oposición⁵.

1 Liga de Estados Árabes, Res. 2360, “Resultados de la Reunión del Consejo a Nivel Ministerial”, 12 de marzo de 2011.

2 V., p. ej., Patrick Wintour, “Syria: Former UK Development Secretaries Appeal for Safe Havens”, *The Guardian*, 1º de febrero de 2016; “Drawing in the Neighbours”, *The Economist*, 2 de julio de 2015; Erin Cunningham, “U.S., Turkey Aim to Create Buffer Zone on Syrian Border. Nobody Knows How”, *Washington Post*, 12 de agosto de 2015.

3 V., p. ej., Bill Frelick, “Blocking Syrian Refugees Isn’t the Way”, *The New York Times*, 24 de abril de 2013.

4 Memorando sobre la creación de zonas de distensión en la República Árabe Siria, 14 de septiembre de 2017, disponible en: <https://syria.liveuamap.com/en/2017/4-may-heres-the-full-text-of-the-syria-deescalationzone> (se accedió a todas las referencias de internet en noviembre de 2018).

5 Hashem Oссерian, “How De-Escalation Zones in Syria Became a War Management Strategy”, *News Deeply*, 6 de febrero de 2018, disponible en: www.newsdeeply.com/syria/articles/2018/02/06/how-deescalation-zones-in-syria-became-a-war-management-strategy. V. también Nada Homsy y Anne Barnard, “Marked for De-escalation, Syrian Towns Endure Surge of Attacks”, *The New York Times*, 18 de noviembre de 2017.

Dejando de lado las motivaciones, es importante tener en cuenta las dificultades que presentan tanto el establecimiento como el manejo de esas zonas. Su viabilidad y éxito dependen de numerosos factores, el primero de los cuales es que exista, por parte de los beligerantes o, en su defecto, del Consejo de Seguridad y de otros Estados, la voluntad política de crear las zonas. Además, la decisión de establecer las denominadas “zonas seguras” no es más que el comienzo. Su implementación plantea numerosos problemas jurídicos y prácticos.

Este artículo se centra en una de las cuestiones clave que es preciso abordar cuando se contempla el establecimiento de “zonas seguras”: el marco jurídico internacional. Esta dimensión, que a veces resulta tergiversada o se pasa por alto, es importante no solamente por sí misma, sino también porque destaca algunos problemas operacionales básicos que se han de encarar si se pretende que esas zonas cumplan la promesa de brindar seguridad a las personas que se refugian en ellas.

Hay varios ámbitos del derecho internacional que son relevantes para el establecimiento y el funcionamiento de las “zonas seguras” en situaciones de conflicto armado. Entre ellos, se destacan el derecho internacional humanitario (DIH), también conocido como *jus in bello*, el ordenamiento jurídico que reglamenta la conducción de hostilidades y protege a las personas que no participan o han dejado de participar directamente en las hostilidades; el *jus ad bellum*, las normas que rigen el recurso al uso de la fuerza; y también el derecho de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. En este artículo, se analizarán en detalle los dos primeros ámbitos del derecho y se destacarán algunas preocupaciones que plantean las “zonas seguras” en relación con el derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos. Asimismo, en el artículo se describirán algunos aspectos adicionales relacionados con el marco normativo más amplio, con inclusión de los mandatos del Consejo de Seguridad para el establecimiento de esas zonas si los beligerantes no llegan a un acuerdo para hacerlo, y algunos problemas operacionales que plantea la implementación práctica de las zonas.

Derecho internacional humanitario

La expresión “zonas seguras” no se utiliza en ningún tratado. El DIH se refiere, en cambio, a las “zonas protegidas”. Este término es preferible, ya que no solamente se refiere a conceptos definidos en el derecho internacional, sino que, además, destaca la realidad de que, si bien ciertas zonas pueden ser objeto de protección especial en el ámbito jurídico, en la práctica, esa medida no se traduce necesariamente en seguridad para las personas que buscan refugio.

Hay tres aspectos que se deben destacar desde el principio. En primer lugar, como cuestión de derecho, las partes en conflictos armados deben respetar y proteger a la población civil y a los combatientes heridos y enfermos en todo momento, independientemente de que se hayan establecido zonas protegidas. En la práctica, se contempla la posibilidad de crear esas zonas precisamente porque los beligerantes no cumplen con esa obligación, sino que atacan a personas civiles,

conducen las hostilidades en forma indiscriminada o desplazan a las personas civiles por la fuerza.

En segundo lugar, las normas generales del DIH que rigen la conducción de hostilidades continúan aplicándose aun si se establecen zonas protegidas y siguen siendo esenciales tanto para las personas que se refugian en las zonas como para las que no lo hacen. Esas normas se describen en mayor detalle más adelante en este artículo.

Por último, las disposiciones del DIH sobre las zonas protegidas protegen las *zonas*, no a las *personas* que buscan refugio en ellas. Las personas deben ser protegidas y respetadas en forma independiente, y las zonas no son más que una forma de implementar esas protecciones con la mayor eficacia posible⁶.

El propósito del presente artículo no es analizar en forma exhaustiva las normas relevantes del DIH, sino individualizar sus elementos clave. El DIH prevé diferentes tipos de zonas protegidas en los conflictos armados internacionales. Esas zonas presentan ligeras diferencias, sobre todo en cuanto a las categorías de personas que pueden acceder a ellas, pero su objetivo es el mismo: crear lugares donde los heridos y enfermos y la población civil puedan ponerse a salvo de las hostilidades.

El aspecto clave que se debe tener en cuenta es que, en forma inusual para los tratados del DIH, que por lo general no incluyen un lenguaje meramente exhortativo, las disposiciones pertinentes no *exigen* que los beligerantes establezcan zonas protegidas, sino que solamente señalan la posibilidad de que lo hagan. Las zonas establecidas por una de las partes se beneficiarán de protección especial siempre y cuando hayan sido reconocidas por el adversario. Durante las negociaciones de los Convenios de Ginebra de 1949, pese a reconocer el valor humanitario de las zonas protegidas propuestas, los Estados se mostraron reacios a exigir su establecimiento y reconocimiento⁷. Este enfoque se mantuvo durante las negociaciones de los Protocolos adicionales de 1977.

Convenios de Ginebra I y IV: zonas y localidades sanitarias y de seguridad

Tipos de zonas protegidas

En situaciones de conflicto armado internacional, el I Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (CG I) y el IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (CG IV) prevén la posibilidad de establecer zonas y localidades sanitarias

6 Jean Pictet (ed.), *Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949, Vol. 4: Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, CICR, Ginebra, 1958 (Comentario del CICR sobre el CG IV), p. 127.

7 CICR, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, 2.^a ed., Ginebra, 2016 (Comentario del CG I de 2016), párr. 1893.

y de seguridad⁸. Como ya se ha dicho, su estatuto protegido especial depende del acuerdo entre los beligerantes.

Con respecto a los heridos y enfermos de las fuerzas armadas⁹, el artículo 23 del CG I establece lo siguiente:

Ya en tiempo de paz, las Altas Partes Contratantes y, desencadenadas las hostilidades, las Partes en conflicto podrán designar en el propio territorio y, si es necesario, en los territorios ocupados, zonas y localidades sanitarias organizadas para proteger contra los efectos de la guerra a los heridos y a los enfermos, así como al personal encargado de la organización y de la administración de dichas zonas y localidades, y de la asistencia a las personas que en ellas haya.

Ya al comienzo y en el transcurso del conflicto, las Partes interesadas podrán concertar acuerdos entre sí para el reconocimiento de las zonas y de las localidades sanitarias así designadas. Podrán, para ello, poner en vigor las disposiciones previstas en el proyecto de acuerdo anejo al presente Convenio haciendo, eventualmente, las modificaciones que consideren necesarias.

Se invita a que las Potencias protectoras y el Comité Internacional de la Cruz Roja presten sus buenos oficios para facilitar la designación y el reconocimiento de esas zonas y localidades sanitarias.

En términos esencialmente idénticos, el artículo 14 del CG IV prevé la posibilidad de establecer zonas similares para las personas civiles heridas y enfermas. Como cuestión de derecho, en el Protocolo adicional I (PA I) de 1977, se dejó de lado la tajante distinción entre heridos y enfermos de las fuerzas armadas y personas civiles heridas y enfermas que se había establecido en los Convenios de Ginebra de 1949. En el PA I, la referencia a los “heridos y enfermos” abarca tanto a las personas civiles como a los miembros de las fuerzas armadas¹⁰. Como cuestión de práctica, nada impide que una zona sanitaria acoja a combatientes y civiles heridos y enfermos. Cabe señalar que la admisión a las zonas y localidades sanitarias debe concederse sin distinciones adversas y, por ende, también se debe permitir el acceso de enemigos heridos y enfermos, incluidos los combatientes.

Además de las “zonas sanitarias”, el artículo 14 del CG IV también menciona la posibilidad de establecer “zonas y localidades de seguridad”. Estas zonas se conciben como lugares donde pueden refugiarse los miembros de la población civil considerados particularmente vulnerables y que probablemente no representen una amenaza para el enemigo. El artículo 14 se refiere a “los ancianos, los niños menores de quince años, las mujeres encintas y las madres de niños de menos de

8 El artículo 23 del CG I hace referencia a “zonas y localidades sanitarias”; y el artículo 14 del CG IV, a “zonas y localidades sanitarias y de seguridad”.

9 El término “heridos y enfermos” también incluye a las demás personas mencionadas en el artículo 13 del CG I.

10 PA I, art. 8.

siete años”, pero cabe suponer que todas las personas civiles pueden buscar refugio en esas zonas y localidades, a condición de que no representen una amenaza como la descrita. Como sucede con las zonas sanitarias, el principio de no discriminación exige que también se conceda acceso a las zonas protegidas a las personas civiles vulnerables de nacionalidad enemiga¹¹. En la práctica, es probable que los diferentes tipos de zona protegida se combinen y acojan a heridos y enfermos tanto civiles como de las fuerzas armadas, así como a otras personas vulnerables.

Cuando se adoptaron estas disposiciones en 1949, los heridos y enfermos de las fuerzas armadas, las personas que los atendían y las instalaciones de salud gozaban de protección desde hacía tiempo¹². Con respecto a esas personas e instalaciones, la creación de zonas sanitarias conforme a lo previsto en el CG I simplemente facilitaría la puesta en práctica de esas protecciones. Sin embargo, la posición de las personas civiles era otra. No fue sino hasta la adopción del CG IV que las mismas protecciones se extendieron a las personas civiles heridas y enfermas, las personas que los atendían y las instalaciones de salud civiles¹³. Más allá de esas disposiciones, los tratados del DIH contenían solo unas pocas protecciones expresas para la población civil y los bienes de carácter civil contra los efectos de las hostilidades¹⁴. Las protecciones para la población civil contra los efectos de las hostilidades no se codificaron hasta la adopción de los Protocolos adicionales, en 1977. Antes de ese momento, las zonas sanitarias y de seguridad, si se habían establecido y reconocido, eran, por consiguiente, una forma importante de fortalecer las protecciones a las que tenían derecho las personas civiles como cuestión de derecho y de reducir su exposición a los riesgos.

El artículo 23 del CG I y el artículo 14 del CG IV prevén la posibilidad de crear las zonas sanitarias y de seguridad en tiempo de paz. Aunque esto no parece haber ocurrido nunca en la práctica, establecer las zonas permitiría a los Estados prepararlas y dotarlas de los equipos e insumos necesarios. Incluso si se establecen después de iniciadas las hostilidades, el hecho de reunir a los heridos y enfermos en una zona especialmente preparada podría facilitar su atención y permitiría también ayudar a paliar algunos de los efectos adversos del conflicto armado, como la escasez de insumos médicos o la desarticulación de los servicios de salud¹⁵.

11 Comentario del CICR sobre el CG IV, nota 6 *supra*, pp. 125–126; CG IV, art. 13.

12 Los Convenios de Ginebra de 1906 y 1929 y, más recientemente, el artículo 12 del CG I exigen a los beligerantes respetar y proteger a los miembros de las fuerzas armadas heridos y enfermos. Asimismo, los Convenios de Ginebra de 1864, 1906 y 1929 y, más recientemente, los artículos 24, 25 y 26 del CG I imponen a los beligerantes la obligación de respetar a las personas que prestan asistencia médica a los heridos y enfermos de las fuerzas armadas. El artículo 27 del Reglamento de La Haya de 1907 exige que, en la conducción de hostilidades, las partes protejan en la mayor medida posible contra los efectos de las hostilidades a los hospitales y lugares donde se reúnen las personas heridas y enfermas. Esa protección se reiteró y fortaleció en el artículo 19 del CG I, que dispone que las instalaciones de salud para los miembros de las fuerzas armadas no podrán, en ningún caso, ser objeto de ataques, sino que serán respetadas y protegidas en todo momento.

13 CG IV, arts. 16, 18, 20.

14 V., p. ej., Emanuela-Chiara Gillard, “Protection of Civilians in the Conduct of Hostilities”, en Rain Liivoja y Tim McCormack (eds.), *Routledge Handbook on the Law of Armed Conflict*, Routledge, Nueva York, 2016.

15 Comentario del CG I de 2016, nota 7 *supra*, párr. 1905.

Como ya se ha señalado, si bien un beligerante puede establecer zonas y localidades sanitarias y de seguridad, esa medida no tendrá efectos a menos y hasta que su oponente las reconozca. Sin embargo, como también se ha mencionado en párrafos precedentes, cabe destacar que la falta de acuerdo no priva a las personas refugiadas en esas zonas de la protección a la que tienen derecho en virtud de las normas generales del DIH sobre la conducción de hostilidades.

Proyectos de acuerdo sobre zonas y localidades sanitarias y de seguridad

La probabilidad de que las zonas protegidas sean reconocidas depende de una serie de factores. Los principales son las medidas que se hayan tomado para garantizar que las zonas sean, en efecto, de carácter exclusivamente humanitario y las bajas probabilidades de que se abuse de ellas. El CGI y el CG IV incluyen, como anexos, sendos proyectos de acuerdo para guiar a las partes que establecen zonas y localidades sanitarias y de seguridad. Es de lamentar que estos proyectos de acuerdo hayan sido objeto de escasa atención en la bibliografía y que no se hayan tenido en cuenta en los recientes debates acerca del posible establecimiento de zonas protegidas, porque en ellos se enumeran las condiciones clave que esas zonas deberían satisfacer a fin de poder cumplir con su propósito, que es el de proteger a determinadas categorías de personas que han quedado fuera de combate debido a los efectos de las hostilidades.

Los proyectos de acuerdo contienen tres conjuntos principales de disposiciones que merecen ser comentados, puesto que las consideraciones subyacentes son pertinentes para todas las zonas protegidas, tanto las establecidas mediante acuerdos conforme a lo previsto en el DIH como las creadas sobre la base de otras modalidades, que se examinarán más adelante en este artículo.

El primer conjunto de disposiciones tiene por objeto asegurar que las personas alojadas en zonas protegidas no participen en las hostilidades en modo alguno, preservando de este modo el propósito exclusivamente humanitario, tanto real como percibido, de las zonas, y sin comprometer su estatuto como lugar protegido. Entre esas disposiciones se cuentan las siguientes:

- el requisito de que las zonas se reserven exclusivamente a los heridos y enfermos, las personas civiles, las personas que administran las zonas y prestan servicios médicos, y las personas cuya residencia permanente está situada dentro de esas zonas;
- uno de los corolarios de las obligaciones de las partes que establecen y administran las zonas es el deber de tomar todas las medidas necesarias para prohibir el acceso de las personas que no tienen derecho a residir allí ; y
- el requisito de que nadie que resida en las zonas realice, dentro de ellas o fuera, ninguna actividad directamente conectada con las operaciones militares.

Aunque ni los Proyectos de acuerdo ni los Convenios de Ginebra profundizan en este tema, la responsabilidad de asegurar que una zona satisfaga

estas condiciones recae en la parte que la establece. Lograr esa seguridad puede ser oneroso y probablemente requiera capacidades considerables en lo que respecta a los tipos de personal y al suministro de bienes y servicios. Posiblemente sea necesario contar con personal de seguridad para evitar el ingreso de elementos armados y mantener la ley y el orden en la zona¹⁶. También será necesario proporcionar alimentos, asistencia de salud y, si las zonas se utilizan por períodos prolongados, servicios de educación. Cuanto mayor sea el número de residentes y cuanto más prolongado sea el período de uso de las zonas, tanto más oneroso resultará su funcionamiento. Si bien no se trata del tipo de zonas protegidas previstas por el DIH, la experiencia de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS) con los “sitios de protección de civiles” que se describe más adelante expone algunos de los problemas operacionales encontrados.

El segundo conjunto de disposiciones contenido en los proyectos de acuerdo consta de medidas encaminadas a mejorar la seguridad de las zonas en sí. Incluyen los siguientes requisitos:

- las zonas solo ocuparán una pequeña parte del territorio del Estado. Las zonas más extensas pueden obstaculizar la capacidad del oponente de conducir las hostilidades y, por ende, comprometer la seguridad de las propias zonas;
- las zonas estarán alejadas y desprovistas de todo objetivo militar, no estarán situadas en regiones que puedan cobrar importancia para la conducción de la guerra y no serán defendidas militarmente;
- las vías de acceso a las zonas no deberán utilizarse con fines militares; y
- las zonas sanitarias estarán identificadas con cruces rojas y medias lunas rojas, y otras zonas y localidades protegidas se designarán con otros símbolos acordados.

El último conjunto de disposiciones de los proyectos de acuerdo consiste en medidas de supervisión destinadas a garantizar que las zonas funcionen conforme a lo previsto. La parte que reconoce una zona tiene derecho a exigir que un organismo independiente acceda a ella para examinarla y comprobar que satisface las condiciones básicas mencionadas en los párrafos precedentes. Si se observan irregularidades, la parte que estableció la zona deberá rectificarlas en un plazo estipulado. Si no lo hace, su oponente podrá declarar que deja de reconocer la zona como sitio protegido. No obstante, esa declaración no afectará las protecciones a las que tienen derecho las personas alojadas en la zona en virtud de las normas generales del DIH sobre la conducción de hostilidades.

16 V., p. ej., Jean Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary, Vol. 1: Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, CICR, Ginebra, 1952, pp. 418, 421.

IV Convenio de Ginebra: zonas neutralizadas

El CG IV prevé el establecimiento de otro tipo de zona protegida: las zonas neutralizadas. El artículo 15 del CG IV establece lo siguiente:

Toda Parte en conflicto podrá, sea directamente sea por mediación de un Estado neutral o de un organismo humanitario, proponer a la Parte adversaria la designación, en las regiones donde tengan lugar combates, de zonas neutralizadas para proteger contra los peligros de los combates, sin distinción alguna, a las personas siguientes:

- a. los heridos y enfermos, combatientes o no combatientes;
- b. las personas civiles que no participen en las hostilidades y que no realicen trabajo alguno de índole militar durante su estancia en esas zonas.

En cuanto las Partes en conflicto se hayan puesto de acuerdo sobre la situación geográfica, la administración, el aprovisionamiento y el control de la zona neutralizada prevista, se redactará un acuerdo, que firmarán los representantes de las Partes en conflicto. En tal acuerdo, se determinará el comienzo y la duración de la neutralización de la zona.

Los redactores del CG IV establecieron tres diferencias principales entre las zonas sanitarias y de seguridad y las zonas neutralizadas. Las primeras debían situarse a cierta distancia de la zona de combate y constituirían una solución de más largo plazo para ciertas categorías de personas civiles particularmente vulnerables. Las zonas neutralizadas, en cambio, se ubicarían en lugares de hostilidades activas y su finalidad sería proporcionar un refugio temporal para combatientes y civiles heridos y enfermos y para toda la población civil. En la práctica, cuando se establecieron zonas protegidas, estas tomaron la forma de zonas neutralizadas: se situaron en áreas de combate y admitieron tanto a personas civiles como a heridos y enfermos¹⁷.

Aunque, en sentido estricto, los proyectos de acuerdo adjuntos a los Convenios de Ginebra I y IV se relacionan con zonas y localidades sanitarias y de seguridad, las medidas que establecen son tanto o más pertinentes para las zonas neutralizadas, teniendo en cuenta que estas últimas se ubican en zonas de hostilidades activas.

17 Entre ellas, figuran las zonas neutralizadas creadas en Jerusalén, en 1948; y en Nicosia, en 1974; y algunos hospitales en la zona de Dubrovnik, en 1991. V. Yves Sandoz, “The Establishment of Safety Zones for Persons Displaced within their Country of Origin”, en Najeeb Al-Nuaimi y Richard Meese (eds.), *International Legal Issues Arising under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff, La Haya y Londres, 1995, p. 800.

Protocolo adicional I: zonas desmilitarizadas

El Protocolo adicional I amplía la variedad de zonas protegidas contempladas en el DIH, ya que suma la posibilidad de establecer zonas desmilitarizadas¹⁸. La finalidad de estas zonas es similar a la de las zonas neutralizadas descritas en el artículo 15 del CG IV: ubicar las localidades o zonas y a su población no combatiente fuera del teatro de la guerra¹⁹. Mientras que las medidas dispuestas al efecto por los Convenios de Ginebra contemplan el establecimiento de zonas a las que pueden trasladarse las personas civiles y los heridos y enfermos, el funcionamiento de las zonas desmilitarizadas se basa en “cercar” determinados lugares, aislándolos de las operaciones militares para proteger a todas las personas civiles. La parte que establece una zona desmilitarizada deberá garantizar que no será utilizada para actividades hostiles —en el sentido amplio del término, como se verá a continuación— y el adversario que reconozca la zona deberá abstenerse de extender las “operaciones militares” —que es también un concepto amplio— a la zona en cuestión²⁰.

Las zonas desmilitarizadas se establecen mediante un acuerdo entre los beligerantes en relación con lugares que satisfacen una serie de condiciones:

- a. deberán haberse evacuado todos los combatientes, así como las armas y el material militar móviles;
- b. no se hará uso hostil de las instalaciones o los establecimientos militares fijos;
- c. ni las autoridades ni la población cometerán actos de hostilidad; y
- d. deberá haber cesado toda actividad relacionada con el esfuerzo militar en las zonas²¹.

El acuerdo sobre el establecimiento de zonas desmilitarizadas podrá concertarse verbalmente o por escrito. Deberá definir e indicar, con la mayor precisión posible, la ubicación y los límites de la zona desmilitarizada y, si fuese necesario, podrá fijar las modalidades para supervisar el cumplimiento de las condiciones indicadas precedentemente²².

18 En su artículo 59, el PA I también prevé la posibilidad de establecer “localidades no defendidas”. Si bien estas localidades también pueden fortalecer la seguridad de la población civil, son distintas de los otros tipos de zonas protegidas descritas en este artículo y, como en los últimos años no hubo ninguna iniciativa tendiente a establecerlas, no se examinarán con mayor detenimiento.

19 Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols*, CICR, Ginebra, 1987 (Comentario del CICR sobre los PA), párr. 2260. La expresión “zonas desmilitarizadas” se ha empleado con referencia a varios arreglos diferentes, incluidas las áreas establecidas como zonas de distensión entre las partes beligerantes como parte de armisticios, o impuestas a las partes derrotadas mediante tratados de paz. En este artículo, la expresión se emplea con exclusiva referencia a las zonas desmilitarizadas establecidas con el propósito humanitario de proteger a la población civil que reside en ellas. *Ibíd.*, párrs. 2299–2301.

20 V. un análisis al respecto en *ibíd.*, párrs. 2304–2306.

21 PA I, art. 60(3)

22 *Ibíd.*, art. 60(2).

Los beligerantes tienen prohibido extender sus operaciones militares a las zonas a las que hayan conferido el estatuto de zona desmilitarizada²³. En caso de violación grave de una de las condiciones indicadas o si la zona se usa para fines relacionados con la conducción de operaciones militares, la parte que ha reconocido la zona desmilitarizada quedará eximida de las obligaciones asumidas en el acuerdo²⁴. En tal caso, seguirán vigentes, sin embargo, las protecciones conferidas a las personas civiles y a las personas heridas y enfermas en virtud de las normas generales sobre la conducción de hostilidades.

Conflictos armados no internacionales

Las normas que rigen las diferentes zonas protegidas descritas en las secciones anteriores se encuentran únicamente en los tratados que reglamentan los conflictos armados internacionales. La ausencia de disposiciones similares en relación con los conflictos armados no internacionales no es significativa, puesto que nada impide a las partes en esos conflictos celebrar acuerdos con efectos análogos. De hecho, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra se refiere específicamente a la posibilidad de que las partes suscriban acuerdos especiales para dar vigencia a otras disposiciones de los Convenios.

Determinar si un conflicto es de carácter internacional o no internacional puede ser extremadamente difícil, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico y, en muchos casos, es una cuestión cargada de connotaciones políticas. Así sucedió con el conflicto librado en la antigua Yugoslavia, en la década de 1990. Con el fin de alcanzar un acuerdo sobre el establecimiento de zonas protegidas, los beligerantes acordaron, con la ayuda de los buenos oficios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), suscribir acuerdos *ad hoc* a tal efecto, evitando entrar en un debate inconducente acerca de la índole del conflicto, que hubiese obstaculizado el establecimiento de las zonas²⁵.

Zonas protegidas: establecimiento y funcionamiento en la práctica

El elemento definitorio de las zonas protegidas previsto por el DIH es la necesidad de un acuerdo entre los beligerantes. Esa necesidad también es la razón fundamental de que se hayan establecido tan pocas. Los Convenios de Ginebra sugieren la creación de zonas protegidas en tiempo de paz, pero, como se ha señalado, esto no parece haber ocurrido jamás. Lógicamente, alcanzar un acuerdo después de iniciadas las hostilidades es sumamente difícil. Si bien los beligerantes podrían entablar negociaciones directas, los intermediarios neutrales de confianza probablemente desempeñen un papel importante para ayudarlos a alcanzar un acuerdo. Las disposiciones de los CG I y IV sobre las zonas sanitarias mencionan expresamente la posible función de las potencias protectoras y del CICR en este

23 Ibid., art. 60(1).

24 Ibid., art. 60(7).

25 Y. Sandoz, nota 17 *supra*, p. 920.

sentido²⁶. En la mayoría de los casos, el CICR desempeñó un papel esencial en la iniciación de las negociaciones y en la facilitación de la conclusión de los acuerdos sobre el establecimiento de las pocas zonas protegidas creadas mediante acuerdos²⁷.

El DIH no detalla el formato requerido para los acuerdos²⁸, pero los acuerdos celebrados por escrito ofrecen la obvia ventaja de la claridad. Más importantes que el formato de un acuerdo son las cuestiones clave que se abordan en él, con inclusión de las medidas encaminadas a asegurar la índole exclusivamente humanitaria de las zonas protegidas y facilitar su identificación exacta, como se indica en los proyectos de acuerdo adjuntos a los CG I y IV.

Ninguna de las disposiciones contenidas en los tratados aborda la cuestión fundamental de a quién incumbe la responsabilidad de administrar las zonas protegidas y, en particular, de lograr que estas satisfagan las condiciones estipuladas en el acuerdo, suministrar los servicios básicos y mantener la ley y el orden. Aunque sería lógico que esa responsabilidad recayera en la parte en el conflicto que establece las zonas, es interesante observar que, en varias de las escasas zonas protegidas que se establecieron mediante acuerdos, fue el CICR quien asumió todas esas responsabilidades²⁹. Esa solución probablemente resultó factible en las circunstancias de cada caso por varias razones, empezando por el reducido alcance de las zonas en cuanto a tamaño y duración.

Si bien las organizaciones humanitarias pueden contribuir de manera importante al funcionamiento de las zonas protegidas, no tienen el mandato de llevar a cabo todas las actividades necesarias, muy especialmente la de controlar y desarmar a las personas que ingresan en las zonas o mantener la ley y el orden en su interior. Además, es posible que abriguen ciertas reservas con respecto a actuar en zonas que no se han establecido con el acuerdo de todos los beligerantes, ya que el hecho de hacerlo podría dar lugar a una impresión equívoca acerca de la seguridad de las zonas, la cual no estaría garantizada si el oponente no las ha reconocido. Podría también desvirtuar las percepciones acerca de la neutralidad de la organización y poner en riesgo a su personal³⁰. Es probable que también se planteen importantes reservas cuando las zonas se han establecido para impedir

26 CG I, art. 23(3); CG IV, art. 14(3).

27 V. Y. Sandoz, nota 17 *supra*; Jean-Philippe Lavoyer, "International Humanitarian Law, Protected Zones and the Use of Force", en Wolfgang Biermann y Martin Vadset (eds.), *UN Peacekeeping in Trouble: Lessons Learned from the Former Yugoslavia: Peacekeepers' Views on the Limits and Possibilities of the United Nations in a Civil War-like Conflict*, Ashgate, Aldershot, 2000, p. 262.

28 En relación con las zonas desmilitarizadas, el art. 60(2) del PA I señala que el acuerdo puede ser oral o darse por escrito. Las disposiciones sobre las otras zonas protegidas no mencionan este tema.

29 Por ejemplo, el CICR administró las zonas neutralizadas en Jerusalén, en 1948, y la zona protegida de Osijek establecida en Croacia, en 1991. V. Y. Sandoz, nota 17 *supra*, p. 906; J.-P. Lavoyer, nota 27 *supra*, pp. 268 ss.

30 V., p.ej., Trevor Keck, "What You Need to Know About 'Safe Zones'", *Intercross Blog*, 27 de febrero de 2017, disponible en: <http://intercrossblog.icrc.org/blog/what-you-need-to-know-about-safe-zones?rq=keck>. Keck señala que "[e]l CICR no administraba ninguna zona protegida o impuesta por la fuerza militar, ya que ello podía comprometer su neutralidad y su independencia".

que las personas crucen las fronteras para solicitar asilo³¹. La supervisión de las zonas protegidas para verificar que satisfagan las condiciones clave acordadas es un asunto diferente, y ese papel debería desempeñarlo un intermediario que goce de la confianza de las partes. Ese intermediario puede ser, y como ya se ha dicho, ha sido en varias ocasiones una organización humanitaria.

Desde la adopción de los Convenios de Ginebra de 1949, hubo pocos casos de zonas protegidas de cualquier tipo establecidas conforme a lo dispuesto por el DIH³². Los ejemplos citados con mayor frecuencia son, entre otros:

- una serie de arreglos temporales establecidos por el CICR, entre los que se cuentan los de Dhaka, en 1971; en Nicosia, en 1974; en Saigón y Phnom-Penh, en 1975; y en Nicaragua, en 1979³³;
- algunas zonas en Puerto Stanley, así como la zona neutral en alta mar denominada “Red Cross box”, durante el conflicto de las Islas Malvinas/Falkland, en 1982³⁴; y
- el hospital de Osijek y otros hospitales en la zona de Dubrovnik, en 1991³⁵.

Los factores que probablemente hayan contribuido a que los beligerantes llegaran a un acuerdo en estos casos parecen ser, entre otros: en primer lugar, la existencia de un intermediario fiable y creíble que promovió el establecimiento de las zonas, el cual a menudo, pero no en todos los casos, fue el CICR; y en segundo lugar, el reducido alcance de las zonas en términos de tamaño, de categorías de personas alojadas (mayormente heridos y enfermos), del número de personas y de duración. Esas condiciones mejoraban las probabilidades de que las zonas se considerasen aceptables y fuesen respetadas. Por otra parte, para quienes administraban las zonas, esas características simplificaban el cumplimiento con el requisito de que no representaran una amenaza militar y, en vista de su reducido tamaño, no era probable que entorpecieran la conducción de las operaciones militares.

Un ejemplo más reciente, que pone de manifiesto los riesgos de establecer zonas descritas como protegidas sin el acuerdo del oponente, son las tres “zonas de alto el fuego” sucesivamente establecidas en forma unilateral a principios de 2009 por el gobierno de Sri Lanka, invocando el propósito de brindar seguridad a las personas civiles que quedaban en las zonas —cada vez más reducidas— que se hallaban bajo el control de los Tigres de Liberación del Eelam Tamil (LTTE). El LTTE no reconoció esas zonas y no tomó ninguna medida para impedir que ingresaran en ellas elementos armados. En las últimas semanas de las hostilidades,

31 Esta es una cuestión con la que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene que lidiar con frecuencia. V., p. ej., Katy Long, “In Search of Sanctuary: Border Closures, ‘Safe’ Zones and Refugee Protection”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 26, n.º 3, 2013. Este dilema puede ser particularmente difícil para el ACNUR, en vista de su mandato de promover los principios del derecho de los refugiados y la protección de estos, además de asistir a las personas desplazadas, pero es pertinente para todas las organizaciones humanitarias.

32 Para encontrar ejemplos de zonas de refugio creadas antes de 1949, v. Y. Sandoz, nota 17 *supra*, pp. 904–907.

33 Comentario del CICR sobre los PA, nota 19 *supra*, párr. 2261; Y. Sandoz, nota 17 *supra*, pp. 909–911.

34 Y. Sandoz, nota 17 *supra*, pp. 915–916.

35 J.-P. Lavoyer, nota 27 *supra*, pp. 266–270.

las fuerzas gubernamentales atacaron las zonas en forma continua, dejando como saldo un enorme número de víctimas civiles y la destrucción de los hospitales allí instalados³⁶.

La atención se ha concentrado en la creación de zonas para brindar protección a las personas vulnerables. Sin embargo, los daños o la destrucción causados a bienes de carácter civil durante la conducción de las hostilidades también pueden tener graves consecuencias para el bienestar de la población civil. Así sucede, en particular, con la infraestructura que suministra servicios esenciales, como las instalaciones de salud, las centrales y las redes de distribución de energía eléctrica, y las instalaciones para el tratamiento y la distribución de agua. Teniendo en cuenta esas consideraciones, el CICR viene facilitando desde 2017 las negociaciones entre las autoridades de Ucrania, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y los representantes de zonas no controladas por el gobierno en Donetsk y Lugansk. El objetivo es concertar un acuerdo para establecer zonas de seguridad a lo largo de la línea de contacto en la parte este de Ucrania alrededor de dos instalaciones de agua: una estación de bombeo y una planta de filtrado. Si se celebra y se respeta, el acuerdo garantizará el funcionamiento continuo de la infraestructura que proporciona agua potable a más de 1,8 millones de personas que residen a ambos lados de la línea de contacto³⁷.

El ejemplo citado destaca el valor de las iniciativas cuyo objetivo es proteger la infraestructura crítica contra los efectos de las hostilidades. Este es un tipo de zona protegida que ha sido en buena medida ignorado, pero que merece ser tenido en cuenta. Las condiciones para la conclusión y puesta en práctica de estos acuerdos humanitarios son análogas a las que se aplican a las zonas protegidas para personas vulnerables: el acuerdo entre los beligerantes, la identificación y demarcación claras de las zonas en cuestión, y la supervisión del cumplimiento con los términos del acuerdo.

Normas generales del DIH que rigen la conducción de hostilidades

Como se ha señalado repetidas veces, la protección conferida a las zonas protegidas es adicional a la protección a la que tienen derecho las personas civiles, las personas fuera de combate (como los combatientes heridos) y los bienes de carácter civil en virtud de las normas generales del DIH que rigen la conducción de hostilidades. Esas protecciones son esencialmente las mismas en los conflictos internacionales y no internacionales, y entre ellas, se cuentan las siguientes:

36 *Report of the Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka*, 31 de marzo de 2011, párrs. 80–89, 100–102, 115–123. V. también Human Rights Watch, *War on the Displaced: Sri Lankan Army and LTTE Abuses against Civilians in the Vanni*, febrero de 2009, disponible en: www.hrw.org/report/2009/02/19/war-displaced/sri-lankan-army-and-ltte-abuses-against-civilians-vanni.

37 CICR, "Safety Zones: Questions and Answers with Alain Aeschlimann, Head of the ICRC in Ukraine", 10 de julio de 2017, disponible en: <http://ua.icrc.org/2017/07/10/safety-zones-questions-answers-alain-aeschlimannhead-icrc-ukraine/>.

- la obligación de respetar y proteger a las personas civiles y a los heridos y enfermos³⁸;
- la prohibición de los ataques directos contra las personas civiles y los bienes de carácter civil³⁹;
- la prohibición de los ataques directos contra las instalaciones de salud⁴⁰;
- la prohibición de los ataques indiscriminados, incluidos los “ataques desproporcionados”, esto es, cuando sea de prever que un ataque cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil o daños a bienes de carácter civil que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista⁴¹;
- la prohibición de utilizar a personas civiles u otras personas protegidas para lograr que ciertas zonas sean inmunes a los ataques o para proteger las operaciones militares⁴²;
- la obligación, en la medida posible, de evitar situar objetivos militares en el interior o cerca de zonas densamente pobladas⁴³; y
- la obligación de ejercer un cuidado constante en la conducción de las operaciones militares para preservar a la población civil y los bienes de carácter civil, y de tomar precauciones tanto en los ataques como en la defensa⁴⁴.

Es importante recordar estas protecciones generales por varias razones: en primer lugar, incluso si se establecen zonas protegidas, e incluso si funcionan conforme a lo previsto y brindan protección, las personas que no se refugian en ellas siguen estando protegidas en virtud de estas normas. El establecimiento de zonas protegidas no reduce en modo alguno sus protecciones ni las obligaciones de los beligerantes hacia ellas.

En segundo lugar, estas normas generales siguen siendo aplicables, para todas las partes, durante el funcionamiento de las zonas protegidas. Por ejemplo, si alguna persona en la zona protegida participa en las hostilidades, debe observar las normas sobre las precauciones en la defensa, incluidas las prohibiciones del uso de escudos humanos y de situar objetivos militares en el interior o cerca de lugares densamente poblados, como las propias zonas protegidas. Las partes que responden a esos ataques tienen las mismas obligaciones, sobre todo la relacionada con la prohibición de efectuar ataques indiscriminados.

38 PA I, arts. 10, 48; Protocolo adicional II (PA II), Arts 7, 13.

39 PA I, arts. 51(2), 52; PA II, art. 13(2); Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario, vol. 1: Normas*, CICR, Buenos Aires, 2007 (Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario), normas 1, 7.

40 CG I, art. 19; CG IV, art. 18; PA I, art. 12; PA II, art. 11; Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario, nota 39 *supra*, norma 28.

41 CG I, art. 19; CG IV, art. 18; PA I, art. 12; PA II, art. 11; Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario, nota 39 *supra*, norma 28.

42 III Convenio de Ginebra, art. 23; CG IV, art. 28; PA I, art. 51(7); Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario, nota 39 *supra*, norma 97.

43 PA I, art. 58; Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario, nota 39 *supra*, norma 23.

44 PA I, arts. 57, 58; Estudio del CICR sobre el derecho consuetudinario, nota 39 *supra*, normas 15–24.

Por último, como ya se ha dicho, aunque las zonas protegidas pierdan su estatuto protegido por cualquier razón que sea, las personas que residen en ellas seguirán gozando de la protección conferida por estas normas generales.

“Zonas seguras” establecidas por medios distintos de los acuerdos entre beligerantes

El supuesto que subyace a las diferentes zonas protegidas previstas por el DIH es que las personas civiles y las personas heridas y enfermas están atrapadas en las hostilidades y que, a condición de que se tomen las precauciones necesarias para garantizar que las zonas sean en efecto de índole exclusivamente humanitaria, los beligerantes estarán dispuestos a consentir su establecimiento. Sin embargo, este supuesto no vale en situaciones en las que la población civil es objeto de ataques deliberados. El objetivo de la parte que ataca a personas civiles es hacerles daño o desplazarlas por la fuerza; por lo tanto, es improbable que esa parte esté dispuesta a establecer zonas para protegerlas. Esta es la situación más extrema, pero no es la única en la que puede llegar a ser imposible que los beligerantes acepten el establecimiento de zonas protegidas. En otras situaciones, tal vez sencillamente no se pensó en hacerlo, o los esfuerzos para facilitar el acuerdo de los beligerantes fueron insuficientes.

En los últimos veinticinco años, en respuesta a una serie de conflictos en los que las personas civiles eran atacadas en forma sistemática, se establecieron zonas protegidas sin el acuerdo de los beligerantes y, en algunos casos, incluso sin el consentimiento del Estado parte en el conflicto en cuyo territorio se crearon las zonas. Entre otros ejemplos, cabe citar el establecimiento de los “refugios seguros” en el norte de Irak, en 1991; las “zonas seguras” de Bosnia, en 1992; y la “zona humanitaria segura” en el sudeste de Ruanda, en 1994⁴⁵.

Cuando las denominadas “zonas seguras” se establecen en esas circunstancias, además de las normas del DIH ya mencionadas que rigen la conducción de hostilidades —que siguen vigentes—, entra en juego otro ordenamiento jurídico: el *jus ad bellum*, los principios que reglamentan el recurso a la fuerza armada. Asimismo, si las zonas seguras son establecidas y administradas por una fuerza multinacional, además de la necesaria autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) para recurrir a la fuerza armada en primer lugar, es preciso considerar el mandato conferido a esas fuerzas, a fin de determinar si las autoriza a establecer las zonas y, sobre todo, a usar la fuerza para defenderlas.

En la sección que sigue, se presentan someramente los casos del norte de Irak, Ruanda y Bosnia y Herzegovina. No es el propósito analizar aquí por qué algunas zonas tuvieron más éxito que otras en materia de protección, tema que

45 V., p. ej., Karin Landgren, “Safety Zones and International Protection: A Dark Grey Area”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, n.º 3, 1995, pp. 442–451.

ya ha sido objeto de investigaciones exhaustivas⁴⁶. En cambio, se reseñan los elementos clave del marco normativo en los tres casos: el fundamento jurídico de la presencia de las fuerzas extranjeras que implementaron las zonas seguras y sus respectivos mandatos.

Consideraciones sobre el *jus ad bellum*

Las zonas seguras creadas en el norte de Irak, Bosnia y Herzegovina y Ruanda fueron establecidas en el territorio de uno de los Estados parte en el conflicto, por las fuerzas armadas de otros Estados. Esto plantea cuestiones en relación con el *jus ad bellum*, las normas del derecho internacional que rigen el recurso al uso de la fuerza.

El artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas establece que los miembros deberán abstenerse de “recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado”. Hay solamente dos excepciones posibles a esta prohibición: la defensa propia individual o colectiva⁴⁷ y la acción colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta⁴⁸. La presencia de las fuerzas armadas de un Estado en el territorio de otro Estado —por cualquier motivo— equivale a una violación de la prohibición del uso de la fuerza, a menos que se encuadre en una de esas excepciones o que el Estado territorial haya aceptado su presencia. Esto incluye el establecimiento o la administración de una zona segura por las fuerzas armadas. Los tres casos citados en los que se establecieron esas zonas se deben analizar en este contexto. Los Estados nunca han justificado la creación de esas zonas como una forma de defensa propia individual o colectiva; en su mayoría, se trató de casos de uso de la fuerza autorizados por el Consejo de Seguridad⁴⁹.

En el primer caso, la operación “Provide Comfort” (“Brindar bienestar”) desplegada en el norte de Irak, en 1991, Irak no había aceptado la creación de los “refugios seguros” (al menos al principio), pero la autorización del Consejo de Seguridad no resultaba evidente. En respuesta a la represión de la población civil lanzada por Irak en las zonas de población kurda del país, el Consejo de Seguridad adoptó, en abril de 1991, la resolución 688, en la cual insistió en que “Irak conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia en todo el territorio de Irak” e hizo un llamamiento “a todos los

46 V., p. ej., Carol McQueen, *Humanitarian Intervention and Safety Zones: Iraq, Bosnia and Rwanda*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2005; y, más recientemente, Stefano Recchia, “The Paradox of Safe Areas in Ethnic Civil Wars”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 10, n.º 3, 2018.

47 Carta de las Naciones Unidas, art. 51.

48 *Ibid.*, art. 42.

49 Se ha sugerido que el establecimiento de los “refugios seguros” en el norte de Irak en 1991 fue un caso de intervención humanitaria. V., p.ej., Michael E. Harrington, “Operation Provide Comfort: A Perspective in International Law”, *Connecticut Journal of International Law*, vol. 8, n.º 2, 1993. Pese a los abundantes debates de los últimos años sobre este tema, en la actualidad, la opinión mayoritaria sigue siendo que la “intervención humanitaria” no constituye una excepción adicional a la prohibición del uso de la fuerza. V., p.ej., Vaughan Lowe y Antonios Tzanakopoulos, “Humanitarian Intervention”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, mayo de 2011.

Estados Miembros y a todas las organizaciones humanitarias para que contribuyan a todas esas actividades humanitarias de socorro⁵⁰. Si bien el Consejo determinó que la represión de la población civil que motivó desplazamientos de población masivos que cruzaban las fronteras internacionales, así como incursiones transfronterizas, representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, no se refirió expresamente al capítulo VII.

No obstante, esa resolución se invocó como fundamento para una operación multinacional liderada por Estados Unidos. Comenzando con lanzamientos aéreos, la coalición emplazó fuerzas terrestres en territorio iraquí para proteger a las personas desplazadas y construir campamentos. Empleando fuerzas terrestres y aéreas, también estableció una “zona segura” en el norte de Irak para permitir que las personas civiles regresaran a su hogar⁵¹. En cierto momento, el gobierno de Irak y la ONU firmaron un memorando de entendimiento sobre las actividades humanitarias de la ONU en Irak en reemplazo de las fuerzas de la coalición, pero la presencia de las fuerzas de la coalición y las operaciones desplegadas conforme a la resolución 688 no contaron con el consentimiento de Irak⁵². Este factor, sumado al lenguaje ambiguo del Consejo de Seguridad que presuntamente autorizaba el uso de la fuerza, movió al gobierno de Irak a quejarse por la violación de su soberanía y de su integridad territorial⁵³, postura que compartieron algunos comentaristas⁵⁴.

Ni la resolución 688 ni las posteriores abordaron los detalles de los “refugios seguros” en lo que respecta a los mandatos para su establecimiento o la autorización del uso de la fuerza para defender a las personas que buscaban refugio en ellos⁵⁵. Pese a que la legalidad de la presencia de las fuerzas de la coalición era cuestionable, como lo era también el mandato efectivo que dispuso el establecimiento de las zonas, las fuerzas de la coalición adoptaron un enfoque enérgico para protegerlas. En la situación que siguió a la expulsión de Irak de Kuwait, la amenaza de la acción militar para defender las zonas tuvo el efecto disuasorio que se necesitaba⁵⁶.

En contraste con lo que sucedió en el norte de Irak, la legalidad conforme al *jus ad bellum* de la presencia de la Fuerza de Protección de la ONU (UNPROFOR), la fuerza multinacional encargada de proteger las “zonas seguras” en Bosnia, era

50 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 688, 5 de abril de 1991, párrafos dispositivos 3, 6.

51 V., p. ej., Airforce Historical Studies Office, “Operation Provide Comfort and Northern Watch”, disponible en: www.afhistory.af.mil/FAQs/Fact-Sheets/Article/458953/operation-provide-comfort-and-northern-watch/; “Operation Provide Comfort”, *GlobalSecurity.org*, disponible en: https://www.globalsecurity.org/military/ops/provide_comfort.htm.

52 K. Landgren, nota 45 *supra*, p. 443; Dietrich Schindler, “Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law”, en Ronald St John Macdonald, *Essays in Honour of Wang Tieya*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 699.

53 Carta de fecha 21 de abril de 1991 dirigida por el Representante Permanente de Irak ante las Naciones Unidas al Secretario General, documento ONU S/22513, 22 de abril de 1991.

54 V., p. ej., Peter Malanczuk, “The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War”, *European Journal of International Law*, vol. 2, n.º 2, 1991.

55 La cuestión de las zonas seguras no se planteó ante el Consejo de Seguridad después de la adopción de la resolución 688 porque se consideraba improbable que todos los miembros permanentes apoyasen su creación. V., p. ej., Oscar Schachter, “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *American Journal of International Law*, vol. 85, n.º 3, 1991, p. 469; P. Malanczuk, nota 54 *supra*.

56 V. S. Recchia, nota 46 *supra*.

incuestionable. El Consejo de Seguridad estableció la UNPROFOR mediante la resolución 743, con el consentimiento del gobierno de Yugoslavia⁵⁷. La resolución 758 extendió el mandato de la fuerza para abarcar a Bosnia y Herzegovina⁵⁸.

Los fundamentos del establecimiento de las zonas seguras en Bosnia eran igualmente claros: en la resolución 819, actuando al amparo del capítulo VII, el Consejo de Seguridad exige que “todas las partes y demás interesados consideren a Srebrenica y sus zonas circundantes zonas seguras, libres de ataques armados o de cualquier otro acto hostil”⁵⁹. La resolución 824, también adoptada en virtud del capítulo VII, declaró que “Sarajevo [...] y otras zonas amenazadas, en particular las ciudades de Tuzla, Zepa, Gorazde [y] Bihac”, también constituían “zonas seguras” que debían permanecer libres de ataques armados⁶⁰.

El enfoque aplicado por el Consejo de Seguridad a las zonas seguras en Bosnia adolecía de un defecto distinto. En la resolución 819, se pedía al Secretario General que, “con miras a vigilar la situación humanitaria en la zona”, aumentara la presencia de la UNPROFOR en Srebrenica y sus zonas circundantes, y se exigía que todas las partes y los demás interesados cooperaran plenamente con la UNPROFOR a esos efectos⁶¹. La resolución 824 contenía una solicitud similar respecto de los otros lugares designados como zonas seguras⁶². Sin embargo, el Consejo no confirió a la UNPROFOR el mandato de usar la fuerza para defender las zonas seguras hasta junio de 1993, e incluso entonces no asignó tropas adicionales para esa tarea⁶³. Este factor, sumado al hecho de que las zonas no estaban desmilitarizadas⁶⁴ (lo que significaba que, desde las zonas, se lanzaban operaciones militares que provocaban respuestas de las fuerzas opositoras), impidió que la UNPROFOR protegiera las zonas contra los ataques serbiobosnios cuando se intensificaron las hostilidades, lo que desembocó en las masacres de hombres y niños bosnios que se habían refugiado en las zonas.

En este caso, la presencia de las fuerzas multinacionales era incuestionablemente legal desde el punto de vista del *jus ad bellum* y esas fuerzas tenían el claro mandato de establecer y administrar las zonas seguras. Pero la no desmilitarización de esas zonas, sumada a la ausencia de un mandato que autorizara a usar la fuerza para defenderlas, condujo al catastrófico resultado final⁶⁵.

57 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 743, 21 de febrero de 1992.

58 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 758, 8 de junio de 1992.

59 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 819, 16 de abril de 1993, párrafo dispositivo 1.

60 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 824, 6 de mayo de 1993, párrafo dispositivo 3.

61 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 819, 16 de abril de 1993, párrafo dispositivo 4.

62 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 824, 6 de mayo de 1993, párrafo dispositivo 6.

63 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 836, 4 de junio de 1994, párrafo dispositivo 5, donde se manifiesta que el Consejo de Seguridad “[d]ecide ampliar con ese fin el mandato de la UNPROFOR, para que, en las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993), pueda prevenir los ataques contra las zonas seguras, vigilar la cesación del fuego, promover la retirada de las unidades militares o paramilitares, salvo las del Gobierno de la República de Bosnia y Herzegovina, y ocupar algunos puntos clave sobre el terreno, además de participar en la entrega de socorro humanitario a la población, según lo dispuesto en la resolución 776 (1992), de 14 de septiembre de 1992”.

64 V. K. Landgren, nota 45 *supra*, p. 445.

65 Hubo muchos otros aspectos de la dinámica de la respuesta de la comunidad internacional al conflicto que también contribuyeron a ese resultado. V. S. Recchia, nota 46 *supra*, y las referencias allí citadas.

En Ruanda, el Consejo de Seguridad primero estableció una fuerza de la ONU, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR), con el consentimiento del gobierno de Ruanda y del Frente Patriótico de Ruanda, a través de la resolución 872⁶⁶. Aunque su presencia era legal, la UNAMIR no tenía el mandato de establecer zonas seguras. En cambio, los denominados “sitios seguros” emergieron en forma espontánea, cuando las personas huían a los lugares adonde se había destinado personal de la UNAMIR o cuando las tropas de la misión eran despachadas a lugares donde se habían congregado personas civiles. Aunque la UNAMIR contribuyó a salvar vidas, lisa y llanamente nunca tuvo la capacidad necesaria para responder a la magnitud de la crisis⁶⁷. En vista de la envergadura de la crisis y de las demoras en fortalecer la capacidad de la UNAMIR, nueve meses más tarde, actuando en virtud del capítulo VII, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 929, en la que autorizó el establecimiento de “una operación temporal bajo mando y control nacionales, encaminada a contribuir, de manera imparcial, a la seguridad y la protección de las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro en Ruanda”⁶⁸. Desde el principio, esta fuerza estuvo autorizada a emplear todos los medios necesarios —incluido el uso de la fuerza— para contribuir a la seguridad y la protección de las personas desplazadas, refugiadas y civiles en peligro en Ruanda, incluso mediante el establecimiento y mantenimiento, donde fuese factible, de “zonas humanitarias” seguras⁶⁹. Encabezada por Francia y provista de importantes cantidades de tropas y equipos (incluidos helicópteros y aviones de combate), la Operación Turquesa estableció una “zona humanitaria segura” que abarcaba la quinta parte del territorio de Ruanda⁷⁰. Por desgracia, esto solo se hizo cuando menguó la violencia genocida, y el despliegue de la fuerza duró menos de dos meses.

La presencia de la UNAMIR era legal desde el punto de vista del *jus ad bellum*. Asumió el mandato de brindar protección, pero, debido a su tamaño, fue superada por la magnitud de la violencia. En lo que respecta a la Operación Turquesa, su presencia tampoco planteaba problemas en relación con el *jus ad bellum* y, desde el principio, la fuerza contaba con los mandatos necesarios: establecer zonas seguras —que terminaron siendo mucho más extensas que las previstas en el DIH— y usar la fuerza para protegerlas. En vista del tamaño de las “zonas humanitarias seguras”, cabe preguntarse si la fuerza realmente hubiera sido capaz de proteger a las personas presentes en las zonas si estas se hubiesen creado en una fase más temprana de la violencia.

66 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 872, 5 de octubre de 1993, párrafo dispositivo 2.

67 En su resolución 912, adoptada dos semanas después de comenzado el genocidio, el Consejo de Seguridad redujo las tropas de la UNAMIR de 2.548 a 270, porque consideró que las condiciones en Ruanda ya no eran propicias para apoyar un proceso de paz, que era el objetivo contenido en el mandato de la UNAMIR.

68 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 929, 22 de junio de 1994, párrafo dispositivo 2.

69 *Ibid.*, párrafo dispositivo 3.

70 K. Landgren, nota 45 *supra*, pp. 449 ff.

Mandatos, “conceptos de operaciones” y directivas sobre el uso de la fuerza

Si bien, en ausencia del consentimiento del Estado territorial, se necesita la autorización del Consejo de Seguridad para que una fuerza multinacional no viole la soberanía y la integridad territorial de ese Estado ni la prohibición del uso de la fuerza, esa autorización no es más que el primer paso. Como se vio claramente en la experiencia de la UNPROFOR, la autorización no es suficiente por sí sola para garantizar la seguridad de las zonas seguras establecidas. La fuerza también necesita el mandato que le permita establecer y administrar la zona⁷¹ y, más importante aún, un mandato suficientemente firme para desalentar los ataques contra la población que reside allí y responder a ellos si se cometen.

Además, en los distintos documentos internos elaborados por una fuerza multinacional para implementar el mandato, en particular los “conceptos de operaciones” y las directivas sobre el uso de la fuerza, se deben abordar las diversas cuestiones que probablemente suscite la existencia de una zona segura en un contexto de hostilidades en curso. Esos documentos deberían incluir, por ejemplo, medidas para desalentar y poner fin a la violencia ejercida por las fuerzas hostiles contra las personas que buscan refugiarse en las zonas, y conseguir que los envíos de socorros lleguen a estas. También es necesario adoptar medidas para garantizar la seguridad y la protección dentro de las zonas seguras. Ante todo, es preciso inspeccionar y desarmar a las personas que ingresan en las zonas, asegurar que no se desarrollen actividades militares en ellas y mantener la ley y el orden en su interior. En algunas de esas actividades debe intervenir personal militar y en otras, personal policial. Como se describe en la sección que sigue, es probable que para llevar adelante esas actividades sea preciso mantener una relación estrecha con organizaciones humanitarias, por lo cual también se requerirá la presencia de personal con experiencia en coordinación civil-militar. Las misiones deben contar con el personal apropiado.

Un nuevo modelo de zonas seguras: los “sitios de protección de civiles” en Sudán del Sur

Todas las zonas seguras analizadas hasta ahora, se trate de las establecidas mediante un acuerdo entre los beligerantes o por el Consejo de Seguridad, fueron planificadas con antelación. Pero cuando estallaron las hostilidades en Sudán del Sur a finales de diciembre de 2013, hizo su aparición, en forma espontánea, una nueva forma de zona segura: los “sitios de protección de civiles”, que se formaron cuando las personas civiles que huían de la violencia buscaron refugio en las bases de la UNMISS o en sus proximidades.

71 Para acceder a un análisis de si las fuerzas de mantenimiento de la paz tienen el mandato implícito de establecer zonas seguras en ausencia de un mandato a tal efecto del Consejo de Seguridad, v. Bruce Oswald, “The Creation and Control of Places of Protection during United Nations Peace Operations”, *International Review of the Red Cross*, n.º 844, 2001.

Hasta ahora, la atención se ha centrado principalmente en las modalidades del establecimiento de las zonas seguras, pero los sitios de protección de civiles en Sudán del Sur plantean una serie de dificultades relacionadas con su funcionamiento práctico. De estos sitios se dice con frecuencia que son “inéditos” o que presentan “problemas especiales”⁷². Si bien puede ser cierto que nunca antes hubo tantas personas buscando refugio en las bases de las fuerzas de mantenimiento de la paz y por períodos tan prologados⁷³, ciertamente no es la primera vez que eso ocurre⁷⁴ y probablemente no sea la última⁷⁵. Los sitios plantean innumerables desafíos operacionales y la descripción y el análisis de cada uno de ellos superan el alcance del presente artículo⁷⁶. Tampoco se pretende que este artículo constituya una crítica de los sitios, que han desempeñado un papel importante en el ámbito de la protección en Sudán del Sur. Se describirán, en cambio, algunos problemas que se plantearon durante el funcionamiento de los sitios de protección de civiles, ya que es probable que esas mismas dificultades se presenten cuando se establezcan zonas seguras por cualquier medio que sea.

En lo que respecta al marco normativo, el Consejo de Seguridad de la ONU, actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, estableció la UNMISS (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur) en julio de 2011. Desde el principio, su mandato incluyó el aspecto de la protección de los civiles y la autorización del uso de la fuerza para implementarla. Inicialmente, el mandato se centró en prestar apoyo al gobierno de Sudán para desarrollar su capacidad en este ámbito⁷⁷. La violencia estalló a finales de 2013, pero el mandato fue modificado recién en mayo de 2014, pasando del apoyo al gobierno a una modalidad en la que se exigía a la UNMISS tomar medidas para responder a una

72 V., p. ej., Jenna Stern, *Establishing Safety and Security at Protection of Civilians Sites: Lessons Learned from the United Nations Peacekeeping Mission in South Sudan*, Civilians in Conflict Policy Brief n.º 2, septiembre de 2015, p. 5; Jan Egeland, “Foreword”, en Caelin Briggs y Lisa Monaghan, *Protection of Civilian Sites: Lessons Learned from South Sudan for Future Operations*, Consejo Noruego para los Refugiados, 31 de mayo de 2017, disponible en: www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/poc-sites_lessonsfrom-south-sudan-copy.pdf.

73 En marzo de 2018, más de 200.000 personas civiles vivían en seis sitios de protección de civiles. UNMISS, “PoC Update”, 12 de marzo de 2018, disponible en: <https://tinyurl.com/y82a3do5>. Las cifras de la población se mantienen en este nivel desde finales de 2015. V. Lisa Sharland y Aditi Gorur, *Revising the UN Peacekeeping Mandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians*, Stimson Center y Australian Strategic PolMandate in South Sudan: Maintaining Focus on the Protection of Civilians, Stimson Center e Instituto Australiano de Política Estratégica, Washington, DC, diciembre de 2015, p. 14.

74 Las personas civiles habían buscado refugiarse en las proximidades de las bases de la UNMISS varias veces antes de la escalada de violencia que ocurrió en diciembre de 2013, pero, en esas ocasiones, el número de personas era relativamente pequeño y su permanencia se limitaba a períodos breves. En abril de 2013, la UNMISS había elaborado directrices para encarar esas situaciones basándose en el supuesto de que las personas civiles permanecerían allí por un plazo máximo de setenta y dos horas. Aunque eran valiosas, esas directrices estaban destinadas a un escenario muy distinto del que surgió después de diciembre de 2013. UNMISS, *Guidelines: Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases*, 30 de abril de 2013. Las personas civiles han buscado refugiarse dentro de las bases de las fuerzas de mantenimiento de la paz o en sus proximidades también en otros contextos: véanse los ejemplos en C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, pp. 17–18.

75 El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de la ONU reconoció esa posibilidad. DPKO, “Practice Note on Civilians Seeking Protections at UN Facilities”, 2015.

76 Para consultar un análisis exhaustivo, v. C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*.

77 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 1996, 8 de julio de 2011, párrafos dispositivos 1, 3, 4.

serie de amenazas contra los civiles, entre las cuales figuraban desalentar la violencia contra la población civil tanto dentro de los sitios de protección de civiles como fuera de ellos y mantener la seguridad y la protección públicas en su interior⁷⁸. De este modo, aunque el Consejo de Seguridad nunca confirió a la UNMISS el mandato de administrar los sitios de protección de civiles, finalmente terminó por encargarle las tareas de proteger a las personas que buscaban refugio allí y de mantener la seguridad y la protección públicas en esos lugares.

La mera presencia de miles de personas por períodos prolongados en las bases de la UNMISS o en sus proximidades significaba que las personas que procuraban refugiarse allí confiaban en que la Misión no solamente las protegiera, sino también que les prestara asistencia y otros servicios básicos. La UNMISS se resistía a realizar actividades que no correspondían a su mandato y para las cuales carecía de capacidad, por lo cual debió cooperar con varias organizaciones humanitarias que trabajaban en Sudán del Sur⁷⁹. En muchas ocasiones, esa cooperación tenía lugar en condiciones de tensión, a partir del hecho de que algunos organismos humanitarios se mostraban reacios a asociarse con fuerzas armadas para brindar asistencia en una base militar⁸⁰. También surgieron dificultades con respecto a la asignación de responsabilidades para tareas particulares; a quién incumbía la autoridad última en la toma de decisiones; las normas mínimas que debían satisfacer los sitios en cuanto a la suficiencia de los alimentos, el agua, el saneamiento y la asistencia médica; quién debía sufragar los costos de las mejoras hechas a los sitios, como la construcción de vallas perimetrales; y las decisiones sobre el cierre de los sitios⁸¹. Con el tiempo, se adoptaron directrices en las que se definían las funciones y responsabilidades respectivas en los sitios de protección de civiles⁸².

Incluso la implementación de las actividades expresamente encargadas a la UNMISS por el Consejo de Seguridad, particularmente garantizar la seguridad de los sitios contra amenazas externas y mantener la seguridad y la protección en su interior, dio lugar a problemas operacionales. La presencia en los sitios de excombatientes y de personas que no habían sido desarmadas por completo, la disponibilidad de armas y la violencia entre comunidades relacionada con el conflicto dieron lugar a graves problemas de seguridad⁸³. Además, como suele suceder cuando numerosas personas residen en lugares reducidos, la criminalidad en los sitios era un problema, con frecuentes incidentes de violencia —incluida la violencia sexual o basada en el género y la violencia relacionada con disputas entre pandillas, comunidades o familias—, así como robos y contrabando de drogas⁸⁴.

78 Consejo de Seguridad de la ONU, resolución 2155, 27 de mayo de 2014, párrafo dispositivo 4(a)(i), 4(a)(iv).

79 L. Sharland y A. Gorur, nota 73 *supra*, pp. 14–17; OIM Sudán del Sur, *If We Leave We are Killed: Lessons Learned from South Sudan Protection of Civilians Sites 2013–2016*, 2016.

80 OIM Sudán del Sur, nota 79 *supra*, p. 24.

81 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, capítulos 4–10; OIM Sudán del Sur, nota 79 *supra*, pp. 24–26; L. Sharland y A. Gorur, nota 73 *supra*, p. 17; J. Stern, nota 72 *supra*, p. 7.

82 UNMISS, *Responsibilities in UNMISS POC Sites for Planning and Budgetary Purposes*, 19 de septiembre de 2014.

83 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, capítulos 6–8; J. Stern, nota 72 *supra*, p. 10.

84 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, capítulos 6–8; J. Stern, nota 72 *supra*, p. 10.

Preservar el carácter civil de los sitios de protección de civiles es fundamental para prevenir ataques de fuerzas hostiles. Uno de las principales dificultades en este sentido era la presencia de excombatientes en los sitios. En su momento, la UNMISS adoptó directrices en las que se establecía cómo había de tratarse a los combatientes armados que pretendían ingresar a los sitios⁸⁵. Sin embargo, en Sudán del Sur, es sumamente difícil distinguir entre un combatiente y un civil armado, y sigue existiendo el riesgo de que los combatientes se aprovechen de los sitios de protección de civiles para obtener seguridad por un tiempo⁸⁶. Esto reduce la seguridad de los sitios y, como estos actualmente acogen a personas del grupo étnico que se opone al gobierno, puede dar la impresión de que las personas que administran los sitios no son neutrales, sino que, en forma indirecta, prestan apoyo a esa parte en el conflicto⁸⁷.

A menudo, los sitios de protección de civiles se comparan con los lugares para personas internamente desplazadas, pero, en realidad, presentan importantes diferencias con estos⁸⁸. Desde el punto de vista normativo, el hecho de que los sitios estén ubicados dentro de las bases de la UNMISS significa que, conforme al acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas suscrito entre la ONU y Sudán del Sur, se encuentran en un territorio “inviolable” que se halla “bajo el control y la autoridad exclusivos de la ONU”⁸⁹. Mientras que, por lo común, en los campamentos para personas desplazadas el Estado anfitrión es quien lleva a cabo numerosas funciones administrativas (sobre todo, prevenir y responder a la criminalidad en los campamentos, entre otras cosas), en el caso de los sitios de protección de civiles esa obligación recae en la UNMISS, debido al estatuto de sus bases⁹⁰. Sin embargo, la capacidad de la UNMISS para mantener la seguridad dentro de los sitios se ha visto entorpecida por la ausencia, en su mandato, de la dimensión correspondiente a la autoridad judicial o de aplicación de la ley (el denominado “mandato ejecutivo”), que le permitiría investigar delitos, decretar la prisión preventiva y detener y someter a juicio a personas por actividades delictivas⁹¹. Este cuadro, sumado a la debilidad de las instituciones de la justicia penal de Sudán del Sur y a la frecuente imposibilidad de transferir a los sospechosos a las autoridades locales, porque hacerlo podría exponerlas al riesgo de que se violen sus derechos humanos, ha obligado a la Misión

85 UNMISS, “Supplemental Guidance No. 3 to the UNMISS Guidelines on Civilians Seeking Protection at UNMISS Bases (2013)”, 2015.

86 OIM Sudán del Sur, nota 79 *supra*, p. 58.

87 V., p. ej., Matt Wells, “The Mixed Record of UN Peacekeeping in South Sudan”, *Humanitarian Exchange*, n.º 68, enero de 2017, p. 14; C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, p. 65.

88 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, capítulo 3.

89 Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas suscrito entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Sudán del Sur en relación con la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur, 8 de agosto de 2011, sección 16.

90 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, pp. 22–25.

91 Con respecto a los mandatos ejecutivos, v., p. ej., Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, “United Nations Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions”, 1º de febrero de 2014, párrs. 58 ss., disponible en: <https://trainingforpeace.org/publications/united-nations-police-in-peacekeeping-operations-and-special-political-missions/>.

a elaborar enfoques alternativos para enfrentar la criminalidad⁹². Algunos de esos mecanismos son los grupos de vigilancia comunitarios, que supervisan la situación en los sitios y alertan a la policía de la UNMISS en caso de desorden; y un sistema informal de mediación y resolución de disputas, que se ocupa de violaciones de la seguridad que no representan un riesgo sustancial para el orden o la seguridad pública en los sitios⁹³. Los mecanismos de justicia tradicionales también han continuado funcionando en los sitios⁹⁴. Cuando las violaciones de la seguridad son más graves e involucran a personas que representan amenazas significativas para la seguridad pública, esas personas son transferidas a la UNMISS, que en algunos casos, las ha retenido, a veces, por tiempo prolongado, y en otros, las ha expulsado de los sitios de protección de civiles⁹⁵. Como se verá más adelante, en ausencia de un mandato ejecutivo y de un marco jurídico que reglamente la privación de libertad por la UNMISS, la situación plantea dudas acerca del respeto del derecho internacional de los derechos humanos.

Los sitios de protección de civiles han salvado miles de vidas, pero también han puesto de manifiesto numerosos problemas operacionales en cuanto a la asignación de responsabilidades y la coordinación entre las misiones, las organizaciones humanitarias y los Estados de acogida. Estas dificultades están presentes en el funcionamiento de la mayoría de las zonas seguras.

Protección en las zonas seguras: el derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos

Las zonas seguras también dan lugar a una serie de cuestiones relacionadas con el derecho de los refugiados y el derecho de los derechos humanos. El aspecto más grave es que existen serias inquietudes en el sentido de que, en algunos contextos, el establecimiento de las zonas no respondía al deseo de crear refugios seguros para las personas vulnerables, sino que el motivo principal era prevenir o poner fin a los movimientos de personas refugiadas a través de las fronteras, o promover o efectuar devoluciones de refugiados en momentos en que las condiciones sobre el terreno no lo permitían⁹⁶.

92 J. Stern, nota 72 *supra*. V. también C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, capítulo 8.

93 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, pp. 76–81.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.*, pp. 78–81. V. también Flora McCrone, *Justice Displaced: Field Notes on Criminality and Insecurity in South Sudan's UN Protection of Civilian Sites*, Justice Africa Report, 2016, disponible en: <http://justiceafrica.org/wp-content/uploads/2016/07/Justice-displaced-EDITED.pdf>; OIM Sudán del Sur, nota 79 *supra*, pp. 51–52; J. Stern, nota 72 *supra*.

96 Véanse los ejemplos en K. Long, nota 31 *supra*, que incluyen el cierre de la frontera de Turquía en 1990, decretado para evitar la entrada de refugiados kurdos desde Irak. V. también Bill Frelick, “Unsafe Havens: Reassessing Security in Refugee Crises”, *Harvard International Review*, vol. 19, n.º 2, 1997. Más recientemente, en relación con Siria, v., p. ej., B. Frelick, nota 3 *supra*; Bill Frelick, “Safe Zones in Name Only”, *Huffington Post*, agosto de 2015, disponible en: www.huffingtonpost.com/bill-frelick/safe-zones-in-name-only_b_8021010.html; Consejo Noruego para los Refugiados y otros, *Dangerous Ground: Syria's Refugees Face an Uncertain Future*, febrero de 2018.

En el derecho, la posición es simple: la existencia de las zonas seguras no se debe emplear para limitar el derecho de las personas de buscar asilo, conferido por el derecho de los refugiados⁹⁷, ni para promover el retorno de las personas refugiadas antes de que se encuentren en condiciones seguras. En la práctica, muy a menudo se han establecido zonas seguras o se ha sugerido su creación precisamente con este propósito. Esta cuestión ha planteado problemas complejos para las organizaciones humanitarias, especialmente para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). ¿Debe el ACNUR promover el respeto de los principios del derecho de los refugiados, incluidos el acceso a asilo y la no devolución, y negarse a realizar actividades en favor de las personas que se encuentran en zonas seguras, para evitar la percepción de que la organización apoya arreglos que socavan la esencia de la protección de los refugiados, incluso si esa negativa implica privar de servicios esenciales a las personas necesitadas?⁹⁸

Cualquiera sea la modalidad de su establecimiento, las zonas seguras también dan lugar a inquietudes vinculadas con el derecho de los derechos humanos. Las partes que administran esas zonas han asumido un cierto nivel de control sobre los residentes y, con ello, han adquirido obligaciones de derechos humanos hacia esas personas⁹⁹. Esas situaciones plantean preocupaciones acerca del alcance de la aplicación extraterritorial de las obligaciones en materia de derechos humanos y, si las zonas se hallan bajo el control de fuerzas multinacionales, acerca de la manera en que se aplica el derecho de los derechos humanos a esas fuerzas. En los últimos años, ambos temas han sido objeto de procesos judiciales y de nutridos debates académicos. El análisis detallado de esta cuestión se halla fuera del alcance de este artículo, pero, a sus efectos, basta con señalar, en primer lugar, que la reciente jurisprudencia en materia de derechos humanos ha atribuido obligaciones extraterritoriales a los Estados cuando estos han asumido el “control efectivo” sobre zonas de un territorio extranjero¹⁰⁰ o cuando sus agentes ejercen control físico y

97 Este concepto fue expresamente reconocido ya en 1992 por el Grupo de trabajo sobre la protección internacional de ACNUR en su debate sobre la “prevención”, un concepto genérico que abarca las actividades encaminadas a mitigar las causas de la partida de las personas y reducir o contener los movimientos transfronterizos. El Grupo de trabajo señaló expresamente que la “[p]revención no es, sin embargo, un sustituto del asilo; por lo tanto, el derecho al asilo se debe seguir respetando”. Asamblea General de la ONU, “Nota sobre la protección internacional (Presentada por el Alto Comisionado)”, documento ONU A/AC.96/799, 25 de agosto de 1992, p. 8.

98 V., más recientemente, K. Long, nota 31 *supra*. V. también Jennifer Hyndman, “Preventive, Palliative or Punitive? Safe Spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia and Sri Lanka”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, n.º 2, 2003; K. Landgren, nota 45 *supra*.

99 Los beligerantes que administran zonas seguras también tendrán obligaciones dimanadas del DIH hacia las personas que se hallan bajo su control efectivo, incluido el deber de tratarlas conforme a las normas mínimas establecidas en el artículo 75 del PA I y en el artículo común 3.

100 Este control puede surgir como consecuencia de acciones militares lícitas o ilícitas. Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Al-Skeini and Others v. UK*, solicitud n.º 55721/07, sentencia, 7 de julio de 2011, párr. 136. Con respecto al alcance de la aplicación extraterritorial de los derechos humanos, véase, más recientemente, Daragh Murray, Elizabeth Wilmshurst, Françoise Hampson, Charles Garraway, Noam Lubell y Dapo Akande (eds.), *Practitioners’ Guide to Human Rights Law in Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2016, cap. 3 y párrs. 3.39–3.58 en particular, y las referencias allí citadas.

autoridad sobre las personas¹⁰¹. Esto se entiende en sentido amplio y puede incluir las operaciones de detención en otros países, así como situaciones en las que los agentes del Estado ejercen control sobre las personas que atraviesan puestos de control, e incluso los ataques deliberados o el uso de la fuerza¹⁰². En segundo lugar, las fuerzas multinacionales establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deben respetar el derecho internacional de los derechos humanos porque la propia ONU debe respetar los derechos humanos y porque las tropas que participan en las fuerzas multinacionales están sujetas a las obligaciones de derechos humanos de los Estados que las envían¹⁰³.

En dos casos afines, tramitados en 2013 ante el Tribunal Supremo de los Países Bajos, se confirmaron tanto la aplicación extraterritorial de las obligaciones de los Países Bajos conforme al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)¹⁰⁴ y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹⁰⁵ como la responsabilidad de los Estados que aportan tropas a las fuerzas multinacionales. Los casos se relacionaban con la participación del batallón neerlandés en la UNPROFOR, en la “zona segura” de Srebrenica. Entre otras cosas, el Tribunal comprobó que el batallón había ejercido un control efectivo sobre las personas que se hallaban dentro del enclave y que ese control había dado lugar a obligaciones en materia de derechos humanos para el batallón. Al no permitir que los familiares de los querellantes permanecieran en la base del batallón, lo que llevó a que fueran asesinados por las fuerzas serbobosnias, el batallón y, por ende, los Países Bajos,

101 V. D. Murray y otros (eds.), nota 100 *supra*. V. también Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles, and Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2011, especialmente la parte IV; Marko Milanovic, “Al Skeini and Al Jedda in Strasbourg”, *European Journal of International Law*, vol. 23, n.º 1, 2012; Ralph Wilde, “The Extraterritorial Application of International Human Rights Law on Civil and Political Rights”, en Scott Sheeran y Nigel Rodley (eds.), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Routledge, Londres, 2013.

102 D. Murray y otros (eds.), nota 100 *supra*, párr. 3.59 y las referencias allí citadas.

103 El Comité de Derechos Humanos de la ONU, por ejemplo, ha señalado expresamente que los Estados deben respetar y proteger los derechos consagrados en el PIDCP de “los sometidos al poder o al control eficaz de las fuerzas de un Estado Parte que actúan fuera de su territorio, independientemente de las circunstancias en las que ese poder o control eficaz se obtuvo, como las fuerzas que constituyen un contingente nacional de un Estado Parte asignado a una operación internacional encargada de imponer la paz o de mantenerla”. Comité de Derechos Humanos, Observación General n.º 31, “La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”, documento ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 26 de mayo de 2004, párr. 10. Aunque hasta la fecha el Comité de Derechos Humanos no ha considerado la posibilidad de presentar una denuncia en relación con presuntas violaciones cometidas por fuerzas multinacionales, en sus observaciones finales a los informes periódicos de los Estados ha sostenido con frecuencia que el PIDCP sigue siendo aplicable cuando las fuerzas de un Estado participan en esas operaciones. V. Kijetl Mujezinovic Larsen, *The Human Rights Treaty Obligations of Peacekeepers*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, pp. 181 ss. y las referencias allí citadas. V. también D. Murray y otros (eds.), nota 100 *supra*, párrs. 16.07 ss.

104 Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 213 UNTS (Colección de Tratados de las Naciones Unidas) 222, 1950.

105 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 999 UNTS 171, 1966.

habían violado el derecho a la vida y la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes contenida en la CEDH y en el PIDCP¹⁰⁶.

Según la jurisprudencia actual, las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos surgen solamente en relación con los derechos que están efectivamente sujetos al control de un Estado en una situación particular¹⁰⁷. En situaciones de ocupación, los Estados deben asegurar el respeto de todos los derechos humanos. En otras situaciones, especialmente cuando la responsabilidad surge como consecuencia del ejercicio del control efectivo sobre una persona, su alcance será más limitado y puede incluir el derecho a la vida, la prohibición de la privación arbitraria de la vida o de la libertad, y la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹⁰⁸. Así pues, la índole y la medida precisas de las obligaciones extraterritoriales en materia de derechos humanos en relación con las zonas seguras dependerán de una serie de factores, entre ellos, el grado de control ejercido sobre los residentes de las zonas seguras por las fuerzas multinacionales; la medida en que el Estado territorial ha sido excluido y, por consiguiente, impedido de cumplir con sus obligaciones de derechos humanos respecto de los residentes; y los derechos humanos específicos en cuestión¹⁰⁹. Como ejemplo extremo, las obligaciones de derechos humanos de un Estado que administra una zona de exclusión aérea para proteger a las personas civiles serán mucho menos gravosas que las de un Estado que administra una zona segura confinada.

Cuando se confían tareas particulares a las fuerzas multinacionales en las zonas seguras (como en el caso de la UNMISS en los sitios de protección de civiles, por ejemplo), al desempeñarlas deben cumplir con las obligaciones de derechos humanos que les incumben y que son relevantes para las tareas de que se trata. Por ejemplo, al mantener la seguridad y la protección públicas dentro de los sitios, la UNMISS debe observar las normas de derechos humanos relativas al uso de la fuerza en la aplicación de la ley. Si priva de libertad a una persona, debe velar por

106 Tribunal Supremo de los Países Bajos, *The State of the Netherlands v. Hasan Nuhanovic y The State of the Netherlands v. Mehida Mustafic-Mujic y otros*, 6 de septiembre de 2013; Tom Dannenbaum, “Dutch Supreme Court Affirms that Dutchbat Acted Unlawfully in Srebrenica”, *EJIL: Talk!*, 8 de septiembre de 2013, disponible en: www.ejiltalk.org/dutch-supreme-court-affirms-that-dutchbat-acted-unlawfully-in-srebrenica/.

107 V., p. ej., la declaración del TEDH en *Al-Skeini*, según la cual cuando un Estado ejerce, a través de sus agentes, el control o la autoridad sobre una persona extraterritorialmente, debe garantizar a esa persona los derechos “que son relevantes para la situación de esa persona. En este sentido, por lo tanto, los derechos de la Convención pueden ser ‘divididos y personalizados.’” TEDH, *Al-Skeini*, nota 100 *supra*, párr. 137. V. también el análisis en D. Murray y otros (eds.), nota 100 *supra*, párrs. 3.19 ss.

108 D. Murray y otros (eds.), nota 100 *supra*. Milanovic profundiza el análisis trazando una distinción entre las obligaciones negativas de los Estados en cuanto al respeto de los derechos humanos, cuyo ámbito de aplicación es más amplio y sin límites territoriales, y el deber positivo de los Estados de asegurar o garantizar los derechos humanos o prevenir la violación de los mismos, que, en situaciones extraterritoriales, se limita a las zonas que se hallan bajo el control efectivo general del Estado. M. Milanovic, nota 101 *supra*, parte IV.4. Mujezinovic Larsen también adopta este enfoque y analiza su aplicación en la práctica por las fuerzas multinacionales: v. K. Mujezinovic Larsen, nota 103 *supra*, cap. 9.

109 V. K. Mujezinovic Larsen, nota 103 *supra*, cap. 4.

que sea tratada conforme a las normas de derechos humanos y por que goce de las debidas garantías judiciales¹¹⁰.

Aunque la UNMISS no haya declarado públicamente que tiene obligaciones de derechos humanos hacia los residentes de los sitios de protección de civiles, el enfoque que aplica a ciertas cuestiones particulares indica que considera que es así. Esto incluye su renuencia a retener a personas sospechadas de violaciones graves de la seguridad porque, como ya se ha señalado, en ausencia de un “mandato ejecutivo”, el hecho de retener a personas en esas circunstancias podría constituir una privación de libertad ilícita¹¹¹. Las mismas preocupaciones subyacen al proyecto de memorando de entendimiento presentado por la UNMISS al Ministerio de Justicia de Sudán del Sur en relación con las transferencias de sospechosos a las autoridades nacionales. Ese memorando representó un esfuerzo de la Misión por dar efecto a la obligación dimanada del derecho de los derechos humanos de no transferir a las personas si existe un riesgo real de que puedan ser sometidas a tortura o malos tratos, a un juicio que no respeta las normas mínimas, o a la pena de muerte¹¹².

Conclusión

Los resultados de las “zonas seguras” establecidas desde la Segunda Guerra Mundial han sido, cuando menos, desiguales. Su éxito depende de la voluntad de los beligerantes de respetarlas, cosa que puede lograrse estableciendo las zonas mediante un acuerdo o, en ausencia de este, adoptando medidas energéticas para defenderlas¹¹³.

No sorprende, entonces, que las zonas seguras más eficaces hayan sido las establecidas mediante un acuerdo entre los beligerantes, conforme a lo previsto en el DIH. En particular, las zonas más pequeñas y desmilitarizadas que reciben a números reducidos de personas particularmente vulnerables por períodos breves son las que parecen tener las mayores probabilidades de funcionar satisfactoriamente.

Por consiguiente, ¿habría que modificar el DIH para exigir a los beligerantes que convengan en establecer y respetar zonas protegidas? Es más que dudoso. En primer lugar, más generalmente, es extremadamente improbable que

110 Este concepto fue reconocido por el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos de la ONU, entre otros. Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de la ONU, Declaración ante la Comisión de Derecho Internacional, 14 de mayo de 2014, p. 11, disponible en: http://legal.un.org/ola/media/info_from_lc/mss/speeches/MSS_ILC_statement14-May-2014.pdf.

111 C. Briggs y L. Monaghan, nota 72 *supra*, cap. 8.

112 J. Stern, nota 72 *supra*, p. 11; Declaración del Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos, nota 110 *supra*.

113 El informe del Secretario General de la ONU sobre la caída de Srebrenica llega a una conclusión similar, señalando que “las zonas protegidas y las zonas seguras pueden desempeñar un papel en la protección de la población civil en un conflicto armado, pero claramente, deben estar desmilitarizadas y deben establecerse mediante un acuerdo de los beligerantes, como en el caso de las ‘zonas protegidas’ y los ‘refugios seguros’ reconocidos por el derecho internacional humanitario, o bien deben ser zonas verdaderamente seguras, plenamente defendidas por una fuerza militar de disuasión creíble. Los dos conceptos son absolutamente distintos y no se deben confundir”. *Informe del Secretario de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General: La caída de Srebrenica*, documento ONU A/54/549, 15 de noviembre de 1999, párr. 499.

los Estados abran a revisión los Convenios de Ginebra y los Protocolos adicionales solo para enmendar las disposiciones relativas a las zonas protegidas. Cualquier modificación de esas normas debería formar parte de un proceso de revisión más amplio, en el que no hay interés en este momento, sobre todo por la preocupación —muy justificada— de que revisar esos tratados en el clima político actual más bien reduciría las protecciones en vez de fortalecerlas. En segundo lugar, los Estados tuvieron dos oportunidades de adoptar disposiciones que exigieran a los beligerantes establecer zonas protegidas: durante las negociaciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y de los Protocolos adicionales de 1977. En ambas ocasiones, eligieron no hacerlo. Pensar que ahora podrían cambiar su enfoque es una idea poco realista.

Dicho esto, la experiencia ha demostrado que para que las zonas seguras operen con eficacia, es esencial que los beligerantes acuerden los detalles de su establecimiento y funcionamiento. Ese acuerdo no solamente fija límites claros para las zonas, sino que también aborda lo que probablemente sean las cuestiones principales: la desmilitarización y las medidas de supervisión. Más aún, el proceso de negociar un acuerdo puede ayudar a crear una atmósfera de confianza y cooperación entre los beligerantes, lo cual es fundamental para el buen funcionamiento de las zonas en la práctica y que también podría tener efectos positivos para el respeto del DIH en general.

El establecimiento de zonas seguras mediante un acuerdo entre los beligerantes ofrece otra ventaja más: puede aliviar algunas de las reservas que guardan las organizaciones humanitarias respecto de su actuación en esas zonas, al menos en lo que respecta a su participación en arreglos impuestos por una parte en el conflicto. Las reservas persistirían, y estarían justificadas, si el objetivo de las zonas fuese reducir los flujos de personas refugiadas, ya que ello vulneraría el derecho de los residentes a solicitar asilo.

Aunque con frecuencia se percibe que el requisito del consentimiento de los beligerantes obstaculiza las medidas de protección para las personas civiles, en el caso de las zonas seguras en realidad puede tener el efecto opuesto, dado que responsabiliza a las partes, crea confianza y asegura la claridad de los acuerdos para fortalecer su eficacia.

En vista de estas consideraciones, en lugar de exhortar a reformar el derecho, habría que invertir esfuerzos mucho mayores en alentar a los beligerantes a alcanzar acuerdos sobre el establecimiento y el reconocimiento de zonas protegidas. La diplomacia discreta tiene más probabilidades de éxito que los llamamientos lanzados en la tribuna política del Consejo de Seguridad; además, y como siempre, las negociaciones humanitarias deben mantenerse completamente separadas de los debates políticos. Los llamamientos al establecimiento de zonas seguras sin el acuerdo de los beligerantes deben hacerse de manera ponderada, para evitar socavar las negociaciones que se encuentren en curso. Quienes sugieren esos arreglos también deberían tener en cuenta las experiencias del pasado en lo que respecta a los mandatos, la voluntad y la capacidad de proteger las zonas seguras, así como toda la gama de problemas operacionales que hay que encarar durante la administración de las zonas, como lo ha demostrado la experiencia de los sitios de protección de civiles de la UNMISS.