

ZONAS PROTEGIDAS Y OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Lecciones identificadas y lecciones aprendidas
en conmemoración del 20º aniversario
de la masacre de Srebrenica

Susana De Tomás Morales
(Coordinadora)

Cristina Amich Elías
José Ángel López Jiménez
Abraham Martínez Alcañiz



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO
DE ASUNTOS EXTERIORES

DIRECCIÓN GENERAL
DE NACIONES UNIDAS Y
DERECHOS HUMANOS

Dykinson, S.L.

COLECCIÓN SEGURIDAD Y DEFENSA

ZONAS PROTEGIDAS Y OPERACIONES
DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ
Lecciones identificadas y lecciones aprendidas en conmemoración
del 20º aniversario de la masacre de Srebrenica

SUSANA DE TOMÁS MORALES
(Coordinadora)

CRISTINA AMICH ELÍAS
JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ
ABRAHAM MARTÍNEZ ALCAÑIZ

 *Dykinson, S.L.*

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro, incluido el diseño de la cubierta, puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)

Este libro se enmarca dentro del proyecto “ZONAS PROTEGIDAS Y OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ. LECCIONES IDENTIFICADAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN CONMEMORACIÓN DEL 20º ANIVERSARIO DE LA MASACRE DE SREBRENICA”, que ha contado para su realización con una subvención, obtenida en concurrencia competitiva, por la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en virtud de la Resolución de 15 de julio de 2015, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, por la que se conceden subvenciones durante 2015 para actividades de divulgación, promoción y defensa de los derechos humanos (BOE número 176 de 24 de julio de 2015).

Colección Seguridad y Defensa
Susana De Tomás Morales (Directora)

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial

Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by

Los autores

Madrid

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid

Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.es>

<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9085-815-8

Depósito Legal: M-17633-2016

Preimpresión por:

Besing Servicios Gráficos S.L.

e-mail: besingsg@gmail.com

Impresión:

Copias Centro

CAPÍTULO 3.

ZONAS DE SEGURIDAD Y OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: ¿DOS CONCEPTOS COMPATIBLES TRAS LA MASACRE DE SREBRENICA?

SUSANA DE TOMÁS MORALES

1. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de julio de 2015 se cumplieron veinte años desde que se produjera la masacre de Srebrenica. Con ocasión de esta efeméride, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas perdió la oportunidad de rememorar, mediante la adopción de una Resolución¹, lo acontecido en el enclave de Srebrenica. Oportunidad perdida, en primera instancia, para honrar, más allá de meras declaraciones, la memoria de las víctimas de los atroces actos de limpieza étnica y genocidio, entre otros crímenes, que sufrió la población civil que buscaba un lugar de protección en Srebrenica. No debemos olvidar que el genocidio de miles de hombres y jóvenes que habían buscado protección en la zona segura establecida por las Naciones Unidas en Srebrenica constituye uno de los más lamentables ejemplos de fracaso de la Comunidad Internacional en relación con su responsabilidad de proteger a la población civil que puso su confianza y, por ende, su vida en manos de la UNPROFOR².

Sin embargo, el recuerdo pierde su sentido si no se pone la mirada en el horizonte y no se realiza una reflexión en profundidad sobre las causas que han llevado a este fracaso de la Comunidad Internacional (lecciones identificadas) y no se ponen

¹ A pesar de que la delegación del Reino Unido preparó un proyecto de resolución para la conmemoración del 20º Aniversario de la masacre de Srebrenica, no pudo adoptarse en el Consejo de Seguridad por el veto de Rusia.

² La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) se estableció en virtud de la Resolución 743 adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, celebrada el 21 de febrero de 1992. Doc: S/RES/ 743 (1992).

en marcha actuaciones que permitan cumplir a la Comunidad Internacional, de forma eficaz, su responsabilidad de proteger a la población civil ante las graves violaciones de los derechos humanos, como las cometidas en Srebrenica. El 15 de noviembre de 1999, el Secretario General de las Naciones Unidas informaría sobre las lecciones identificadas³. Más tarde, al presentar ante la Asamblea General su Memoria⁴ sobre la labor de la Organización de las Naciones Unidas, en 2000, manifestó que lo acontecido en Srebrenica seguirá pesando en la conciencia de la Comunidad Internacional por no haber podido evitar el genocidio de la población que esperaba ser protegida en dicho enclave. Lo más relevante de su intervención, no obstante, fue el abordar una cuestión fundamental: la manera en que la Comunidad Internacional debería asumir la referida protección en el futuro.

En la conmemoración del 20º Aniversario de este vergonzoso episodio de la historia de las Naciones Unidas se ha perdido también la ocasión de reflexionar sobre las lecciones identificadas que desembocaron en la referida masacre y en los retos que las mismas han supuesto para la Comunidad Internacional en relación con el establecimiento de zonas de seguridad y su protección, a las que denominaremos zonas seguras, en sentido *lato*, bien a través del despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz (en adelante, OMP) o bien a través del establecimiento de una Operación de Imposición de la Paz (en adelante, OIP).

Por ello, nos planteamos el siguiente interrogante, tras las lecciones identificadas en relación con los acontecimientos ocurridos en Srebrenica: ¿es compatible el establecimiento de una zona segura y el encomendar su protección a los contingentes militares de una OMP desplegados sobre el terreno? Para lograr nuestro objetivo, debemos partir nuestro estudio analizando qué se entiende por zona segura, su tipología y quiénes son los sujetos que pueden proceder a su establecimiento para poder descubrir si la protección de las mismas debería volver a ser encomendada a los contingentes militares que despliegan sus funciones en el desarrollo de una OMP sobre el terreno o no.

Sin embargo, no podremos extraer unas conclusiones finales que ofrezcan sólidas respuestas al gran interrogante que nos hemos planteado en el presente capítulo si no ponemos en conexión el referido interrogante con la doctrina de la Responsabilidad de Proteger cuyo origen se encuentra en las lecciones aprendidas por la Comunidad Internacional tras los fracasos de proteger a la población civil frente a las violaciones graves de los derechos humanos, como los crímenes de genocidio y de depuración o limpieza étnica que se produjeron en Srebrenica.

³ Informe del Secretario General presentado ante la Asamblea General, de conformidad con la Resolución 53/35 de la Asamblea General sobre la Caída de Srebrenica, en su quincuagésimo cuarto período de sesiones sobre el tema 42 del programa: la situación en Bosnia y Herzegovina, de 15 de noviembre de 1999. Doc: A/54/549.

⁴ Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización en 2000.

2. LECCIONES IDENTIFICADAS EN RELACIÓN CON LA MASACRE DEL ENCLAVE DE SREBRENICA COMO “ZONA SEGURA”

Como se ha adelantado, de forma pormenorizada, en los capítulos precedentes, las lecciones identificadas contenidas en el Informe de Secretario General sobre la caída de Srebrenica muestran los graves errores cometidos tanto en relación con la decisión de declarar esta ciudad como zona segura, así como en relación con las sucesivas ampliaciones del Mandato de UNPROFOR, en relación con la protección de la misma.

La decisión de declarar a Srebrenica como zona segura no fue ajena a la polémica antes, incluso, de su propio establecimiento. Así las discrepancias entre los miembros del Consejo de Seguridad fueron evidentes en cuanto a la decisión de establecerla; en cuanto al concepto de zona segura a adoptar y los medios a utilizar para la protección de la zona.

Teniendo en cuenta que las zonas seguras pueden ser establecidas de conformidad con la normativa internacional de Derecho Internacional Humanitario o como una medida lícita adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resulta necesario analizar, en primera instancia, ambos tipos de zonas, lo que nos permitirá ir descubriendo las dificultades que se presentan tanto para su establecimiento como a su protección. Especiales dificultades se presentan cuando las mismas son establecidas por las Naciones Unidas en el contexto de un conflicto armado interno, como el desarrollado en el territorio de la Antigua Yugoslavia. Para ello, se analizarán las lecciones identificadas en relación con la decisión de declarar a Srebrenica como zona segura.

2.1. El establecimiento de zonas seguras y su deber de protección en virtud de las normas de DIH

El establecimiento de zonas seguras o de protección (*safe areas*) es objeto de regulación por las normas convencionales y consuetudinarias de Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH) en relación con la defensa o protección de la población civil. Estas zonas seguras responden a una misma finalidad: “...to protect civilians and others from the effects of attacks”⁵. El DIH regula el establecimiento de distintas zonas de seguridad para la protección de la población civil y de otros grupos vulnerables, en situaciones de conflicto armado, objeto de protección por el DIH. Con independencia del tipo de zona de que se trate, “They may conveniently be grouped under the heading of zones”⁶.

De conformidad con la normativa de DIH, procederemos a exponer los tipos de zonas seguras objeto de regulación por las normas convencionales y consuetudinarias.

⁵ ROGERS, A.P.V., *Law on the battlefield*, (second edition), Manchester University Press, Manchester, 2004, p.131.

⁶ *Ibidem*.

2.1.1. Zonas seguras de conformidad con las normas convencionales de DIH

En relación con la regulación ofrecida por el DIH convencional, podemos distinguir tres tipos de zonas de seguridad: las “zonas sanitarias y de seguridad”; las “zonas neutralizadas”; “zonas desmilitarizadas” y “localidades no defendidas”. Se hace necesario un análisis de las mismas para intentar averiguar si alguno de estos conceptos de “zona de seguridad” pudo ser tenido en cuenta por el Consejo de Seguridad al establecer como zona segura el enclave de Srebrenica.

A) “Zonas y localidades sanitarias” y “Zonas y localidades sanitarias y de seguridad”

El Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña (en adelante, I Convenio de Ginebra)⁷ se refiere a estos tipos de zonas seguras en su artículo 23, estableciendo que “(...) las Partes contendientes podrán crear en su propio territorio y, si es necesario, en los territorios ocupados, zonas y localidades sanitarias”.

La finalidad del establecimiento de zonas y localidades sanitarias es la protección de los heridos y enfermos frente a los efectos de la guerra. Además, se extiende la protección a las siguientes personas: al personal encargado de la organización y administración de dichas zonas y localidades y de la asistencia a las personas en ellas concentradas.

Tal y como se establece en el referido artículo 23, las Altas Partes contratantes podrán crear estas zonas tanto en tiempo de paz como tras la apertura de hostilidades. Una vez establecidas, podrán concertar acuerdos, desde el comienzo y durante el conflicto, para el reconocimiento de las mismas.

Las “zonas sanitarias” también son objeto de regulación en el artículo 14 del Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra (en adelante, IV Convenio de Ginebra)⁸, junto a las denominadas “zonas de seguridad”: “(...) las Partes contendientes podrán crear en su propio territorio y, si necesario fuese, en los territorios ocupados, zonas y localidades sanitarias y de seguridad...”.

La finalidad de estos tipos de zonas es la de proteger de los efectos de la guerra a los heridos y enfermos, a los inválidos, a las personas de edad, a los niños menores de quince años, a las mujeres encintas y a las madres de niños de menos de siete años.

⁷ El Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña, adoptado el 12 de agosto de 1949, fue ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm.236, de 23 de agosto de 1952).

⁸ El Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, adoptado el 12 de agosto de 1949, fue ratificado por España el día 4 de agosto de 1952 (BOE núm.246, de 2 de septiembre de 1952).

Como podemos observar, tanto en el I Convenio de Ginebra como en el IV, los heridos y enfermos son objeto de protección por el DIH, con independencia de que sean miembros de las Fuerzas Armadas en campaña o personas civiles. En relación con la población civil se tiene especial cuidado en incluir de forma expresa a los sectores más vulnerables.

A diferencia de lo establecido en el I Convenio, el artículo 14 del IV Convenio de Ginebra no extiende su protección, sorprendentemente, ni al personal encargado de la organización y administración de estas zonas ni al dedicado a la asistencia de las personas que sean protegidas en ellas.

Por otra parte, mientras que el artículo 23 del I Convenio se regula que el establecimiento de las “zonas y localidades sanitarias” se puede realizar en tiempo de paz y una vez que se abren las hostilidades, las “zonas y localidades sanitarias y de seguridad” para proteger a la población civil pueden ser establecidas, de conformidad con el artículo 14 del IV Convenio, tanto en tiempo de paz como después de la ruptura de hostilidades. No obstante, son coincidentes en cuanto al reconocimiento de las respectivas zonas, pues, en ambos convenios, se establece que se podrán concertar acuerdos, tanto desde el inicio del conflicto como durante el desarrollo del mismo.

Finalmente, señalaremos que, en relación con el establecimiento y reconocimiento de todas estas zonas y localidades, tanto el artículo 23 del I Convenio como el 14 del IV Convenio incluyen *in fine* que: “Las Potencias protectoras y el Comité Internacional de la Cruz Roja quedan requeridos a prestar sus buenos oficios para facilitar el establecimiento y reconocimiento de dichas zonas...”. También nos encontramos en común la posibilidad de establecerlas en lugares alejados de la zona donde se están desarrollando las operaciones militares.

No debemos olvidar que el ámbito de aplicación de ambos convenios hace referencia a los conflictos armados de carácter internacional. Consecuentemente, no aplicable al conflicto de la Antigua Yugoslavia, al ser un conflicto interno. Sin embargo, la normativa convencional de DIH ha de ser tenida en cuenta en relación con los conceptos que de estas zonas se ofrecen.

B) “Zonas neutralizadas”

El IV Convenio de Ginebra también regula otras zonas seguras como son las denominadas “zonas neutralizadas”, en su artículo 15. En el referido artículo se ofrece la posibilidad a toda Parte contendiente, tanto de forma directa como indirectamente, a través de la actuación intermediaria de un Estado neutral o de un organismo humanitario, de proponer a la Parte adversaria su establecimiento en aquellas zonas en las que se estén desarrollando los combates.

Como podemos observar, a diferencia de las “zonas y localidades sanitarias” del I Convenio y de las “zonas y localidades sanitarias y de seguridad” del IV Convenio, su establecimiento se puede proponer a instancia de una Parte beligerante de forma

directa o indirecta a través de la actuación intermediaria de terceros. Además, a diferencia de aquéllas, su ubicación no se establece fuera de los lugares donde se estén produciendo operaciones militares.

También encontramos diferencias en cuanto al reconocimiento de las zonas seguras establecidas. Si bien el artículo 23 del I Convenio de Ginebra y el artículo 14 del IV Convenio finalizaban con un párrafo idéntico en el que requería a las Potencias protectoras y al Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante, CICR) que prestasen sus buenos oficios, tanto para el establecimiento de las zonas como para su reconocimiento, no se hace ninguna referencia al respecto en el artículo 15 del IV Convenio. Es cierto que para el establecimiento de las “zonas neutralizadas”, como acabamos de indicar, se puede contar, si así lo desea la Potencia contendiente que propone su establecimiento, con la intervención mediadora de un Estado neutral o de un organismo humanitario (como puede ser el CICR, pero no en exclusiva), pero ello no justifica una ausencia de regulación expresa en relación con el reconocimiento de una “zona neutralizada”. En este sentido, hubiese sido deseable que se hubiese requerido al Estado neutral u organismo humanitario que hubiese actuado como mediador de la propuesta de establecimiento de la “zona neutralizada” que prestase sus buenos oficios en relación con el reconocimiento de una zona segura así establecida.

Su finalidad: la protección de las personas que se encuentran en las zonas propuestas como “zonas neutralizadas”, cumpliendo una serie de condiciones y siempre que las Partes contendientes se pongan de acuerdo sobre su ubicación y otros extremos, en los siguientes términos:

“(…) destinadas a poner al abrigo de los peligros de los combates, sin distinción alguna, a las personas siguientes:

- a) Heridos y enfermos, combatientes o no combatientes.
- b) personas civiles que no participen en las hostilidades; y que no ejecuten ningún trabajo de carácter militar durante su estancia en dichas zonas.

En cuanto las Partes contendientes 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 habrá de ser firmado por los representantes de las Partes contendientes. Este acuerdo fijará el comienzo y duración de la neutralización de la zona”.

En relación con las personas objeto de protección, podemos apreciar cómo el establecimiento de una zona neutralizada abre el ámbito de protección de las personas que se encuentran en la misma. Por una parte, podemos destacar cómo en relación con la categoría de los “heridos y enfermos”, nos encontramos ante la excepción de uno de los principios rectores de DIH: el principio de distinción entre combatientes y población civil. La excepcionalidad de la aplicación de este principio se justifica, precisamente, en la necesidad de ofrecer la más amplia protección a las personas que se encuentren dentro de una zona neutralizada.

Por otra parte, en relación con el resto de la población civil objeto de protección en virtud del artículo 15 del IV Convenio observamos también una ampliación en relación con la protección ofrecida en las denominadas “zonas y localidades sanitarias y de seguridad” reguladas en el artículo 14 del referido convenio. En efecto, como hemos puesto de manifiesto, el artículo 14 recoge, de forma detallada, a los sectores de la población civil especialmente vulnerable en situaciones de conflicto armado, pero deja fuera a un amplio sector: los jóvenes mayores de quince años y los hombres hasta que puedan ser objeto de protección al ser consideradas “personas de edad”. A tenor de lo establecido en este artículo, queda claro que la protección que se dispensa a la infancia mantiene un límite máximo fijado en los quince años. Sin embargo, una vez cumplidos los quince años hasta alcanzar la consideración de “persona de edad” pueden quedarse fuera de la protección que se ofrece en las denominadas “zonas y localidades sanitarias y de seguridad”, aunque nunca hayan participado en las hostilidades, sin ofrecer un límite de edad expreso a partir del cual un hombre pasa a ser considerado una “persona de edad”. Además de este sector, en el artículo 14 del IV Convenio, a diferencia de lo establecido en el artículo 23 del I Convenio de Ginebra, no se hacía una especial referencia a la extensión de su protección a las personas dedicadas a la organización y administración de estas zonas ni al dedicado a la asistencia de las personas que sean protegidas en ellas.

El artículo 15 del IV Convenio de Ginebra, como hemos adelantado, amplía la protección a toda la población civil sin hacer distinción entre sectores especialmente vulnerables ni en función de las funciones civiles que se desempeñen dentro de una zona neutralizada. Es decir, al referirse a las “personas civiles que no participen en las hostilidades y que no ejecuten ningún trabajo de carácter militar durante su estancia en dichas zonas”, pueden ser objeto de protección tanto los jóvenes que hayan cumplido los quince años; los hombres hasta alcanzar la imprecisa condición de “persona de edad”; las personas encargadas de la organización y administración de las zonas neutralizadas; las personas dedicadas al cuidado de las personas que se encuentren dentro de las referidas zonas; así como las personas que forman parte de los sectores más vulnerables a los efectos dañinos del conflicto bélico (inválidos; personas de edad; niños y mujeres). En definitiva, si atendemos, además, la protección conferida, en el apartado a) de este artículo 15, a los “heridos y enfermos”, tanto combatientes como pertenecientes a la población civil, podemos concluir que las zonas neutralizadas ofrecen un mayor ámbito de protección a la población civil que las “zonas y localidades sanitarias y de seguridad” reguladas en el artículo 14 del IV Convenio de Ginebra.

El artículo 15 del IV Convenio de Ginebra, a pesar de que también es aplicable a los conflictos que revisten un carácter internacional, ofrece un concepto de zona segura que incluye un amplio ámbito de protección a todos los sectores de la protección civil frente a los efectos de los combates.

C) “Zonas desmilitarizadas”

La regulación de este tipo de zona segura se encuentra en el artículo 60 del Protocolo Adicional I⁹ a los cuatro Convenios de Ginebra¹⁰ de 1949. Para su establecimiento, tanto en tiempo de paz como una vez que se hayan roto las hostilidades, se requiere un acuerdo expreso, con independencia de la forma oral o escrita que revista, en el que de las Partes confieran a una zona la condición de “zona desmilitarizada”. Ese acuerdo puede consistir en declaraciones recíprocas y concordantes, así como adoptarse directamente por las Partes o mediante la actuación mediadora de una Potencia Protectora o de una organización humanitaria imparcial. En dicho acuerdo se debe definir e indicar, con la mayor precisión posible, los límites de dicha zona, pudiendo, además, fijarse las modalidades de supervisión.

En el artículo 60 también se recogen las siguientes condiciones que debe reunir una zona segura:

“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;

d) deberá haber cesado toda autoridad relacionada con el esfuerzo militar.

Las Partes en conflicto se pondrán de acuerdo sobre la interpretación que proceda dar a la condición señalada en el apartado d) y sobre las personas que, aparte las mencionadas en el párrafo 4, pueden ser admitidas en la zona desmilitarizada”.

En relación con el cumplimiento de la primera condición, no impide la presencia de fuerzas policiales en la zona desmilitarizada con la intención de mantener el orden.

El ámbito de aplicación del artículo 60 del Protocolo Adicional I queda restringido a los conflictos que revisten carácter internacional. Sin embargo, resulta especialmente interesante el concepto de esta zona, pues, como veremos más adelante, es el que más se aproxima al adoptado en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el enclave de Srebrenica.

D) “Localidades no defendidas”

La última zona segura objeto de regulación por las normas convencionales de DIH lo constituyen las denominadas “localidades no defendidas” cuya condición puede

⁹ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado el 8 de junio de 1977. Ratificado por España el 11 de abril de 1989 (BOE núm. 177 de 26 de julio de 1989).

¹⁰ Además de los Convenios de Ginebra I y IV ya citados, el Protocolo Adicional I también complementa a los siguientes convenios: el Convenio de Ginebra para la mejora de la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar, adoptado el 12 de agosto de 1949. Este Convenio es conocido como el II Convenio de Ginebra. Fue ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 239 de 26 de agosto de 1952); y el Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, adoptado el 12 de agosto de 1949. Conocido como III Convenio de Ginebra fue ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 249 de 5 de septiembre de 1952).

ser declarada unilateralmente por las autoridades de una Parte, tal y como establece el artículo 59 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra. Se podrá otorgar dicha condición a “cualquier lugar habitado que se encuentre en la proximidad o en el interior de una zona donde las fuerzas armadas estén en contacto y que esté abierta a la ocupación por una Parte adversa.” La Parte autora de dicha declaración deberá dirigirla a la Parte adversa, definiendo e indicando los límites de la misma, con la máxima precisión posible. La Parte adversa, una vez haya recibido la declaración, deberá emitir un acuse de recibo. Es decir, se hace necesaria la aceptación de la otra Parte para que la declaración de “localidad no defendida” surta los efectos deseados. A partir de ese momento, la Parte adversaria receptora de la referida declaración deberá tratar a esa localidad con la nueva condición de “localidad no defendida”, salvo si no concurre algunas de las condiciones que debe cumplir este tipo de zona segura. En este supuesto, deberá comunicárselo a la Parte autora de la declaración.

Para el establecimiento de estas localidades se han de reunir las mismas condiciones ya mencionadas en relación con las “zonas desmilitarizadas”, permitiéndose, igualmente, la presencia en las mismas de fuerzas policiales destinadas a mantener el orden en su interior.

En relación con su establecimiento, se permite, además, que este tipo de localidades sea fruto de un acuerdo entre las Partes combatientes. En el acuerdo, al igual que cuando se establece por una declaración unilateral, deberá definir e indicar los límites de la misma, con la mayor precisión posible. Sin embargo, existe la posibilidad de acordar la concesión de la condición de localidad no defendida, aunque no concorra alguna de las condiciones para su establecimiento, que son necesarias si surgen solo de la voluntad de una de las Partes.

En cuanto al ámbito de aplicación, al igual que las otras zonas seguras analizadas, se ciñe a las situaciones de conflictos armados internacionales.

Las distintas zonas seguras analizadas son objeto de protección por la normativa de DIH. En consecuencia, las partes beligerantes, al estar obligados a “cumplir y hacer cumplir” las obligaciones de DIH, son, a su vez, los principales responsables de respetar las referidas zonas y, por ende, a la población civil y personal internacionalmente protegido que se encuentre dentro de las mismas.

2.1.2. El acuerdo entre las Partes beligerantes: Requisito indispensable para el establecimiento de zonas seguras de conformidad con el DIH

Tras el análisis de los diferentes tipos de zonas seguras, de conformidad con las normas convencionales de DIH, podemos extraer como conclusión que, con independencia de las condiciones concretas exigidas para cada tipo concreto de zona segura, la concurrencia del acuerdo de las Partes beligerantes constituye un elemento indispensable para su establecimiento. Dado que este requisito se muestra, a su vez, como un elemento distintivo de las zonas seguras establecidas unilateralmente por el

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, procederemos a realizar unas breves reflexiones sobre el mismo.

Este requisito, establecido por el DIH, no es indispensable para la declaración unilateral de una Parte en relación con las “localidades no defendidas”, como ya hemos indicado. Sin embargo, para que dicha declaración surta efectos, se requiere de un comportamiento de la Parte adversaria que deberá acusar recibo de dicha declaración o rechazarla por no cumplir el resto de las condiciones exigidas en el artículo 59 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra. Por otra parte, en el referido artículo se posibilitaba que la declaración de un lugar como “localidad no defendida” sea fruto del acuerdo de ambas Partes beligerantes, en cuyo caso se deberán tener en cuenta las mismas consideraciones que realizaremos a continuación.

Como ya hemos puesto de manifiesto, se ofrece toda clase de facilidades para que las Partes beligerantes puedan concluir un acuerdo para el establecimiento de las distintas zonas seguras analizadas. Así, con el objetivo de alcanzar el acuerdo se ha regulado la posibilidad de que el mismo pudiera tomarse con independencia de la forma oral o escrita que revista; además de acordar su establecimiento en tiempo de paz, hemos podido comprobar que se ha podido extender a distintas fases del conflicto armado; se posibilita que el acuerdo surja a instancia de una de las Partes beligerantes o de un tercero; o, incluso, el que se pueda contar con la intervención mediadora de un tercero (Estado u organismo internacional humanitario) para que las Partes beligerantes lleguen a un acuerdo. Todas estas facilidades, aplicables a distintas zonas seguras, no son las únicas que nos encontramos en las normas convencionales de DIH. En efecto, con la finalidad de facilitar la adopción de un acuerdo, se les ofrece a las Partes beligerantes modelos de acuerdos que se adjuntan, a modo de anexo, a los I y IV Convenios de Ginebra.

La necesidad de contar con un acuerdo adoptado por las Partes beligerantes se encuentra directamente vinculada con la protección eficaz de los distintos tipos de categorías de zonas seguras analizadas. En este sentido, se manifiesta ABRISKETA URIARTE:

“Tal acuerdo es necesario no solamente en aras a respetar el principio de soberanía nacional y la integridad territorial del Estado en cuestión, sino también porque sin él no existirán garantías de respeto a las zonas delimitadas, ni tampoco unas mínimas condiciones de vida viables desde el punto de vista social y económico dentro de ellas. Por tanto, es preciso un acuerdo concreto, en el que conste una demarcación clara de la zona y una exposición concisa de las obligaciones que ha de respetar cada parte, como las relativas a la desmilitarización del área. En este sentido, evidentemente resulta más fácil llegar a un acuerdo sobre aquellos lugares donde las partes consideran que no tienen objetivos operacionales o estratégicos”¹¹.

¹¹ ABRISKETA URIARTE, J., “Zonas de Seguridad,” en AAVV., *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Universidad del País Vasco-Hegoa, recurso digital, 2005-2006. Disponible en: www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/229.

Las dificultades prácticas para alcanzar un acuerdo entre las Partes beligerantes son evidentes si una de las Partes beligerantes tiene en ese lugar o zona un objetivo operativo o estratégico. Como se ha puesto de manifiesto en el capítulo 1 de la presente obra, los intereses serbios sobre el enclave de Srebrenica eran evidentes, por lo que difícilmente se hubiese podido conseguir un acuerdo entre las Partes beligerantes.

El hecho de que el establecimiento de las zonas analizadas esté regulado por normas convencionales de DIH aplicables a conflictos armados internacionales, nada impide el que puedan establecerse en situaciones de conflicto armado interno, como el que se desarrolló en la Antigua Yugoslavia. De hecho, la práctica internacional ha demostrado que es posible su establecimiento en el transcurso de conflictos armados internos, habiendo concurrido el acuerdo entre las partes beligerantes. En consecuencia, una vez acordado que a un determinado lugar o zona se le confiere la condición de alguno de los tipos de zonas seguras reguladas por el DIH, asumen la obligación de abstenerse a realizar ataques contra la misma.

2.1.3. La prohibición de lanzar ataques a las zonas seguras recogida en las normas consuetudinarias y convencionales de DIH

Las normas consuetudinarias de DIH vienen a consolidar la normativa convencional en relación con la protección de las zonas seguras que han sido objeto de análisis. La compilación de normas consuetudinarias de DIH recoge aquellas que constituyen la consolidación de una norma internacional consecuencia de una práctica general seguida por los Estados y aceptada como derecho.

En concreto, la compilación de DIH consuetudinario¹² dedica el capítulo undécimo, relativo a las “zonas protegidas”, en el que se incluyen tres normas consuetudinarias de DIH. La primera de ellas es la norma 35, en la que se establece que “queda prohibido lanzar un ataque contra una norma establecida para proteger a los heridos, los enfermos y las personas civiles de los efectos de las hostilidades”. La prohibición contenida en esta norma es aplicable tanto a los conflictos internacionales como a los conflictos internos, lo que reviste gran importancia ya que las zonas a las que se refiere son las “zonas y localidades sanitarias” recogidas en el artículo Convenio I de Ginebra y a las “zonas y localidades sanitarias” contenidas en el IV Convenio, así como a las “zonas neutralizadas” del artículo 15 del IV Convenio. En consecuencia, la obligación de no atacar este tipo de normas, con independencia de cómo haya sido su establecimiento, forma parte del DIH consuetudinario.

Esta prohibición se encuentra confirmada en la Resolución 2675¹³ de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se establece que “los lugares o zonas desig-

¹² HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario. Vol. I: Normas*, CICR, Buenos Aires (Argentina), 2007.

¹³ Resolución 2675 (XXV) sobre los principios básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada en su vigésimo quinto período de sesiones, celebrada el 9 de diciembre de 1970.

nados al solo efecto de proteger a los civiles, como las zonas de hospitales o refugios análogos, no deberán ser objeto de operaciones militares”. La práctica¹⁴ seguida por los Estados en relación con el respeto de esta prohibición contenida en la norma 35 constata su obligatoriedad vía consuetudinaria.

Por su parte, la norma 36 establece que “queda prohibido lanzar un ataque contra una zona desmilitarizada de común acuerdo entre las partes en conflicto”. Esta norma consuetudinaria confirma la norma convencional contenida en el artículo 85, 3, d) del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra, en el que estipula que, además de las infracciones graves definidas en el artículo 11 del referido Protocolo, tendrán esa consideración otra serie de actos que causen la muerte o atenten gravemente a la integridad física o a la salud, entre los que se encuentran: “d) hacer objeto de ataque a localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas”.

Al igual que la norma 35, la prohibición contenida en el norma 36 es de aplicación tanto en los conflictos armados internacionales como en los conflictos armados internos. La práctica internacional en relación con el cumplimiento de esta obligación confirma su aplicabilidad en conflictos internos, como los ocurridos en el territorio de la Antigua Yugoslavia¹⁵.

Por último, nos encontramos con la prohibición establecida en la norma 37: “Queda prohibido lanzar un ataque contra una localidad no defendida”. Esta prohibición también es de aplicación tanto en los conflictos internacionales como en conflictos armados internos. La práctica¹⁶ de los Estados establece esta norma como una norma de derecho internacional consuetudinario.

En relación con los conflictos armados internacionales, la compilación de DIH recuerda que el concepto de localidad no defendida encuentra sus raíces en el tradicional concepto de “ciudad abierta”, por lo que ha formado parte del llamado derecho de la Haya, desde 1899, pudiéndose encontrar precedentes anteriores¹⁷.

Por su parte, el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra contiene esta prohibición, en el apartado primero del artículo 59, con los siguientes términos: “Que-

¹⁴ Esta práctica puede consultarse en HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario. Vol. II: Prácticas*. CICR, Buenos Aires (Argentina), 2007. En relación con la práctica de la norma 35, véase el capítulo 11, sección A.

¹⁵ *Ibidem*, capítulo 11, sección B.

¹⁶ *Ibidem*, capítulo 11, sección C.

¹⁷ En efecto, como de forma expresa se recoge en la compilación de normas consuetudinarias de DIH, esta prohibición se incluyó en el artículo 15 de la Declaración de Bruselas de 1874 sobre las leyes y costumbres de la guerra, constituyendo el primer intento de codificación del DIH; y en el artículo 32 del Manual de Oxford de 1880, publicado por el Instituto de Derecho Internacional. También ha sido objeto de codificación en el artículo 25 del Reglamento de la Haya de 1899, anexo a la Convención II de la Haya de 1899 relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre, así como en el correspondiente artículo 25 del Reglamento de la Haya de 1907, anexo a la Convención IV de la Haya de 1907 relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre.

da prohibido a las Partes en conflicto atacar, por cualquier medio que sea, localidades no defendidas”.

En cuanto a los conflictos armados internos, esta prohibición fue incluida en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia¹⁸ (en adelante, TIPAY), de 25 de mayo de 1993, en cuyo artículo 3, relativo a las violaciones de las leyes y usos de la guerra, se establece que:

“El Tribunal Internacional tendrá competencia para enjuiciar a las personas que violen las leyes y usos de la guerra. Dichas violaciones comprenderán, sin que la lista sea exhaustiva:

(...) c) Los ataques o bombardeos, por cualquier medio, de pueblos, aldeas, viviendas o edificios indefensos”.

En el capítulo quinto de la presente obra, se analizará la jurisprudencia del TIPAY, en lo referente a los crímenes cometidos en el territorio de la Antigua Yugoslavia y, con carácter especial en Srebrenica.

2.2. El establecimiento de zonas seguras por decisión de las Naciones Unidas

Como hemos indicado, la finalidad del establecimiento de cualquier tipo de zona segura es la de ofrecer protección a los no combatientes, entre los que se encuentra la población civil. Como también ha quedado claramente expuesto, el establecimiento de los distintos tipos de zonas seguras reguladas por las normas convencionales de DIH tienen un ámbito de aplicación reservado a los conflictos de carácter internacional. Sin embargo, las normas consuetudinarias de DIH prohíben lanzar ataques a las zonas seguras, con independencia de que el conflicto sea de carácter interno o internacional. En consecuencia, se puede extrapolar la normativa convencional de DIH para su aplicación a los conflictos armados internos. Esta extensión de la normativa de DIH en relación con el establecimiento, no obstante, no resulta suficiente para la

¹⁸ Debemos recordar que el Consejo de Seguridad decidió crear una Comisión de Expertos imparcial para recabar y analizar información sobre las graves violaciones de la normativa internacional de DIH cometidos en el territorio de la ex Yugoslavia, a través de su Resolución 780 (1992), adoptada por el Consejo en su 3119ª sesión de 6 de octubre de 1992. Doc: S/RES/780(1992). Tras recibir el informe elaborado por la referida Comisión, el Consejo de Seguridad adoptaría, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la decisión de establecer un tribunal internacional con la finalidad exclusiva de enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones del DIH cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia, a través de la Resolución 808 (1993), aprobada por el Consejo en su 3175ª sesión de 22 de febrero de 1993. Doc: S/RES/808 (1993). Con el convencimiento de que con su establecimiento y el enjuiciamiento de los responsables de los referidos crímenes se contribuiría “a asegurar que se ponga fin a dichas violaciones y sean eficazmente remediadas”, quedó establecido el TIPAY en virtud de la Resolución 827 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su 3217ª sesión de 25 de mayo de 1993. Doc: S/RES/827 (1993). El Estatuto del TIPAY se incluiría, a modo de anexo, en la Resolución 827(1993).

protección de la población civil y del resto del personal internacionalmente protegido que se encuentre en las referidas zonas.

Por otra parte, no debemos olvidar que el acuerdo entre las Partes beligerantes resultaba ser un requisito imprescindible, tanto para el establecimiento de las referidas zonas como en relación con la eficacia de la protección que se pretende ofrecer. Si bien resulta difícil alcanzar este acuerdo en el contexto de los conflictos armados internacionales, se multiplican exponencialmente las dificultades en relación con los conflictos armados internos. Sin lugar a dudas, en estas situaciones, resulta necesario que la Comunidad Internacional intervenga.

En situaciones de conflicto armado interno, el establecimiento de zonas seguras por parte de las Naciones Unidas en el territorio de la Antigua Yugoslavia, como acción lícita adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, plantea, no obstante, importantes dificultades en relación con la protección perseguida, pues se imponen a la voluntad de las Partes beligerantes y requieren de la supervisión de fuerzas militares para que sean respetadas. Además, podemos añadir la dificultad práctica y operacional de establecer zonas seguras sin que exista un concepto unívoco de las mismas. Al contrario, los distintos modelos de zonas seguras responden a una constante improvisación sobre la protección ofrecida a la población civil durante el conflicto armado. Por último, íntimamente vinculada a las dificultades anteriormente mencionadas, se encuentra la dificultad de aportar los medios, recursos y capacidades adecuadas para su protección.

2.2.1. Ausencia del consentimiento de las Partes beligerantes

Si bien la normativa del DIH condicionaba el establecimiento de los diferentes tipos de zonas seguras al acuerdo entre las Partes beligerantes como mecanismo de garantía para su eficaz protección, las zonas seguras establecidas por las Naciones Unidas carecen de esta inicial garantía de éxito.

Esta ausencia implica la necesidad de establecer nuevos mecanismos para garantizar su protección: la necesaria intervención de efectivos militares. Así podemos constatar que el establecimiento de zonas seguras de las Naciones Unidas está vinculado al establecimiento de Operaciones de Paz. En consecuencia, la ausencia del requisito del consentimiento de las Partes beligerantes traslada el centro de atención al problema de encontrar el consentimiento de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, tanto en relación con el concepto de zona segura a establecer y el mecanismo de protección de la misma, es decir del tipo de Operación de Paz a autorizar. En relación con esta última cuestión, se deben realizar importantes precisiones.

En primer lugar, debemos apuntar que el establecimiento de una zona segura por parte de las Naciones Unidas, sin contar con el consentimiento de las Partes beligerantes, es una medida lícita que se puede adoptar en el seno del Consejo de Seguridad, en quien descansa “La responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y

seguridad internacionales” (artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas- en adelante, la Carta). En virtud del Capítulo VII, relativo a las “acciones en caso de amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, en cumplimiento del deber de tomar medidas colectivas eficaces, podrá establecer zonas seguras, cualquiera que sea su denominación. Esta decisión no está ajena a la polémica, por varias razones: por la dificultad de conseguir un acuerdo unánime entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que podrían ejercer su derecho de veto, tanto en relación con la decisión del establecimiento de una zona segura, como en cuanto al concepto de zona segura que finalmente se adopte. Como tendremos ocasión de analizar, estas polémicas discusiones tuvieron lugar en relación con la declaración de Srebrenica como zona segura.

En segundo lugar, una vez que se haya conseguido dar luz verde al establecimiento de una zona segura en el territorio de un Estado, la segunda gran dificultad es obtener el acuerdo unánime en el seno del Consejo de Seguridad en relación con los medios a utilizar para su protección, teniendo en cuenta que su establecimiento requerirá la supervisión y defensa por parte de contingentes militares. Ante esta cuestión, el interrogante al que se le debería dar respuesta sería el siguiente: ¿Hasta qué punto está dispuesta la Comunidad Internacional a ejercer su responsabilidad subsidiaria de proteger a la población civil que se encuentre dentro de las zonas seguras establecidas por las Naciones Unidas?

En tercer lugar, no debemos olvidar que una Operación de Mantenimiento de la Paz no forma parte de las medidas coercitivas reguladas en el capítulo VII de la Carta. Como señalaba CARRILLO SALCEDO, “son el resultado de una serie de esfuerzos llevados a cabo por la Organización de las Naciones Unidas, a fin de hacer frente a situaciones que, en principio, no estaban expresamente previstas en la Carta”¹⁹. Sin embargo, el establecimiento de una OMP se encuentra dentro del “paraguas constitucional “de la Carta, al constituir un instrumento más que contribuye, de forma eficaz, a la consecución del principal objetivo de la Organización, recogido en su Preámbulo: “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Es decir, es una respuesta no prevista de forma expresa en la Carta y que el entonces Secretario General de las Naciones Unidas Dag Hammarskjöld situaría en el inexistente “capítulo VI y medio” de la Carta. Pero, ante todo, no debemos olvidar cuáles son los principios rectores de las OMP. En el conocido como Informe Brahimi²⁰, se establecería que “el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima de-

¹⁹ CARRILLO SALCEDO, J.A., “Consideraciones sobre el funcionamiento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 164 (1965), p.165.

²⁰ Kofi A.Annan convocó, el 7 de octubre de 2000, a un Grupo de Alto Nivel con la finalidad de examinar a fondo las actividades relativas a la paz y la seguridad internacionales, emprendidas por la Organización. El presidente del referido Grupo, el Sr. Lakhdar Brahimi, emitió un extenso Informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que será conocido como “Informe Brahimi”. Este informe fue enviado por el Sr. Brahimi, mediante carta dirigida al Secretario General, el 17 de agosto de 2000. Doc: A/55/305-S/2000/809.

fensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz²¹. Por otra parte, también ha de recordar que las OMP han de regirse también por los principios recogidos expresamente en el artículo 2 de la Carta, así como por otros que implícitamente se encuentren en ella, pues, como afirma CARDONA LLORENS, el respeto de todos estos principios en el desarrollo de una OMP es lo que “lleva, normalmente, a que en dicha actuación tengan que contar con el consentimiento del Estado en el que se despliegan, a que actúen con carácter imparcial y a que no utilicen la fuerza armada”²². En consecuencia, a la hora de establecer una zona segura por parte de las Naciones Unidas, sin contar con el consentimiento de la partes, se debe realizar una reflexión en profundidad sobre la idoneidad de encomendar su protección a una OMP, creada con el consentimiento del Estado anfitrión, pero a la que se atribuyan funciones propias de una OIP, en virtud del capítulo VII de la Carta.

Pensemos en el caso de la OMP establecida en el territorio de la Antigua Yugoslavia, pues no se crea con la finalidad de ofrecer protección a posibles zonas seguras que se fuesen estableciendo. No debemos olvidar que UNPROFOR fue establecida como respuesta a la solicitud formulada por el Gobierno yugoslavo, de 26 de noviembre de 1991²³, relativa al establecimiento en Yugoslavia de una OMP. Establecida en febrero de 1992, no sólo desplegaría sus funciones en Croacia, estableciendo su sede en Zagreb, sino que se extendería a Bosnia y Herzegovina; a la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y a la ex República Yugoslava de Macedonia, tal y como se ha expuesto en el capítulo 1 de presente obra. Como recuerda MARTÍN HERNÁNDEZ, “(...) a lo largo de su existencia, su nombre llegó a designar estructuras orgánicas diferentes, como consecuencia de su adaptación al escenario cambiante de la antigua Yugoslavia”²⁴. Consecuentemente, desde su creación, se han ido estableciendo varias zonas de seguridad situadas en distintas zonas del territorio de la antigua Yugoslavia (zonas de protección; zonas de prohibición de vuelos; las denominadas “zonas rosas”, etc.), lo que nos permitirá atender a la vinculación existente entre la creación de estas zonas seguras y las correspondientes ampliaciones de los Mandatos de la UNPROFOR para su protección.

2.2.2. Ausencia de un concepto unívoco de zona segura

Hemos podido observar cómo en la normativa de DIH tampoco existe un único concepto de zonas seguras, pero se ofrecen modelos de zonas y localidades con conceptos bien delimitados, estableciéndose unos requisitos bien determinados para su establecimiento, mantenimiento y protección.

²¹ *Ibidem.*, p.X.

²² CARDONA LLORENS, J., El mantenimiento de la Paz y la seguridad internacionales, en Díez de Velasco, M. (ed), *Las Organizaciones Internacionales*, 15ª Edición, Tecnos, Madrid, 2008.

²³ Véase Resolución 743(1992) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *doc.cit.*

²⁴ MARTÍN HERNÁNDEZ, R., “Consecuencias de la actuación de la ONU en Srebrenica”, en *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, núm. 306, CESEDEN, Madrid, 2008 p. 24.

El problema que nos encontramos con las zonas seguras establecidas por las Naciones Unidas, como acabamos de indicar, radica en su vinculación con la protección que se le va a encomendar a una Operación de Paz (tanto a OMP como a una OIP), lo que hace el concepto de zona segura sea cambiante. Es decir, no podemos encontrar modelos de zonas seguras con un concepto bien definido, pues las distintas zonas establecidas por las Naciones Unidas son el resultado de una improvisada respuesta a las necesidades que había que atender y los intereses en juego de los miembros del Consejo de Seguridad en cada momento, por lo que no se ha podido ofrecer una respuesta uniforme. En consecuencia, podemos observar cómo a partir de la década de los 90, van de la mano la proliferación de zonas seguras establecidas por las Naciones Unidas en situaciones de conflicto armado interno y la creación de Operaciones de Paz, a las que se encomienda la función de protección. Por lo tanto, al igual que los Mandatos en los que se incluyen las funciones que han de cumplir las Operaciones de Paz no responden a ningún modelo estándar, sino que se encuentran en permanente evolución, lo mismo sucede en relación con los distintos tipos de zonas seguras que se van creando. En el capítulo 5 se analizarán distintos ejemplos de zonas de seguridad establecidas por las Naciones Unidas, así como distintos Mandatos de Operaciones de Paz en las que se ha incluido la función de proteger a la población civil de los efectos de los combates.

2.2.3. ¿Protección frente a los efectos de los combates o frente a ataques contra la población civil como objetivo militar? Reflexiones a la luz del “principio de distinción”

El establecimiento de las distintos tipos de zonas de seguridad reguladas en los Convenios I y IV de Ginebra, así como en su Protocolo Adicional I no pueden ser atendidas sino en relación con el cumplimiento de otras normas de DIH relativas a la protección del personal militar fuera de combate (como heridos y enfermos), a la población civil y al personal internacionalmente protegido, todos ellos no combatientes. Es decir, que la prohibición de lanzar ataques sobre cualquiera de las zonas establecidas por el DIH tiene la finalidad de proteger a quienes se encuentren en un estado de indefensión dentro de las mismas frente a los efectos de los combates. Para la eficacia de su protección, el acuerdo de las Partes beligerantes para el establecimiento de zonas seguras resulta imprescindible, como se ha señalado, pues ofrece una importante garantía de que no serán consideradas objetivo militar.

Por el contrario, esa garantía no puede ofrecerse cuando no se cuenta con el consentimiento de las Partes beligerantes, máxime cuando una de ellas tiene como objetivo estratégico el atacar a la población civil que se encuentre dentro de una zona segura, formando parte de un plan de limpieza étnica. Lamentablemente, esta es otra de las lecciones identificadas del fracaso de las Naciones Unidas al adoptar la decisión de establecer a Srebrenica como enclave seguro. No obstante, el hecho de que fuese una muy desacertada decisión tomada por el Consejo de Seguridad, no debemos olvidar que, sea cual fuere el origen del establecimiento de una zona segura, no exime a las

Partes beligerantes del cumplimiento de la normativa convencional y consuetudinaria de DIH destinada a la protección de la población civil, tanto en conflictos armados internos como internacionales. Si esta normativa se hubiese cumplido, la masacre de Srebrenica no se hubiese producido.

Las violaciones de la normativa de DIH por parte de los serbio-bosnios en el enclave de Srebrenica fueron de tal gravedad que serán objeto de análisis en el capítulo V de la presente obra. No obstante, merece la pena recordar, en este capítulo, con carácter especial, la violación del principio de distinción, pues no se puede atender a la especial protección que se confiere a las zonas seguras al margen de la aplicación del principio de distinción en todas sus dimensiones, a saber:

A) *Distinción entre civiles y combatientes*

Esta obligación de DIH es necesaria para que no puedan ser objeto de ataques la población civil. Nos encontramos ante una norma convencional y consuetudinaria de DIH, enunciado ya en el Preámbulo de la Declaración de San Petersburgo²⁵, en el sentido de que los ataques sólo podrán ser dirigidos contra los combatientes, no pudiendo ser atacados los civiles: “el único objetivo legítimo que los Estados deben proponerse durante la guerra es la debilitación de las fuerzas militares del enemigo”. Este principio de distinción también ha recibido su confirmación en el artículo 8.2, e-i) del Estatuto de la Corte Penal Internacional²⁶: “dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades” constituye un crimen internacional tanto en los conflictos armados internos como internacionales.

En el ámbito convencional, podemos observar que su regulación es aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como en los conflictos armados internos. En relación con los primeros, el Protocolo adicional I a los Convenios de Ginebra dedica los artículos 48; 51.1 y 52.2 al principio de distinción. Por su parte, el Protocolo Adicional II²⁷ a los Convenios de Ginebra establece en los dos primeros apartados de su artículo 13 que:

“1. La población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares (...).

²⁵ Declaración de San Petersburgo con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra, de 1868.

²⁶ El Estatuto de la Corte Penal Internacional fue adoptado el 17 de julio de 1998, entrando en vigor el 1 de julio de 2002. Fue ratificado por España el 24 de octubre de 2000. A través de la Ley Orgánica 5/2014, de 17 de septiembre, por la que se autoriza la ratificación de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, relativas a los crímenes de guerra y al crimen de agresión, hechas en Kampala el 10 y 11 de junio de 2010 (BOE Núm.227, de 18 de septiembre de 2014..

²⁷ Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, adoptado el 8 de junio de 1977 (Protocolo II). Ratificado por España el 11 de abril de 1989 (BOE núm. 177 de 26 de julio de 1989).

2. No serán objeto de ataque la población civil como tal, ni las personas civiles. Quedan prohibidos los actos o amenazas de violencia cuya finalidad sea atemorizar a la población civil”.

El deber de distinguir, en todo momento, entre personas civiles y combatientes constituye también una norma consuetudinaria de DIH. La norma nº 1 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH²⁸ incluye, además, que los ataques solo podrán dirigirse contra los combatientes y que no deben ser atacados los civiles.

Tras la lectura de los capítulos precedentes, resulta innegable la violación del principio de distinción y que lejos de ofrecer a la población civil que buscaron refugio en Srebrenica una protección contra los peligros procedentes de las operaciones militares, fue atacada como objetivo militar, como veremos a continuación.

B) *Distinción entre bienes de carácter civil y objetivos militares*

La necesidad de distinguir entre bienes de carácter civil y objetivos militares se encuentra vinculada a la obligación de dirigir los ataques sólo contra objetivos militares, no pudiendo ser objeto de ataque los bienes de carácter civil, como se establece en la norma 7 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH. Por su parte, las normas convencionales ginebrinas de DIH también atenderán a esta distinción y a la obligación de atacar sólo a los objetivos militares. Así, podemos encontrar su recepción en el artículo 48 y 52.2 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra. En relación con los conflictos armados internos, el Protocolo Adicional I, a pesar de contener una disposición específica al respecto, se interpreta que se encuentra recogida en la prohibición genérica del artículo 13 que hemos transcrito.

Para una correcta aplicación de esta distinción, la normativa de DIH deja claramente establecido qué se entiende por bienes que pueden ser objetivo militar y qué se entiende por bienes de carácter civil que no pueden ser objeto de ataque. Esta normativa es aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como internos. El Protocolo Adicional I ofrecerá una definición de objetivo militar en el artículo 52.2 y de bienes de carácter civil en el párrafo 1 del mencionado artículo. Por su parte, el Protocolo Adicional II, aplicable a los conflictos armados internos, no incorpora una definición sobre los objetivos militares ni de bienes de carácter civil, pero sí se hizo en la normativa convencional adoptada posteriormente²⁹. Serán considerados objetivos militares, según la norma 8 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH, “(...) aquellos bienes que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilidad contribuyan eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca, en las circunstancias del caso,

²⁸ HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario*. Vol. I, *opus cit.*, p.3.

²⁹ Se incluirán estas definiciones, aplicable a los conflictos armados internos, en los siguientes convenios; Protocolo II enmendado sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampas y otros artefactos y Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias de la Convención sobre prohibiciones o restricciones de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (conocida como Convención sobre ciertas armas convencionales), de 10 de octubre de 1980, que se extendió a los conflictos armados internos tras enmendar, el 21 de diciembre de 2001. También se recogen en el artículo 1 el Protocolo II, de 26 de marzo de 1999, de la Convención de la Haya sobre la protección de los bienes culturales, de 14 de mayo 1954.

una ventaja militar definida³⁰. La norma nº 9 de la compilación de referencia define, por eliminación, los bienes de carácter civil como “todos los bienes que no son objetivos militares”. Estos bienes de carácter civil, de conformidad con la norma nº 10, no podrán ser objeto de ataque. En consecuencia, las zonas seguras establecidas de conformidad con el DIH no podrán ser consideradas como objetivos militares. Además, las zonas seguras son consideradas como unos cualificados bienes de carácter civil receptores de una especial protección, tanto si las referidas zonas han sido establecidas en situaciones de conflictos armados internacionales o internos.

C) *La prohibición de lanzar ataques indiscriminados*

Una grave consecuencia del incumplimiento del principio de distinción entre civiles y combatientes consiste en la realización de ataques indiscriminados. La norma nº 12 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH regula qué se considera un ataque indiscriminado, siendo de aplicación tanto en los conflictos armados internos como internacionales, confirmando lo establecido en el artículo 51.4,a) del Protocolo Adicional I y en la prohibición genérica de no atacar a la población civil contenida en el artículo 13 del Protocolo Adicional II a los convenios de Ginebra.

El dirigir ataques indiscriminados se encuentra prohibido por la normativa convencional y consuetudinaria de DIH, aplicable tanto en los conflictos internacionales como en los internos. En relación con los internacionales, esta prohibición se recoge en el artículo 51.4 del Protocolo Adicional I a los convenios ginebrinos. En relación con los conflictos armados internos, esta prohibición se encuentra regulada por la prohibición genérica de ataques contra la población civil contenida en el artículo 13 del Protocolo Adicional I.

La norma consuetudinaria aplicable tanto a los conflictos armados internacionales como a los internos se recoge en la compilación de normas consuetudinarias de DIH como norma nº 11.

D) *La proporcionalidad en el ataque*

La norma nº 14 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH establece que: “Queda prohibido lanzar un ataque cuando sea de prever que cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, daños a bienes de carácter civil o ambas cosas, que sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa³¹. Recogida en los artículos 51.5,b) y 57 del Protocolo Adicional I de aplicación a los conflictos armados internacionales, no se recoge de forma expresa en el Protocolo Adicional II. Esta ausencia no implica que no sea de aplicación en los conflictos armados internos, puesto que, por una parte, ha sido objeto de inclusión en los convenios posteriores de aplicación a los conflictos armados internos ya citados. Por otra parte,

³⁰ HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario*. Vol. I, *opus cit.*, p.34.

³¹ *Ibidem*, p.53.

como se indica en la compilación de referencia, el principio de proporcionalidad en el ataque “es inherente al principio de humanidad”.

Es evidente que el principio de proporcionalidad en el ataque tampoco fue tenido en consideración, pues el objetivo de las operaciones militares llevadas a cabo por las fuerzas serbio bosnias era la propia población civil bosnia musulmana de Srebrenica.

E) Precauciones en el ataque

La normas nº 15 a 21 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH regulan las precauciones que han de tomarse al desarrollar operaciones militares, orientadas a la protección de la población civil, de las personas civiles o de los bienes de carácter civil. De ellas podemos extraer las siguientes obligaciones:

1. Mantener un constante cuidado para preservar a la población objeto de protección.
2. Tomar todas las medidas posibles para evitar o, en su caso, minimizar los daños tanto a las personas como a los bienes de carácter civil.
3. Verificar que los objetivos que se prevén atacar son exclusivamente objetivos militares.
4. En la elección de los medios y métodos de combate, tomar todas las medidas factibles para evitar o minimizar el número de víctimas entre la población civil y los daños en los bienes de carácter civil.
5. Evaluar si el ataque pudiera producir incidentalmente daños en la población civil o en los bienes de carácter civil (los conocidos como daños colaterales) y que éstos sean excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.
6. Suspender y anular un ataque si se advierte que el objetivo no es militar o si se prevé que el ataque pueda causar incidentalmente daños en la población civil y/o en los bienes de carácter civil y que resulten excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista.
7. Avisar a la población civil, con la debida antelación y por medios eficaces, de todo ataque que les pudiera afectar, salvo que las circunstancias lo impidan.
8. Ante la elección de varios objetivos militares, se deberá optar por aquél que previsiblemente entrañe menos peligros para la población civil y los bienes de carácter civil.

Recordando, una vez más, que el objetivo militar de las fuerzas serbias de Bosnia era precisamente lanzar sus ataques contra la población bosnia musulmana, resulta notorio el incumplimiento de todas las obligaciones que encierra el deber de tomar

precauciones en el ataque, en clara violación de las normas consuetudinarias y convencionales³² de DIH.

F) Precauciones contra los efectos de los ataques

La última dimensión del deber de cumplir el principio de distinción se sitúa en tomar precauciones contra los efectos de los ataques, lo que conlleva la obligación de tomar todas las precauciones para proteger de los efectos de los ataques a la población civil y los bienes de carácter civil que se encuentren bajo su control. Para ello, se requiere evitar situar objetivos militares en el interior o cerca de zonas densamente pobladas. Estas obligaciones se contienen en el artículo 58, apartados b y c) del Protocolo Adicional I de los convenios ginebrinos, por lo que son de aplicación a los conflictos armados internacionales, así como en los conflictos armados internos, de conformidad con la obligación genérica contenida en artículo 13.1 del Protocolo Adicional. Además, constituyen obligaciones consuetudinarias de DIH, objeto de compilación en las normas nº 22 y 23.

Podemos concluir que el principio de distinción, en todas sus manifestaciones, fue violado por parte de los serbio-bosnios, pues el ataque contra la población civil no puede considerarse como un efecto o daño colateral de los combates. Al contrario, la toma de Srebrenica y de las zonas colindantes supuso una clara violación del DIH, pues convirtieron a la población civil como parte de un plan de limpieza étnica de la población bosnia musulmana. El propio Consejo de Seguridad, una vez más, reafirmaría su condena de todas las violaciones de DIH, en particular a la práctica de “depuración étnica” que se estaba llevando a cabo, sobre la que manifestaría que:

“5. Reafirma que toda captura o adquisición de territorio mediante la amenaza o uso de la fuerza, incluida la práctica de “depuración étnica”, es ilícita e inaceptable;

6. Condena y rechaza las acciones deliberadas de los serbios de Bosnia para obligar a la evacuación de la población civil de Srebrenica y sus zonas circundantes, así como de otras partes de la República de Bosnia y Herzegovina, como parte de su abominable campaña general de depuración étnica”³³.

³² Las obligaciones convencionales que deben cumplir las Partes beligerantes en relación con el deber de tomar medidas de precaución son aplicables también en situaciones tanto de conflictos armados internacionales como internos. En relación con los conflictos armados internacionales, el Protocolo Adicional I las recoge en los siguientes apartados del artículo 57: apartado 1; 2.a) incisos i y iii; apartado 2,c) y apartado 3. En cuanto la aplicabilidad del deber de tomar medidas de precaución en el ataque en los conflictos armados internos, como ya hemos indicado, se encuentra contenido en la obligación genérica contenida en el artículo 13 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, siendo confirmada su aplicabilidad en posteriores convenios aplicables a los conflictos armados que no revisten carácter internacional, aludidos anteriormente,

³³ Resolución 819 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas en su 1393ª sesión, celebrada el 16 de abril de 1993. Doc: S/RES/819 (1993), p. 2

El establecimiento de zonas de seguridad de conformidad con el DIH persigue la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil frente a los efectos de los combates, para lo que resulta indispensable el cumplimiento de todas las obligaciones que dimanen del principio de distinción. Este principio de distinción debía haber sido cumplido en el conflicto desarrollado en el territorio de la Antigua Yugoslavia. En el caso de Srebrenica, el Consejo de Seguridad también quiso ofrecer esa protección frente a los efectos de los combates, en línea con la normativa internacional de DIH. El grave error en el que incurrió es que la población de Srebrenica no necesitaba ser protegida de los llamados “daños colaterales” de operaciones militares, sino en no valorar que la propia población civil era el objetivo estratégico y militar de las fuerzas serbias de Bosnia como parte de un plan de limpieza étnica. En cualquier caso, el hecho de que las Naciones Unidas hubiesen declarado a Srebrenica como zona segura, a pesar de no contar con el consentimiento de la parte beligerante serbio bosnia, podría haber cumplido sus objetivos si no se hubiese violado el principio de distinción.

Por lo tanto, aunque lícita, no fue correcta la decisión de establecer esa zona segura sin contar con el consentimiento de una de las Partes en el conflicto y menos aún el encomendar su protección a una OMP con un Mandato ambiguo y sin las capacidades necesarias para ser creíble su disuasión frente a las constantes violaciones de la normativa internacional de DIH. Más adelante analizaremos cómo debería ser la respuesta de la Comunidad Internacional, cuando ejercer su responsabilidad subsidiaria de proteger a la población civil, especialmente en situaciones de conflicto armado interno en los que las Partes beligerantes, lejos de acercar posturas para acordar el establecimiento de zonas seguras para ofrecerles protección, dirigen sus estrategias y operaciones militares contra la misma. Las lecciones identificadas tras la masacre de Srebrenica son claras, pero el que se puedan convertir en lecciones aprendidas requiere una voluntad política unánime por parte de la Comunidad Internacional ante futuras actuaciones. Lo ocurrido en Srebrenica no fue más que el pistoletazo de salida de cómo se iban transformando los conflictos armados, principalmente de carácter internos, en los que la población civil seguiría convirtiéndose en objetivo militar, si no se ofrece una respuesta enérgica y creíble. Esta previsible situación ya fue anunciada por el Secretario General de las Naciones Unidas, en 1999, al manifestar su preocupación ante estas deleznable prácticas:

“(…) se agravaron los efectos de las guerras en la población civil, porque las guerras internas, que se han convertido en el tipo de conflicto armado más frecuente, suelen causar más víctimas civiles que las guerras entre Estados, y porque se ha acentuado la tendencia de los combatientes a convertir a los civiles en objetivos estratégicos”³⁴

³⁴ Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización de 1999, presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento nº1, Doc: A/54/L.

2.3. ¿Srebrenica enclave seguro? Lecciones identificadas

Como se ha indicado en el capítulo primero de la presente obra, el 16 de abril de 1993, se declaraba al enclave de Srebrenica como zona segura por parte de las Naciones Unidas³⁵. Este hecho no ha dejado de ser objeto de controversias en relación con el establecimiento de una zona segura en el referido enclave, así como por las contradicciones reflejadas en los sucesivos Mandatos, unido a una inadecuación de los medios puestos a disposición de UNPROFOR para hacer efectiva su misión de proteger a la población bosnio-musulmana de Srebrenica. Atendiendo a las lecciones identificadas contenidas en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, así como en los Mandatos conferidos a la UNPROFOR en relación con la zona segura establecida en Srebrenica, iremos descubriendo si verdaderamente la Comunidad Internacional estaba ofreciendo un enclave seguro en Srebrenica.

2.3.1. *El establecimiento de la zona segura*

La primera lección identificada hace referencia a la controvertida decisión de haber declarado a Srebrenica como zona segura. En efecto, como se ha recordado en los capítulos precedentes, la idea surgió ya en 1992 a iniciativa del Sr. Sommaruaga, Presidente del CICR³⁶. Esta propuesta no consiguió el respaldo necesario, por lo que hubo que esperar a su reconsideración en 1993, hasta conseguir su establecimiento el 16 de abril de ese mismo año. La necesidad de recurrir al establecimiento de zonas seguras también fue defendida por el Relator especial sobre la situación de los derechos humanos en el territorio de la antigua Yugoslavia, Sr. Tadeus Mazowiecki, quien mantuvo “la idea de crear zonas de seguridad en el territorio de Bosnia y Herzegovina”³⁷.

Frente a estas posturas favorables al establecimiento de zonas de seguridad, contrasta el informe negativo presentado por la Alta Representante del ACNUR, Sra. Sadako Ogata, sobre la viabilidad de las zonas seguras, cuyo establecimiento “debía ser tan sólo un último recurso”³⁸. Desde la propia Secretaría General se puso de manifiesto las dificultades que se presentaban para la viabilidad de las posibles zonas seguras que pudiesen establecerse.

El detonante que desencadenó el cambio de actitud sobre el establecimiento de una zona segura en Srebrenica para poder proteger a la población bosnia-musulmana frente a los ataques serbios, lo constituyó la retención del General Morillon por la población bosnio-musulmana de Srebrenica, en su mayoría mujeres y niños. La finalidad de esa retención consiguió sus frutos: llamar la atención de la Comunidad Internacional sobre la alarmante situación en la que se encontraba la población de

³⁵ En virtud de la Resolución 819 (1993), *doc.cit.*, se declaraba a la ciudad de Srebrenica como “área segura, libre de ataques y otras acciones hostiles”.

³⁶ Informe del Secretario General sobre la Caída de Srebrenica, *op.cit.*, en nota 3 *supra*, párr. 45.

³⁷ *Ibidem*, párr.46.

³⁸ *Ibidem*, párr.49.

Srebrenica que sufría el bloqueo serbio-bosnio, tal y como se ha explicado en el capítulo primero. Sin embargo, merece la pena volver a recordar este acontecimiento, pues puede facilitarnos la comprensión de la sucesión de errores que se produjeron desde el mismo momento de su establecimiento. Las palabras pronunciadas por el comandante de la UNPROFOR, antes de su salida de Srebrenica, comprometiéndose a no abandonarles, tras asegurarles que se encontraban bajo la protección de las Naciones Unidas³⁹, sin lugar a dudas, pudo ser un desencadenante que precipitaría una toma de decisión que debía haberse madurado más: ¿Es adecuado establecer como zona segura a Srebrenica? ¿Qué tipo de zona de seguridad se iba a establecer? ¿Era apropiado el asignar la función de protección de la población civil de Srebrenica a una OMP o debía establecerse una OIP?

El bloqueo que sufrió Srebrenica debió ser atendido en su justa medida, pues demostraba, una vez más, la falta de voluntad de las fuerzas serbias de Bosnia de cumplir las obligaciones internacionales contenidas en la normativa de DIH relativa a la protección de los civiles en situaciones de conflicto armado. Este bloqueo que dejaba a la población de Srebrenica al límite de las reservas de alimentos para sobrevivir, sin lugar a dudas, formaba parte del plan generalizado de depuración o limpieza étnica que se estaba produciendo en el territorio de la Antigua Yugoslavia. Por lo tanto, quedaba claro que el objetivo de ese bloqueo era una clara violación de la prohibición hacer padecer hambre a la población civil, como método de combate, e impedir el acceso a la ayuda humanitaria, de conformidad con las normas convencionales⁴⁰ y consuetudinarias⁴¹ de DIH.

Antes de haber tomado esta importante decisión, establecer una zona segura en Srebrenica, se debería haber dado mayor valor a la carta⁴² enviada por el Comandante de la UNPROFOR a la Secretaría General de las Naciones, oponiéndose al estableci-

³⁹ *Ibidem*, párr.38.

⁴⁰ La normativa convencional de DIH prohíbe estas prácticas, siendo de aplicación tanto en los conflictos armados internacionales como en los internos. Así, en relación con los conflictos armados internacionales, la prohibición de hacer padecer hambre, como método de guerra, se recoge en el artículo 54.1 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra. En el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra se exige a los Estados que permitan y faciliten el libre paso de medicamentos y de material sanitario; de víveres, ropa y “tónicos” reservados para la atención de los niños menores de quince años y de las mujeres embarazadas y parturientas. Esta exigencia también se contiene en el artículo 70.2 del Protocolo Adicional I, ampliando esta obligación al paso rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro. En situaciones de conflictos armados internos, el hacer padecer hambre, como método de guerra, queda prohibido de conformidad con el artículo 14 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra. En relación con la obligación de facilitar el acceso a la ayuda humanitaria, no se recoge de forma expresa en el Protocolo Adicional II, pero resulta exigible para hacer efectiva la exigencia de organizar acciones de socorro a favor de la población civil, contenida en su art.18.2.

⁴¹ En concreto, vemos recogidas estas obligaciones en la compilación de normas consuetudinarias de DIH. En concreto, la norma nº 53 establece la prohibición de hacer pasar hambre a la población civil como método de guerra y la norma nº 55 obliga a las partes en conflicto a permitir y facilitar el paso rápido y sin trabas de toda la ayuda humanitaria destinada a las personas civiles necesitadas que tengan carácter imparcial, debiendo ser prestada sin distinción desfavorable alguna.

⁴² *Ibidem*, párr. 51.

miento de una zona segura que no hubiese sido acordada entre las partes; es decir, una zona de seguridad de conformidad con lo establecido en la normativa de DIH que acabamos de analizar.

Además, no debemos olvidar que el consenso del Consejo de Seguridad, hasta ese momento, se limitaba a un “consenso de mínimos” que giraba en torno a tres cuestiones: la necesidad de mitigar los efectos del conflicto armado sobre la población civil; la contención del conflicto y mejorar las perspectivas de un acuerdo de paz negociado. En relación con la primera de estas preocupaciones, el consenso iba dirigido a ampliar de forma sucesiva los distintos Mandatos de la UNPROFOR para apoyar el envío terrestre y aéreo de ayuda humanitaria para su subsistencia⁴³. Podemos observar, además, que ese consenso de mínimos hacía referencia al concepto clásico de protección ofrecida a la población civil por la normativa internacional de DIH: mitigar los efectos de los conflictos armados en la población civil. Es decir, parece que en el seno del Consejo de Seguridad no había una verdadera voluntad política de ofrecer una respuesta colectiva que pudiese implicar el uso de la fuerza para frenar las ya constatadas violaciones graves de la normativa internacional de DIH y la también demostrada falta de voluntad para establecer un alto el fuego y llegar a adoptar un acuerdo de paz.

Los intensos debates en el Consejo de Seguridad, en los que planeaba la inminente caída de Srebrenica bajo las fuerzas hostiles serbias, concluyeron finalmente con la adopción de la Resolución 819(1993), actuando bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta, pero sin que los miembros del Consejo de Seguridad estuviesen dispuestos a acompañar esta medida con otras coercitivas adecuadas de imposición de la paz que garantizasen la protección de la recién declarada zona de seguridad, como tendremos ocasión de descubrir a continuación.

Es posible que a la hora de declarar a Srebrenica como zona segura se hubiese tenido en cuenta la previa experiencia positiva de Irak. Sin embargo, como indica MARTÍN HERNÁNDEZ, “la zonas seguras habían funcionado bien en el norte de Irak en 1991, para dar protección a los kurdos, debido a que la fuerza que las garantizaba no realizaba una misión de mantenimiento de la paz sino de imposición, y se encontraba adecuadamente dimensionada para la tarea encomendada”⁴⁴

En consecuencia, ante el interrogante planteado sobre si el enclave de Srebrenica ofrecía garantías de protección para la población civil, tras ser considerada “Srebrenica y sus ciudades circundantes zonas seguras libres de ataques armados o de cualquier otro acto hostil”, podemos responder que no fue una medida adecuada desde el mismo momento de su establecimiento (no había consenso generalizado ni en cuanto a la necesidad de establecerla, ni en cuanto al concepto de zona segura utilizado, ni había voluntad política de poner en juego todas las capacidades necesarias para la viabilidad de la zona segura que se había establecido).

⁴³ *Ibidem*, párr.42.

⁴⁴ MARTÍN HERNÁNDEZ, R., “Consecuencias de la actuación de la ONU en Srebrenica”, *opus cit.* p.25.

2.3.2. *La idoneidad del Mandato y las capacidades para su ejecución*

La eficacia del establecimiento de zonas seguras por parte de las Naciones Unidas depende del tipo de Operación de paz que se establezca para su protección. Como hemos podido atender, a través del capítulo 1 de la presente obra, una lección identificada, aunque aún no aprendida, fue el encomendar a la UNPROFOR la protección de Srebrenica a través de las continuas e improvisadas ampliaciones del Mandato. Un primer error de partida, por consiguiente, consistió en intervenir en el conflicto de la Antigua Yugoslavia mediante el establecimiento de una OMP. Como acertadamente recuerda CARDONA LLORENS:

“Conflictos tan problemáticos como los del Congo en 1961, Somalia, Bosnia y Ruanda en los años 1992-1995, Timor Oriental en 2000, Liberia en 2003, Costa de Marfil en 2004 o Sudán en 2005 delatan la limitación e impotencia de la O.M.P. cuando las partes en conflicto no buscan abiertamente la concordancia, y es ahí donde se plantean los dilemas ético-morales y funcionales de la combinación del mantenimiento de la paz con los principios del consentimiento, la imparcialidad o el uso de la fuerza como elemento disuasorio. Tal controversia desaparece cuando las partes en conflicto demuestran su compromiso para la consecución de la paz y el respeto a los acuerdos adquiridos (...) Si dicho compromiso no se produce finalmente y la Comunidad Internacional considera que debe intervenir, puede hacerlo, pero imponiendo la paz en el marco del Capítulo VII de la Carta y no manteniendo la paz en el marco de una O.M.P.”⁴⁵

En definitiva, nos encontramos ante una proliferación de mandatos nada claros e imprecisos en relación con una OMP que ni siquiera, desde su establecimiento, se encontraba en condiciones de mantener la paz, pues no había paz que mantener. Como señala MONASTERIO RENTERÍA, en relación con la UNPROFOR:

“Se trataba de una fuerza militar destinada exclusivamente a proteger la distribución de la ayuda humanitaria. No es una operación de mantenimiento de paz, ya que no había paz que mantener, ni alto el fuego por el que velar. El conflicto seguía su curso y los cascos azules desarrollaban su labor en el escenario de guerra. No había un despliegue definido geográficamente sino ubicación de las tropas en diversos puntos de Bosnia a los que llegaba la ayuda humanitaria internacional”⁴⁶.

Nos encontramos ante la decisión de establecer una OMP que no había sido creada para la protección de la población civil, sino con la intención de crear las condiciones de paz y seguridad que favoreciese la negociación de un acuerdo de paz entre las fuerzas beligerantes. Además, su creación se reducía al desempeño de sus funciones en territorio croata: garantizar que las tres zonas protegidas de las Naciones Unidas en Croacia se desmilitarizaran y garantizaran la protección de la población que se encon-

⁴⁵ CARDONA LLORENS, J., El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, *opus cit.* p.262.

⁴⁶ MONASTERIO RENTERÍA, J. La intervención militar internacional en la ex Yugoslavia, en RUIZ JIMÉNEZ, J.A., *Balcenes, la herida abierta en Europa: conflicto y reconstrucción de la convivencia*, Plaza y Valdés, Madrid, 2019, p. 81.

traba en ellas, susceptibles de sufrir un ataque armado. De esta forma, hemos podido observar, en el capítulo 1, que a través de los sucesivos mandatos, UNPROFOR no sólo incrementaba las funciones a desempeñar, sino también las zonas del territorio de la Antigua Yugoslavia en las que debía desplegarse. Sin embargo, a modo de resumen, se pueden destacar algunos acontecimientos: En el transcurso de 1992, el mandato de la UNPROFOR se amplió, incluyéndose funciones de vigilancia en las denominadas “zonas rosas” establecidas en Croacia: controlando la entrada de civiles en las zonas de protección establecidas y desempeñando funciones de inmigración y de aduana en las fronteras internacionales y de las referidas zonas de protección, sin olvidar incluir la supervisión de la desmilitarización de la península de Prevlaka y garantizar el control de la represa de Peruca, situada en una de las denominadas “zonas rosa”. Sus funciones se extendieron a Bosnia y Herzegovina, en junio de 1992, ampliándose el mandato de la UNPROFOR con la misión de garantizar la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo, así como la entrega de ayuda humanitaria a la ciudad de Sarajevo y a sus alrededores. En septiembre de 1992, se volvió a ampliar el mandato para que UNPROFOR pudiera apoyar las actividades del ACNUR destinadas a proporcionar ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina, al tiempo que debía proteger a los convoyes de civiles detenidos, a solicitud del CICR. Funciones a las que había que añadir la vigilancia de la zona segura establecida por las Naciones Unidas, denominadas “zona de prohibición de vuelos”, con la finalidad de prohibir todos los vuelos militares en Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, no fue esa la única zona segura cuya vigilancia se encomendó a la UNPROFOR, sino que se extendía a las cinco zonas seguras establecidas en Bosnia (Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac y Srebrenica), y en la ciudad de Sarajevo. Todas estas funciones debían ser atendidas en un extenso territorio, con recursos y capacidades muy limitados y sin contar con unos mandatos claros sobre su misión de protección de la misma. Finalmente, se autorizaría a la UNPROFOR a utilizar la fuerza en defensa propia y responder a los ataques efectuados contra esas zonas, al tiempo que coordinaba sus acciones con las fuerzas de la OTAN que desplegaría su fuerza aérea en apoyo de sus múltiples actividades. Ulteriormente se ampliaron al territorio de Croacia arreglos parecidos. En diciembre de 1992, se le encomendó a la UNPROFOR que desempeñara funciones de vigilancia e información de los acontecimientos producidos en las zonas fronterizas de la ex República Yugoslava de Macedonia. Tampoco debemos olvidar que se creó para garantizar unas condiciones de seguridad tendentes a alcanzar un alto el fuego en una zona muy localizada del territorio de la Antigua Yugoslavia que nunca pudo alcanzarse realmente, pues a medida que pasaba el tiempo las fuerzas serbias aumentaban su poder frente a una fragilidad operativa demostrada de la UNPROFOR. Así, seguiría vigilando el cumplimiento de un inestable acuerdo sobre la cesación del fuego firmado por el Gobierno croata y las fuerzas croatas de Bosnia en febrero de 1994, tras haberse reanudado los combates en enero y septiembre de 1993. Además, la función de vigilancia de la UNPROFOR se extendió a los acuerdos que se negociaron entre las autoridades bosnias y las fuerzas serbias de Bosnia, que entraron en vigor el 1 de enero de 1995. Todos estos acontecimientos muestran la cadena de desaciertos en las decisiones tomadas por el Consejo de Segu-

ridad desde el mismo momento en el que decidió establecer una OMP en un territorio en el que se estaba librando un conflicto armado sin visos de solución, hasta que no se decidió actuar mediante operaciones militares de imposición de la paz.

Del análisis de las sucesivas resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad y de los Informes emitidos por el Secretario General de las Naciones se ha podido constatar que nunca hubo voluntad de acordar un alto el fuego ni de cumplir con los acuerdos establecidos para el establecimiento y mantenimiento de la UNPROFOR. Al contrario, la posición de la UNPROFOR se debilitaba, al optar el Consejo de Seguridad por una salida política de un conflicto que se iba recrudeciendo cada vez más, al tiempo que se reforzaban las posiciones de poder de las fuerzas serbias de Bosnia.

Resulta evidente que la decisión de ampliar los mandatos de la UNPROFOR hasta encomendarle funciones propias de una OIP, sin capacidades operativas para su desempeño, no consiguió sus objetivos: la protección de la población civil que se encontraba en Srebrenica. Además, al encomendarle funciones incompatibles con las funciones propias del mantenimiento de la paz, se desnaturaliza de forma inadecuada a una OMP. Acertadamente, PÉREZ GONZÁLEZ, ante la peligrosa evolución que se estaba produciendo en el modelo de una OMP, como en el caso de la UNPROFOR, reclamaría la necesidad de distinguir claramente entre OMP y OIP, concebidas para cumplir funciones diferenciadas en el sistema colectivo de paz y seguridad internacionales:

“Funciones diferenciadas que se corresponden con dos técnicas de acción asimismo diferenciadas, lo que excluye, desde la doble óptica política y jurídica, la asunción de tareas coercitivas por unas operaciones a las que en virtud de un acuerdo político de alcance general se les quiso dejar fuera del Capítulo VII (y en especial de los artículos 42 y 43)”⁴⁷

Si reflexionamos en el establecimiento de las distintas zonas seguras establecidas por las Naciones Unidas, no debemos olvidar que al no contar con el consentimiento de las partes beligerantes, se exige que su supervisión y protección recaiga en efectivos militares bajo el mando y control de la Organización. Sin embargo, como apunta ABRISKETA URIARTE, cuando

“(...) se ha suscitado la necesidad real de usar la fuerza para protegerlas, la ONU ha carecido de los recursos humanos y materiales suficientes para hacerlo, como ocurrió en la antigua Yugoslavia. De este modo, los diversos modelos de zonas de seguridad han sido iniciativas que han dejado mucho que desear en cuanto a sus objetivos, esto es, proteger a los civiles y facilitar la ayuda humanitaria”⁴⁸

En efecto, el caso de la actuación de las Naciones Unidas en relación con la protección de la población civil de Srebrenica evidencia que el establecimiento de este tipo de zonas seguras no son la respuesta adecuada si su protección no es encomendada a

⁴⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta”, en *Tiempo de Paz*, núm. 43, Invierno 1996/97, p.30.

⁴⁸ ABRISKETA URIARTE, J., “Zonas de Seguridad”, *doc.cit.*

una OIP que cuente con los recursos adecuados y creíbles frente a las partes beligerantes que hayan puesto a la población civil como centro de sus ataques, formando parte de sus objetivos estratégicos. La opción por la que optó finalmente el Consejo de Seguridad a través de su Resolución 836⁴⁹ no fue la adecuada por dos grandes razones: en primer lugar, por autorizar a la UNPROFOR a utilizar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles, tras la constatación de los bombardeos llevados a cabo por las tropas serbias contra las zonas seguras establecidas en Bosnia, sin un mandato claro sobre cómo ofrecer esa protección y sin contar con las capacidades necesarias para hacerlas efectivas.

En segundo lugar, por intentar dar respuesta a la flagrante violación de los Derechos humanos, contraviniendo gravemente la normativa de DIH, con una OMP, en lugar de haber dado por finalizado el trabajo de la UNPROFOR y haber creado al efecto una OIP, desvinculada del Mandato de una OMP. Incurriendo en un grave error por no haber dimensionado el conflicto en sus justos términos, las Naciones Unidas, desde el establecimiento de la zona segura en Srebrenica y en otras ciudades, siempre mantuvo la misma posición de prepotencia, pensando que sería suficiente contar con la presencia del pequeño contingente militar desplegado en los alrededores de Srebrenica como elemento disuasorio. Como indicaría ORCHARD, fue un grave error de cálculo, el confiar en que la legitimidad internacional de la Organización sería suficiente para proteger a la Zona, utilizando esta Resolución del Consejo de Seguridad como una fuente de Autoridad incontestable⁵⁰.

La posterior creación de la Fuerza de Reacción Rápida para que la UNPROFOR pudiera cumplir con su Mandato, tampoco fue la adecuada, pues vinculaba la operatividad de la misma al Mandato de una OMP.

2.3.3. *Las violaciones de las normas de DIH dirigidas a proteger al personal de las misiones de mantenimiento de la Paz y al personal de socorro humanitario*

Además de los crímenes internacionales cometidos contra la población civil bosnia musulmana, en flagrante violación del DIH, tampoco debemos olvidar las continuas condenas del Consejo de Seguridad a los ataques sufridos por el personal de las Naciones Unidas.

Así lo hacía constar el Secretario General de las Naciones Unidas, en 1999, tras señalar cómo los ataques contra la población civil se habían convertido en objetivo de los planes estratégicos de las Partes beligerantes, en los conflictos armados internos:

⁴⁹ Resolución 836 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad en su 3228ª sesión, celebrada el 4 de junio de 1993. Doc: S/RES/836 (1993).

⁵⁰ ORCHARD, Ph., “Reconsidering Safe Areas as a Means to Protect Civilians”, en *Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect - AP R2P Brief*, Vol.4, No.4, 2014. Disponible en la siguiente página web: <http://www.r2pasiapacific.org/docs/R2P%20Ideas%20in%20Brief/safe-areas-vol-4-no-4.pdf>.

“Ese brutal desprecio de las normas humanitarias - y de los Convenios de Ginebra sobre las leyes y usos de la guerra, cuyo cincuentenario hemos conmemorado recientemente - también se extiende al trato del personal humanitario, al que con frecuencia se le impide llegar a las víctimas en las zonas de conflicto o que es blanco de ataques”⁵¹.

La cuantificación final de las bajas del personal civil y militar de la UNPROFOR fue la siguiente: tres observadores militares; ciento cincuenta y nueve integrantes del contingente militar; un policía civil; dos civiles de contratación internacional y dos de contratación local. Si a estas bajas mortales tenemos en cuenta los continuos secuestros de miembros del contingente militar de la UNPROFOR, quienes fueron retenidos como rehenes, la violación de la normativa internacional de DIH fue evidente.

En concreto, fueron violadas las siguientes normas de DIH relativas a las personas especialmente protegidas, entre las que se encuentra el personal de las misiones de mantenimiento de la paz y del personal de socorro humanitario:

La norma nº 33 de la compilación de normas consuetudinarias de DIH, aplicable tanto a los conflictos armados internos como internacionales, establece que: “Queda prohibido lanzar un ataque contra el personal y los bienes de las misiones de mantenimiento de la paz que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección que el derecho internacional humanitario otorga a las personas civiles y los bienes de carácter civil”⁵². Esta importante norma no se encuentra recogida ni en los cuatro Convenios de Ginebra ni en sus Protocolos Adicionales, dado que la normativa de DIH convencional mencionada estaba concebida para dar respuesta a conflictos armados convencionales, en los que no pudo preverse la creación del nuevo mecanismo de paz consistente en el establecimiento de operaciones de paz no coercitivas. En este sentido, se manifestaría DOMÉNECH OMEDAS:

“(…) ni los ejércitos fueron concebidos para llevar a cabo misiones de paz (...) ni el Derecho Internacional Humanitario, principalmente representado por los cuatro Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales de 1977, fue diseñado para hacer frente a las novedosas y especiales características que concurren en este tipo de operaciones”⁵³.

No obstante, al atender a los principios rectores de una OMP ya mencionados, es evidente que el personal que forma parte del contingente militar de una operación de paz, al realizar funciones de mantenimiento de la paz y no de imposición de la paz, no puede ser calificado por el DIH como combatiente, por lo que son aplicables todas las normas convencionales y consuetudinarias dirigidas a la protección de la población civil. Además, como ya hemos indicado en otras ocasiones, “(…) el personal militar

⁵¹ Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización de 1999, *doc. cit.*

⁵² HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario*. Vol. I, *opus cit.*, p.125.

⁵³ DOMÉNECH OMEDAS, J.L., “Las Operaciones de Paz de las Fuerzas Armadas Españolas”, en *Revista Española de Derecho Militar*, nº 65, enero-junio 1995, p. 431.

que participa en las OMPs, cuenta con un doble sistema de protección: por una parte, el que se ofrece desde las Naciones Unidas, a través de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado⁵⁴, aprobada por la Asamblea General, el 9 de diciembre de 1994, y su Protocolo Adicional de 2005⁵⁵⁵⁶.

La norma consuetudinaria nº 33 limita la protección ofrecida al personal de las misiones internacionales de paz, siempre que no pierdan el derecho a la protección que se le otorga a los civiles. Igual limitación se establece en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y su Protocolo de 2005 que no sería de aplicación al personal militar que participe en una OIP. El párrafo 2º del artículo 2 de la referida Convención excluye de forma expresa al contingente militar que participe en una operación coercitiva de imposición de la paz autorizada por el Consejo de Seguridad, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta. Así, se encontrarían fuera de la protección de dicha Convención el personal militar que participó en la operación militar de la OTAN en apoyo de la UNPROFOR. En relación con esta actuación, DOMÉNECH OMEDAS critica el “(...) curioso intento de proteger a los cascos azules con otros cascos azules”, pues “al integrarse en dicha operación tendría que cambiar el Mandato y de casco probablemente”⁵⁷.

La prohibición de lanzar ataques contra el personal y los bienes de las misiones de mantenimiento de la paz, ha sido asumida por toda la Comunidad Internacional, manifestando, de forma reiterada, su rechazo a la violación de esta norma consuetudinaria de DIH y solicitando que dichos actos no queden impunes. En este sentido, debemos recordar que en el artículo 8.2,b) inciso iii) y apartado e) inciso iii) del Estatuto de la Corte Penal Internacional se incluyen como crímenes sobre los que puede ejercer su jurisdicción: dirigir intencionalmente ataques contra el personal y los bienes que participan en una misión de mantenimiento de la paz, tanto en los conflictos armados internos como internacionales, siempre que tengan derecho a la protección que se otorga a las personas y bienes de carácter civil en virtud de la normativa de DIH. Por su parte, esta violación también fue tenida en consideración por el TIPAY, en el caso *Karadzic y Mladic*, en el que emitiría auto de acusación por “la toma de personas civiles, concretamente de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como rehenes”⁵⁸.

⁵⁴ El texto de la Convención se incluye, a modo de Anexo, en la Resolución aprobada por la Asamblea General, en su 84ª sesión plenaria, de 9 de diciembre de 1994, sobre la base del Informe de la Sexta Comisión (A/49/742). Doc: A/RES/49/59.

⁵⁵ Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado se incluye, a modo de Anexo, en la Resolución aprobada por la Asamblea General, en su 61ª sesión plenaria, celebrada el 8 de diciembre de 2005, sobre la base del Informe de la Sexta Comisión (A/60/518). Doc: A/RES/60/42.

⁵⁶ DE TOMÁS MORALES, S., *La mujer y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Dykinson, Madrid, p.71.

⁵⁷ DOMÉNECH OMEDAS, J.L., “las Operaciones de Paz...”, *opus cit.*, p. 450-451.

⁵⁸ TIPAY, caso *Karadzic y Mladic*, primer auto de procesamiento, caso núm. IT95-5, de 24 de julio de 1995.

El personal de socorro humanitario también es objeto de especial protección por la normativa internacional de DIH. La norma consuetudinaria nº 31 recoge la obligación de respetarlo y protegerlo, siendo de aplicación tanto en los conflictos armados internacionales como internos. El artículo 71.2 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra también nos encontramos con esta obligación.

El dirigir ataques intencionados contra el personal que participa en una misión humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas será calificado como crimen internacional en el Estatuto de la Corte penal Internacional.

3. LA RESPUESTA INTERNACIONAL FRENTE A LAS LECCIONES IDENTIFICADAS

La reacción de la Comunidad Internacional tras los atroces actos cometidos en Srebrenica nos permitirá descubrir si las lecciones previamente identificadas se han convertido en lecciones aprendidas.

El vigésimo aniversario de la masacre de Srebrenica, además de las lecciones identificadas objeto de desarrollo en los apartados precedentes, ha de ser objeto de análisis en relación con los avances llevados a cabo por la Comunidad Internacional en relación con la responsabilidad de proteger a la población civil frente a los crímenes internacionales de los que fue víctima la población de Srebrenica, sin cometer los mismos errores. En consecuencia, repasaremos, a grandes rasgos, los avances que se han producido en la Comunidad Internacional para ofrecer la protección debida a la población civil frente a las más graves violaciones los Derechos Humanos como los cometidos en Srebrenica para, de este modo, constatar si las lecciones identificadas se han convertido en lecciones aprendidas.

Es indudable que uno de los grandes avances en el ámbito de la protección de la población civil, resultado de las lecciones identificadas tras los atroces actos criminales cometidos en Srebrenica lo constituye la denominada doctrina de la Responsabilidad de proteger. Sin embargo, como tendremos ocasión de explicar detalladamente, no constituye aún una garantía de éxito en relación con una deseable rápida y eficaz respuesta de la Comunidad Internacional ante futuras violaciones graves de los derechos humanos en relación con los crímenes cometidos en Srebrenica. En segundo lugar, hay que valorar muy positivamente la preocupación mostrada en la labor del Consejo de Seguridad en relación con la protección de la población en situaciones de conflicto armado, extensible a las situaciones de graves emergencias, como se puede comprobar en los once informes elaborados por el Secretario General de las Naciones Unidas. A pesar de que esta importante actividad desplegada por las Naciones Unidas, por razones evidentes, no puede ser objeto de análisis en el presente capítulo, pero no debemos dejar la importante y extensa Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad en relación con el examen del tema sobre la protección de los civiles en

los conflictos armados de 2015⁵⁹. En tercer lugar, sería necesario averiguar cómo han ido evolucionando los principios rectores de las OMP tras las lecciones identificadas en Srebrenica. Esta última cuestión, no alejada tampoco de polémica, será objeto de análisis en el capítulo 4 de la presente obra. En cuarto lugar, la necesidad de que los crímenes internacionales como los cometidos en el territorio de la Antigua Yugoslavia no queden impunes, hará que se produzcan importantes avances en el ámbito de la justicia penal internacional, que será objeto de atención en el quinto y último capítulo de la presente obra.

Centraremos nuestras últimas reflexiones en averiguar hasta qué punto la Comunidad Internacional está dispuesta a ofrecer una respuesta eficaz ante las graves violaciones de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del DIH, en especial, referidas a la protección de la población civil frente a los crímenes cometidos en el territorio de la ex Yugoslavia. Hemos podido identificar una clara lección: la Comunidad Internacional estaba dispuesta a otorgar una protección de conformidad con la normativa internacional de DIH, pero no fue capaz de ejercer adecuadamente a su responsabilidad subsidiaria de proteger. La autorización al recurso a la fuerza armada, como *ultima ratio*, a través de la ampliación de un Mandato poco claro y sin ofrecer las capacidades necesarias, hizo que el fracaso de la UNPROFOR dejara en evidencia la falta de voluntad política de la Comunidad Internacional, que no supo imponer la paz como medida eficaz para la protección de la población civil en Bosnia. En este sentido, TAMARGO FERNÁNDEZ mantendrá la opinión de que las Naciones Unidas estaba más preocupada en mantener su neutralidad, "(...) que dio como resultado el fracaso de la misión y nos dejará en la memoria para siempre casos como el de Srebrenica y la incapacidad de las tropas internacionales para defender a los civiles de las atrocidades perpetradas por otra de las partes en conflicto"⁶⁰. Esta reflexión nos conduce a abordar una espinosa y polémica cuestión: soberanía del Estado *versus* prohibición de la injerencia en los asuntos internos y del uso de la fuerza.

Tras el conflicto desarrollado en el territorio de la Antigua Yugoslavia, Kofi A. Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, plantearía a toda la Comunidad Internacional el siguiente interrogante:

“Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común? (...) Una intervención armada

⁵⁹ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, en la 7568ª sesión, celebrada el 25 de noviembre de 2015, en relación con el examen del tema titulado: “*La protección de los civiles en los conflictos armados*”. Doc: S/PRST/2015/23. Este importante documento tiene una extensión de 162 páginas.

⁶⁰ TAMARGO FERNÁNDEZ, A., El principio de imparcialidad en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz ¿Abandono del mismo por la MONUSCO?, p. 6. Disponible en la siguiente página web: <http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/%C3%81lvaro%20Tamargo%20Fern%C3%A1ndez.pdf>

debe siempre permanecer como una opción de último recurso, pero ante una manzanza, es una opción a la que no se puede renunciar⁶¹.

La respuesta de la Comunidad Internacional puede englobarse en dos grandes bloques diferenciados pero interconectados: la doctrina de la responsabilidad de proteger y la específica protección dispensada a población civil en situaciones de conflicto armado como uno de los ejes temáticos de la agenda del Consejo de Seguridad. Atenderemos a esta dual y complementaria respuesta ofrecida desde las Naciones Unidas, en la media en que nos permitan ofrecer unas sólidas conclusiones al gran interrogante al que responde nuestro objetivo investigador: la compatibilidad del establecimiento de zonas seguras por parte de las Naciones Unidas y su protección por una OMP.

3.1. Las lecciones identificadas en Srebrenica como detonante de la elaboración de la doctrina de la responsabilidad de proteger: su incidencia en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas

En este apartado, no vamos a realizar un análisis pormenorizado del proceso evolutivo del nuevo concepto de “responsabilidad de proteger” ni abordaremos todas las implicaciones que de orden moral, político y jurídico puedan desprenderse del mismo. Sin embargo, destacaremos aquellos aspectos que nos permitan dar respuesta a nuestro objetivo investigador.

En el seno de la Asamblea General, se decidió responder con el establecimiento de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (en adelante, CIISE) a la que se le encomendó la elaboración de un informe que pudiese dar respuesta al interrogante formulado por Kofi A. Annan. Una vez concluido el mismo, el Representante Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, quien había presidido la CIISE, envió su Informe al Secretario General, bajo el título: “La responsabilidad de proteger”⁶², el 26 de julio de 2002. En este Informe se hará un llamamiento tanto a la responsabilidad primordial de proteger que recae en los Estados para la protección de la población civil en su espacio territorial soberano y la responsabilidad subsidiaria que recae en la Comunidad Internacional para proteger a esa misma población civil, cuando el Estado no ha cumplido con su responsabilidad (por no querer o por carecer de capacidad). DÍAZ BARRADO ha llegado a manifestar que esta nueva doctrina constata un «cambio conceptual» en la configuración clásica de los principios de la soberanía estatal e igualdad soberana, la prohibición del uso de la fuerza y la protec-

⁶¹ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Milenio 2000. Do: A/54/2000.

⁶² El informe de la CIISE sobre “La responsabilidad de proteger” fue enviado, como documento adjunto a la Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el Representante de Canadá ante las Naciones Unidas, siendo presentados ambos documentos ante la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones, al abordar el 44 Tema del programa provisional, relativo al Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, el 14 de agosto de 2002. Doc: A/57/303.

ción internacional de los Derechos Humanos⁶³. En la misma línea, AÑAÑOS MEZA, afirmará que el ejercicio efectivo de la responsabilidad de proteger puede llegar, incluso, a legitimar la no observancia de dos de los principios estructurales del DIP, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza y la obligación de no intervenir en los asuntos que son jurisdicción interna de los Estados⁶⁴.

En el caso de la Antigua Yugoslavia, resulta evidente que no se ejerció la responsabilidad primaria del Estado, por lo que si se produjesen futuras situaciones como las ocurridas en Srebrenica, la Comunidad Internacional debería asumir su responsabilidad subsidiaria de proteger, pues esta nueva doctrina sería de aplicación tanto en situaciones de conflicto armado internacional o interno como en tiempo de paz.

Por otra parte, en el Informe de la CIISE se limita su ámbito de aplicación material limitado a los crímenes de genocidio, asesinatos a gran escala, limpieza étnica y graves violaciones del DIH. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005⁶⁵, se confirmará su ámbito material de aplicación a cuatro categorías de crímenes: el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y la depuración étnica. En este Documento se incluirá no sólo la responsabilidad del Estado de proteger a su población frente a estas cuatro categorías de crímenes, “conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias”⁶⁶. Resulta notorio que ante la comisión de crímenes internacionales como los cometidos en Bosnia-Herzegovina y, en especial, en Srebrenica, la Comunidad Internacional debería responder subsidiariamente de conformidad con esta nueva doctrina.

En relación con la responsabilidad subsidiaria de la Comunidad Internacional, se incluía la posibilidad del recurso a la fuerza armada. Los criterios para que fuese legítimo el uso de la fuerza serían una justa causa, buena intención, última medida, proporcionalidad en los medios y razonables perspectivas de éxito. En esa misma línea, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio publicó, en diciembre de 2004, un Informe titulado: “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”⁶⁷, en el que se proponía que el Consejo de Seguridad, antes de adoptar una decisión sobre la autorización o no del uso de la fuerza, tuviese en cuenta no sólo la legitimidad de la deci-

⁶³ DÍAZ BARRADO, C.M., “La responsabilidad de proteger en el Derecho INternacional contemporáneo. Entre lo conceptual y la práctica internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº 24, 2012, pág. 4.

⁶⁴ AÑAÑOS MEZA, M-C., “La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, Octubre-October 2009, P.186. Disponible en la siguiente página web: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20MEZA.pdf>.

⁶⁵ El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se recoge en la Resolución aprobada por la Asamblea General, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, de 16 de septiembre de 2005, Doc: A/RES/60/1, de 24 de octubre de 2005, parágrafos 138 y 139.

⁶⁶ *Ibidem*, pár. 138, p.32.

⁶⁷ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, titulado: “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”. Documento disponible en el siguiente sitio web: http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf.

sión, sino la concurrencia de los cinco criterios siguientes: 1) Gravedad de la amenaza; 2) Propósito correcto; 3) Último recurso; 4) Proporcionalidad de los medios; y 5) Balance de las consecuencias. Si atendemos a estos criterios, el Consejo de Seguridad podía haber intervenido en el territorio de la Antigua Yugoslavia a través de una OIP, en lugar de haber extendido el mandato de la UNPROFOR para la protección de Srebrenica. La legalidad de la decisión era evidente, en el marco de actuación del capítulo VII de la Carta y, además, se cumplían esos cinco criterios para el empleo de la fuerza armada. En el caso concreto de Srebrenica, la generalidad de la amenaza era evidente, pues se trataba de una amenaza real e inminente y con la suficiente gravedad, pues entrañaban actos de genocidio, actos de depuración étnica, así como violaciones graves del DIH. Si, además, el propósito de las Naciones Unidas era ofrecer una verdadera protección a la población civil frente a esos posibles crímenes internacionales, el recurso a la fuerza armada por parte de una OIP también estaba justificado. Por otra parte, los constantes incumplimientos de las fuerzas serbias de Bosnia de las obligaciones contenidas en las sucesivas resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII, además de constatar que los esfuerzos dirigidos a conseguir la paz por medios políticos y diplomáticos habían fracasado, demuestran que la posible creación de una OIM desvinculada de la UNPROFOR constituía el último recurso con el que se contaba para haber podido evitar crímenes tan atroces como los cometidos en Srebrenica. Si nos preguntamos acerca de si el establecimiento de una OIP autónoma de la UNPROFOR cumpliría con el requisito de la proporcionalidad de los medios, la respuesta es sencilla: y se contesta por sí misma con el siguiente interrogante: ¿el haber ampliado tarde y mal la posibilidad de que la UNPROFOR hiciese uso de la fuerza armada para proteger sin medios personales ni recursos materiales constituía el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza inminente que cernía a Srebrenica? En relación con el quinto el último criterio, “balance de las consecuencias”, las lecciones identificadas incluidas en el Informe del Secretario General sobre la caída de Srebrenica evidencian que de haber tomado la valiente decisión de haber reemplazado la UNPROFOR por una OIP, hubiesen evitado la amenaza sin que las consecuencias hubiesen sido peores que los atroces actos criminales que no se supieron impedir.

Al mismo tiempo, en el Informe del CIISE se incluyen tres áreas de responsabilidad: la prevención, la reacción y la reconstrucción. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, sobre la base de esas tres áreas, se establecerán los tres pilares sobre los que se cimienta la responsabilidad de proteger, que serán posteriormente formulados por el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, en su Informe de 2009, titulado “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”⁶⁸. En el primer pilar se situaría la responsabilidad de proteger que incumbe al Estado; en el segundo, la asistencia internacional y formación de capacidad; y en el tercer pilar, la respuesta oportuna y decisiva.

En el Informe de 2009, se limitará el ejercicio de la responsabilidad subsidiaria de proteger de la Comunidad internacional, pues sólo podrá ejercerse de conformidad

⁶⁸ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”, presentado ante la Asamblea General, en su sexagésimo tercer período de sesiones relativo al seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, de 12 de enero de 2009. Doc: A/63/677.

con el sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales establecido en la Carta de las Naciones Unidas:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad⁶⁹.

Consecuentemente, entre las medidas que puede poner en marcha la Comunidad Internacional al asumir su responsabilidad subsidiaria de proteger se encontraría el lícito establecimiento, tanto de zonas seguras como de operaciones de paz, tanto de mantenimiento como de imposición de la paz. Sin embargo, no podremos descubrir si la compatibilidad del establecimiento de zonas seguras para la población civil frente a las cuatro categorías de crímenes mencionados es compatible con la decisión de encomendar la protección de esa población civil por una OMP. Por ello, atendiendo a los pilares segundo y tercero sobre los que se cimienta la doctrina de la responsabilidad de proteger, iremos destacando en cuál de ellos sería adecuado el establecimiento de zonas seguras, indicando su finalidad; y qué tipo de operación de paz se debería crear, haciendo referencia a las funciones que deberían incluir en sus respectivos Mandatos. Este análisis lo realizaremos a la luz del Informe del Secretario General, de 13 de julio de 2015, titulado: “*Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”⁷⁰, en el que se presenta un balance de las iniciativas orientadas a promover la responsabilidad de proteger desde 2005 y se recoge el consenso desarrollado en el ámbito de los tres pilares para su aplicación y elaborado a través de los seis diálogos interactivos anuales que han tenido lugar en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

3.1.1. La responsabilidad subsidiaria de la Comunidad Internacional en el segundo pilar: “Asistencia internacional y formación de capacidad”

Este segundo pilar hace referencia a la responsabilidad colectiva de la Comunidad Internacional dirigida a alentar y ayudar a los Estados a cumplir su responsabilidad primaria de proteger⁷¹.

⁶⁹ *Ibidem*, párr.139.

⁷⁰ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, “*Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”, presentado ante la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, de 13 de julio de 2015. Doc: A/69/981-S/2015/500.

⁷¹ Véase Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y responsabilidad de proteger*”. Doc: A/68/947-S/2014/449.

Si bien uno de los factores que llevaron al fracaso de la Comunidad Internacional en su respuesta a la situación real de lo que estaba aconteciendo en Srebrenica fue el no haber sabido valorar adecuadamente los factores de riesgo que podían desembocar en los atroces crímenes que se llevaron a cabo, en 2015, el Secretario General menciona los avances en ese ámbito, así como las actividades dirigidas a adoptar formas de apoyo interestatal para afrontar los riesgos de que esos crímenes puedan volver a producirse. Sin embargo, destaca la necesidad de incluir cuatro cambios para que sea eficaz una perspectiva que integre las cuestiones relacionadas con la comisión de esos crímenes en la prevención de los conflictos, la cooperación al desarrollo y el mantenimiento y consolidación de la paz:

- 1º) Tener en cuenta los distintos contextos en los que se pueden cometer las cuatro categorías de crímenes que se incluyen en este nuevo concepto de la responsabilidad de proteger. A saber, conflictos armados, internacionales o internos; en tiempo de paz o como parte de una fase previa pre-conflicto.
- 2º) Realizar análisis de riesgo centrados tanto en las amenazas que atenazan a ciertas poblaciones en particular, “como en los motivos, las oportunidades y los medios de que disponen los posibles autores para cometer actos de violencia sistemática”⁷².
- 3º) Tener capacidad de adaptación, dando prioridad a determinados tipos de apoyo (como las iniciativas de diálogos entre comunidades), cuando sea evidente que una determinada población en particular corre un mayor riesgo. Con carácter general, concebir la asistencia como un modo de asegurar que no se agrave la discriminación existente y no refuerce los patrones de desigualdad existentes.
- 4º) Vigilar constantemente la evolución de los conflictos armados en curso como medida adecuada para la detección de cambios de la dinámica que puedan llevar a las partes beligerantes a cometer atroces crímenes.

La necesidad de realizar estos cambios resulta evidente y nos permite observar que las lecciones identificadas en su día por el Secretario General, en su Informe sobre la Caída de Srebrenica, encuentran respuesta en esta propuesta. De producirse esos cambios, una importante parte de esas lecciones identificadas podrían convertirse en lecciones aprendidas,

En este segundo pilar, la apuesta que la Comunidad Internacional ha hecho por primar la prevención recobra su sentido. En este sentido, en el Informe de 2015 se recoge la recomendación del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz dirigida a que los Estados miembros ofrezcan un apoyo más coherente, tanto político como financiero, en relación con los recursos que puedan fomentar la prevención de la violencia. La falta de compromisos coherentes en relación con la

⁷² Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, “*Un compromiso vital y perdurable...*”, *doc. cit.*, p.11.

UNPROFOR fue claramente otra lección identificada que también podría convertirse en aprendida, si los apoyos políticos y financieros son más coherentes, al decidir establecer una OMP.

Como reconoce el Secretario General, las operaciones de paz de la Naciones Unidas “suelen ser un recurso de primera línea”⁷³ en el ámbito de la asistencia en materia de protección para poder auxiliar a aquellos Estados que tienen dificultades para cumplir con su primaria responsabilidad de proteger. Sin embargo, el contexto en que se despliegan estas operaciones son cada vez más complejos y hostiles, donde al igual que sucedía en el conflicto de la Ex Yugoslavia no hay que mantener. Ante esta situación, se exhorta a las OMP a que mejoren la capacidad de información de las misiones en un doble sentido: para proporcionar una evaluación real y de futuro de las amenazas que cierne sobre poblaciones estratégicamente más vulnerables; y para incorporar perspectivas y estrategias de protección de los sectores de la población más vulnerables, entre los que se destaca a las mujeres y los niños. Es decir, se requiere adoptar estrategias de protección centradas en la detección y seguimiento de los riesgos que pueden desembocar en la comisión de cualquiera de las cuatro categorías de crímenes de referencia.

En cuanto al segundo elemento integrante de este segundo pilar, la “formación de capacidad”, el Secretario General recuerda las siete capacidades particulares dirigidas a mitigar el riesgo de la comisión de esos atroces crímenes que incluyó en su Informe sobre el *cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y responsabilidad de proteger*⁷⁴:

1. Sector de la seguridad profesional y responsable.
2. Instituciones imparciales encomendadas a supervisar las transiciones políticas.
3. Instituciones judiciales y de Derechos Humanos independientes.
4. Capacidad para evaluar el riesgo y movilizar la respuesta temprana.
5. Capacidad local para resolver los conflictos.
6. Capacidad de los medios de información para contrarrestar los prejuicios y la incitación al odio.
7. Capacidad para una justicia de transición eficaz y legítima.

En consecuencia, resulta evidente que la Comunidad Internacional, al ejercer su responsabilidad subsidiaria de proteger, debería dirigir sus esfuerzos en asistir al Estado territorial a la consecución de estas siete capacidades. Por lo tanto, al establecerse una Operación de Paz, se debería acordar con el Estado sobre el que será desplegada la misión, el desarrollo de funciones dirigidas a la consecución de las mismas.

⁷³ *Ibidem*, p.13.

⁷⁴ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva...*”, *doc. cit.*, párrs. 43 a 50.

Una de las iniciativas destacadas por el Secretario General en su Informe de 2015, que han sido aplicadas de forma positiva en el ámbito del fomento de la capacidad sobre el terreno, consiste en establecer diálogos en los que participen los líderes religiosos y comunitarios e incorporar las opiniones locales en los sistemas de alerta temprana, especialmente de las mujeres.

En cualquier caso, como hemos apuntado en otras ocasiones⁷⁵, para que la asistencia internacional dirigida a la consecución de estas siete capacidades, resulta evidente y necesario el que los Estados que contribuyen con contingentes civiles y militares al despliegue de una operación de paz garanticen esos niveles de exigencia en sus respectivos Estados, pues, de lo contrario, su contribución no sería eficaz. En relación con la capacitación del sector de la seguridad profesional y responsable, no debemos olvidar que esta capacitación requiere contar con una sólida capacitación en las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, en particular, de la normativa de Derecho Internacional Humanitario, especialmente referida a los sectores más vulnerables de la población como son las mujeres y los niños.

Además, en relación con la asistencia en materia de protección, en el Informe de 2015 se hace especial referencia a que en la capacitación de quienes participen en el despliegue de una operación de paz, tanto militares como civiles, se han de incluir “las enseñanzas extraídas de los problemas prácticos planteados en crisis recientes en las que se cometieron crímenes atroces”⁷⁶, como fue la masacre de Srebrenica.

3.1.2. La responsabilidad subsidiaria de la Comunidad Internacional en el tercer pilar: “Respuesta oportuna y decisiva”

DÍAZ BARRADO considera que el tercer pilar incorpora una novedosa noción de «soberanía compartida», reflejada en las competencias soberanas que asume la Comunidad Internacional en el caso de que un determinado Estado se encuentre en la imposibilidad de ejercer sus obligaciones de protección⁷⁷.

El tercer pilar contiene una descripción detallada de las opciones existentes para ofrecer una respuesta oportuna y decisiva⁷⁸. Sin embargo, a pesar de la existencia de una gran variedad de opciones, este pilar sigue siendo percibido como un enfoque centrado en exclusiva en el uso de la fuerza, por lo que el Secretario General, en su Informe de

⁷⁵ DE TOMÁS MORALES, S., Adiestramiento sensible al género y empoderamiento de la mujer; la necesidad de un enfoque integral. Formación/adiestramiento en relación con la población civil, en DE TOMÁS MORALES, S., (Dir.), *Formación y adiestramiento sensible al género del personal cívico-militar y el empoderamiento de la mujer. Reflexiones en torno a las Operaciones de Paz en el marco de la Política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2013.

⁷⁶ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Un compromiso vital y perdurable...*” doc.cit., p.13.

⁷⁷ DÍAZ BARRADO, C.M., “La responsabilidad de proteger...”, *opus cit.*, p. 21.

⁷⁸ Véase Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva.*” Doc: A/66/874-S/2012/578.

2015, considera que “esta percepción debe corregirse”⁷⁹, pues no se trata de elegir entre una inacción o el uso de la fuerza. Lo importante, de cara al próximo decenio, radica en la adopción de “un enfoque temprano y flexible para cumplir las responsabilidades del tercer pilar, que se centre en medios no coercitivos, pero en el que se tengan en cuenta desde el principio todos los mecanismos que autorice la Carta”⁸⁰. Para la consecución exitosa del referido enfoque, se requieren los siguientes requisitos previos⁸¹:

1. La elección que realice la Comunidad Internacional de los instrumentos empleados debe estar aún más basada, por una parte, en conocimientos actualizados y exactos de las exigencias sobre el terreno y, por otra, en una opinión fundamentada de las consecuencias que tendría su aplicación. Además, los Estados miembros tienen la responsabilidad de prever los posibles efectos perjudiciales de sus respuestas.
2. La necesidad de que los Gobiernos y otros agentes tengan en cuenta en qué condiciones son más eficaces los distintos instrumentos a emplear.
3. La necesidad de tomar medidas en el marco de estrategias más amplias y que se orienten de forma directa a la prevención de la comisión de las cuatro categorías de crímenes sobre las que se ejerce la responsabilidad de proteger. En consecuencia, no se deberían adoptar instrumentos sin tener en cuenta su interrelación con otros instrumentos. Por último, se requiere “una colaboración internacional coherente que refleje las funciones respectivas que desempeñan los agentes internacionales, regionales y bilaterales”.
4. Si el Consejo de Seguridad considera que son necesarios los medios militares, los mandatos deberán ser claros, en cuanto a sus objetivos, duración y procedimientos de evaluación de los progresos conseguidos. En relación con la posibilidad de desplegar una acción militar colectiva, esta medida deberá calibrarse y ser proporcional; basarse en las reglas de enfrentamiento compatibles con la finalidad de la operación, que consiste en proteger, y siempre de conformidad con lo establecido por el Derecho Internacional. Además, se indica la necesidad de tenerse en cuenta, desde el primer momento, el posible apoyo que se requerirá para la consolidación de la paz tras la crisis.
5. Para que se pueda cumplir con la responsabilidad subsidiaria de proteger se requiere que el Consejo de Seguridad llegue a un consenso y ofrezca una respuesta colectiva sólida, sin que sean un obstáculo para conseguirlo la existencia de intereses estratégicos más limitados.

Ahora bien, si los cuatros primeros requisitos previos demuestran que las lecciones identificadas tras la masacre de Srebrenica pueden convertirse o ya se han convertido

⁷⁹ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Un compromiso vital y perdurable...*”, doc.cit., p.14, pár.38.

⁸⁰ *Ibidem*, pár.39.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 14-16; párrs. 40 a 44.

en lecciones aprendidas, las dificultades en ofrecer una sólida respuesta en el Consejo de Seguridad, buscando consensos más allá de intereses estratégicos propios de sus miembros, plantean más dificultades como veremos a continuación.

3.1.3. *¿Existe verdadera voluntad de proteger a la población civil de conformidad con la doctrina de la responsabilidad de proteger? El eterno problema del veto en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*

Cuando el Secretario General, en su Informe de 2000, planteaba a la Comunidad Internacional el interrogante sobre cómo se debería responder ante violaciones graves y sistemáticas de los Derechos Humanos como las ocurridas en Srebrenica, nos anunciaba que el recurso al uso de la fuerza armada “ante una matanza, es una opción a la que no se puede renunciar”, como ya hemos citado. Las respuestas ofrecidas desde las Naciones Unidas han sido claras al respecto: no se descarta la posibilidad de llevar a cabo acciones militares con o sin la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza armada. Sin embargo, se reduce la posibilidad del uso de la fuerza armada a la autorización del Consejo de Seguridad. En consecuencia, las reticencias del Consejo de Seguridad para dar una respuesta enérgica y eficaz, como sucedió en relación con la situación de Srebrenica, hace que la nueva doctrina de la responsabilidad de proteger a la población civil frente a la comisión de las cuatro categorías de crímenes afectadas, puede hacer que las lecciones identificadas tras la masacre de Srebrenica se queden en eso, sin convertirse en lecciones aprendidas, si este órgano se quedase paralizado por el veto de uno de sus miembros permanentes. En este sentido, como indican BERMEJO GARCÍA y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger se quede “anquilosado”⁸². Por su parte, BREAKEY y otros también consideran que se está limitando la articulación de una respuesta armada efectiva y eficaz de la Comunidad Internacional a proteger a la población civil al ejercer su responsabilidad subsidiaria de proteger, cuando el Estado no ha cumplido con el ejercicio de su responsabilidad de proteger primaria⁸³.

La eterna polémica sobre el derecho del ejercicio de veto y la posibilidad de paralizar la respuesta de la Comunidad Internacional ante una grave crisis humanitaria, como la que nos ocupa, volvió a ser objeto de atención en relación con el nuevo concepto de la responsabilidad de proteger. Así, fue objeto de especial atención en el

⁸² BERMEJO GARCÍA, R., y LÓPEZ-LACOISTE DÍAZ, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias, en *Cuadernos de Estrategia*, nº 160: *Las respuestas del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013, p.73.

⁸³ BREAKEY H. y otros, *Enhancing Protection Capacity; Policy Guide to the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians*. United Nations University; Griffith, ANU, QUR, OP Jindal Global University; Center for Asian Integrity. Australia: Institute for Ethics, Governance and Law. Disponible en http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-poc_policy.pdf, p.50.

Informe de la CIISE⁸⁴, en el que se abogaba por el establecimiento de un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuando haya que hacer frente o evitar una grave crisis humanitaria. De esta forma, salvo que sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no deberían hacer uso de su derecho de veto “para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría”⁸⁵. Sin embargo, no fue objeto de atención en el Documento Final de la Cumbre del Milenio de 2005. En consecuencia, la iniciativa de no dejar en el olvido la propuesta de un uso responsable del derecho de veto ha quedado en manos de los Estados y de organizaciones no gubernamentales. En este sentido, destaca la iniciativa de cinco Estados (Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza), que presentaron un proyecto de resolución ante la Asamblea General, en 2012, en la misma línea iniciada por la CIISE, de tal forma que se solicitaba a los cinco miembros permanentes el deber de “Abstenerse de utilizar el veto para impedir que el Consejo adopte medidas encaminadas a prevenir o poner fin al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad”⁸⁶. A pesar de que la propuesta de resolución no fuese exitosa, constituye el motor impulsor de los esfuerzos que se siguen emprendiendo tanto en el seno de las Naciones Unidas como en el ámbito organizativo internacional regional o por las Organizaciones no gubernamentales.

Veinte años después de la masacre de Srebrenica, como indicábamos al inicio del presente capítulo, ni siquiera se puso de acuerdo el Consejo de Seguridad para adoptar una Resolución conmemorativa. Esta lamentable situación, debido al veto de Rusia, fue objeto de atención por el representante de la delegación española ante el Consejo de Seguridad:

“España lamenta profundamente el veto ruso al proyecto de resolución presentado por el Reino Unido para la conmemoración de los 20 años transcurridos desde el genocidio en Srebrenica. Como ya ha dicho el Vicesecretario General, una de las grandes responsabilidades de Naciones Unidas y de este Consejo de Seguridad es la prevención de crímenes atroces como el ocurrido en Srebrenica hace dos décadas.

Vetar este género de iniciativas supone un duro revés a los esfuerzos de esta Organización para avanzar en la Responsabilidad de Proteger de nuestros ciudadanos, así como a los esfuerzos en avanzar en la limitación del uso del veto para crímenes atroces”⁸⁷.

⁸⁴ El informe de la CIISE sobre “La responsabilidad de proteger”, doc.cit, atenderá esta controvertida cuestión en su apartado sexto bajo el título: “*Legitimidad y derecho de veto*”.

⁸⁵ Informe de la CIISE, doc.cit., p.56, pár.6, inciso 21.

⁸⁶ Propuesta de resolución sobre “*Aumento de rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad*”, presentada por Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza ante la Asamblea General, en su sesión de 15 de mayo de 2012. Doc: A/66/L.42/Rev.2.

⁸⁷ Intervención del Representante de la Delegación de España ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con ocasión del vigésimo Aniversario de la masacre de Srebrenica, pronunciada el 7 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Actualidad/Documents/150707%20Elementos%20de%20intervencion%20BiH.pdf>

4. CONCLUSIONES

Con ocasión del vigésimo Aniversario de la masacre de Srebrenica hemos tenido ocasión de atender a las lecciones identificadas sobre la fracasada respuesta ofrecida por la Comunidad Internacional. A partir de las mismas, nuestras reflexiones han ido encaminadas a descubrir si las mismas se han convertido o están en vías de convertirse en lecciones identificadas. En relación con la materia objeto de análisis en el presente capítulo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

La PRIMERA CONCLUSIÓN consiste en la necesaria distinción entre licitud e idoneidad del establecimiento de zonas seguras que tengan como objetivo la protección de la población civil.

Durante el desarrollo del presente capítulo hemos podido constatar la licitud del establecimiento de zonas seguras para la protección de la población civil, en situaciones de conflicto armado, con independencia de que su creación se realice de conformidad con las normas convencionales y consuetudinarias de DIH o sea el resultado de una medida adoptada por el Consejo de seguridad, de conformidad con lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

Del estudio de los distintos tipos de zonas seguras objeto de regulación por la normativa internacional de DIH, hemos podido extraer dos conclusiones parciales: la primera consiste en la constatación de que todas responden a una misma finalidad, la protección de la población civil frente a los efectos de los combates; la segunda, que el consentimiento de las Partes beligerantes constituye no sólo un requisito indispensable para su establecimiento, sino que, además, cumple una función garantista de las obligaciones establecidas sobre su protección.

En relación con las zonas seguras establecidas por las Naciones Unidas, existe una gran libertad para establecer distintas modalidades, como zonas de prohibición de vuelos; pasillos o corredores humanitarios o zonas de protección, entre otras. Es evidente que nos encontramos ante un gran abanico de posibilidades, lo que permite adaptarse a las circunstancias cambiantes de los conflictos y ofrecer distintos tipos de protección en torno a ellas. Por ello, existe la posibilidad de establecer zonas seguras cuyo objetivo sea el mismo que las establecidas de conformidad con la normativa internacional de DIH, es decir, la protección de la población civil frente a los efectos de los combates. Sin embargo, las zonas seguras establecidas con esta finalidad adolecen, desde su constitución, de una menor garantía de que sean respetadas por las Partes beligerantes, pues no requieren de su consentimiento.

Es evidente que el establecimiento de una zona segura con la finalidad de proteger a la población civil de conformidad con la normativa de DIH no es efectivo si una de las Partes beligerantes tiene como objetivo central de sus planes estratégicos el atacar a la población civil. En estos casos, la finalidad de su establecimiento perdería su sentido, pues los ataques que pueda sufrir la población civil que se encuentre en dicha zona ya no podría ser considerado como “un daño colateral”. Sin embargo, el hecho de que

haya sido establecida con el consentimiento de los beligerantes, ofrece mayores garantías de que la población civil no será su objetivo estratégico.

En el caso del conflicto en el territorio de la Antigua Yugoslavia hemos podido constatar el establecimiento de distintos tipos de zonas seguras, incluyendo las zonas de protección de determinadas ciudades, como la de Srebrenica. El problema de partida que nos encontramos es que se establece una zona segura muy similar a lo que sería una “zona desmilitarizada” de conformidad con la normativa internacional de DIH, pero sin contar con el consentimiento de las Partes beligerantes. Es decir, se establece una zona segura con la finalidad de proteger a la población de los efectos de los combates, pero no frente a lo que ya se presagiaba: que la población civil era el objetivo de las operaciones militares desplegadas por la fuerzas serbias de Bosnia, como parte de un plan general de genocidio y depuración de la población bosnia musulmana. En consecuencia, más allá de la licitud de su establecimiento, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, la medida adecuada no fue la idónea.

La SEGUNDA CONCLUSIÓN podría resumirse en la necesidad de ofrecer respuestas eficaces con los medios adecuados. Si bien la medida de declarar a Srebrenica como zona segura no fue una respuesta eficaz, tampoco lo fue la elección de los medios para proteger a su población frente a los atroces riesgos que la amenazaban.

Al decidir encomendar la protección de la zona segura establecida en Srebrenica a la UNPROFOR se constató que la medida tampoco era la idónea, como ya hemos indicado, por dos grandes razones: por haber encomendado funciones coercitivas de imposición de la paz a una OMP, desnaturalizándola a través de una ambigua ampliación de su Mandato. Además, al hecho de no contar con un Mandato claro hay que sumar la falta de coherencia de la Comunidad Internacional, tanto a nivel político como de compromiso en relación con los medios puestos a su disposición: ni recursos financieros ni capacidades adecuadas.

Como TERCERA CONCLUSIÓN, podemos destacar que el nuevo concepto de “responsabilidad de proteger” constituye una vía muy satisfactoria para que las lecciones identificadas tras la masacre de Srebrenica se conviertan en lecciones aprendidas. En efecto, si bien la doctrina de la responsabilidad de proteger surge tras la constatación de los fracasos de la Comunidad Internacional para proteger a la población civil frente a los más atroces crímenes internacionales, el propio concepto de “responsabilidad de proteger” se convierte al mismo tiempo en un elemento de cambio de la propia Comunidad Internacional.

En primer lugar, porque se dirige en primera instancia a los Estados en los que reposa la responsabilidad primordial de proteger a su población frente a las cuatro más graves categorías de crímenes, como los ocurridos en Srebrenica: crímenes de guerra, de genocidio, de depuración étnica y de lesa humanidad. El ejercicio de competencias soberanas debe ser entendido como un ejercicio responsable de soberanía. En segundo lugar, porque la Comunidad Internacional no puede quedarse de mero espectador, sino que debe asumir su responsabilidad subsidiaria de proteger, cuando el Estado

territorial no tiene voluntad o no está en condiciones de ejercer su responsabilidad primaria de proteger a su población frente a la comisión de las cuatro categorías de crímenes de referencia.

Tras un breve repaso de esta nueva doctrina de la responsabilidad de proteger abre un alentador camino hacia la transformación de las lecciones identificadas sobre lo ocurrido en Srebrenica para que puedan convertirse en la práctica en lecciones aprendidas. Por una parte, por el acierto de centrar la aplicación práctica de esta nueva doctrina en el ámbito de la prevención., incluso cuando se estén adoptando medidas en el marco del tercer pilar. Por otra, por establecer condiciones de aplicabilidad práctica dirigidas a que las lecciones identificadas en el pasado no vuelvan a repetirse en el futuro.

La quinta y última conclusión que podemos ofrecer, a modo de CONCLUSIÓN FINAL, es que la respuesta de la Comunidad Internacional tras los atroces crímenes cometidos en Srebrenica va por buen camino, en el plano teórico, pero que habrá que esperar a posteriores desarrollos conceptuales y a su aplicación práctica para poder comprobar que las lecciones identificadas son lecciones aprendidas.

En consecuencia, podemos afirmar que, aunque en el plano teórico no existe una incompatibilidad entre el establecimiento de una zona segura y el encomendar la vigilancia de la misma a una OMP; en su aplicación práctica sobre el terreno, las dificultades radican en el tipo de zona segura establecida y las funciones encomendadas a esa operación de paz. Lo importante, como hemos indicado, es que existe una coherente y responsable respuesta por parte de la Comunidad Internacional que tenga en cuenta, antes de adoptar medidas, las circunstancias concretas de cada caso y recordar la trágica experiencia de lo sucedido en Srebrenica. Es decir, más allá de la licitud de las medidas a adoptar, reflexionar en profundidad si las mismas son las adecuadas. Para su consecución, se requiere la sólida respuesta firme y unánime de la Comunidad Internacional.

No obstante, a día de hoy, aún queda mucho camino por recorrer para poder hablar de lecciones aprendidas, pues existen algunos obstáculos de difícil, aunque no de imposible superación, como es la pendiente y controvertida consecución de un ejercicio del derecho de veto responsable por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario. Vol. I: Normas*, CICR, Buenos Aires (Argentina), 2007.
- HENCKAERTS, J-M y DOSWALD-BECK, L., *El Derecho Internacional Humanitario. Vol. II: Prácticas*. CICR, Buenos Aires (Argentina), 2007.

ROGERS, A.P.V., *Law on the battlefield*, (second edition), Manchester University Press, Manchester, 2004.

Capítulos de libro

- BERMEJO GARCÍA, R., y LÓPEZ-LACOISTE DÍAZ, E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia*, nº 160: *Las respuestas del Derecho Internacional a los problemas actuales de la Seguridad Global*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2013, pp.17-76.
- CARDONA LLORENS, J., El mantenimiento de la Paz y la seguridad internacionales, en Díez de Velasco, M. (ed), *Las Organizaciones Internacionales*, 15ª Edición, Tecnos, Madrid, 2008. pp.227-274.
- DE TOMÁS MORALES, S., Adiestramiento sensible al género y empoderamiento de la mujer; la necesidad de un enfoque integral. Formación/adiestramiento en relación con la población civil, en DE TOMÁS MORALES, S. (Dir.), *Formación y adiestramiento sensible al género del personal cívico-militar y el empoderamiento de la mujer. Reflexiones en torno a las Operaciones de Paz en el marco de la Política exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2013, pp.77-126.
- MONASTERIO RENTERÍA, J. La intervención militar internacional en la ex Yugoslavia, en RUIZ JIMÉNEZ, J.A., *Balcánes, la herida abierta en Europa: conflicto y reconstrucción de la convivencia*, Plaza y Valdés, Madrid, 2019, pp.69-104.

Artículos en revista

- AÑAÑOS MEZA, M-C., “La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas y la Doctrina de la Responsabilidad de Proteger”, en *UNISCI Discussion Papers*, nº 21, Octubre-October 2009, pp.164-192. Disponible en el siguiente sitio web: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20MEZA.pdf>.
- CARRILLO SALCEDO, J.A., “Consideraciones sobre el funcionamiento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, nº 164 (1965).
- DÍAZ BARRADO, C.M., “La responsabilidad de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo. Entre lo conceptual y la práctica internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, nº 24, 2012, pp 1-40.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, R., “Consecuencias de la actuación de la ONU en Srebrenica”, en *Boletín de Información del Ministerio de Defensa*, núm. 306, CESEDEN, Madrid, 2008 pp. 23-35.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., “Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta”, en *Tiempo de Paz*, núm. 43, Invierno 1996/97, pp.245-256.

Convenios Internacionales

- Reglamento de la Haya de 1899, anexo a la Convención II de la Haya de 1899 relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre.
- Reglamento de la Haya de 1907, anexo a la Convención IV de la Haya de 1907 relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre.
- Convenio de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña, (Convenio I), adoptado el 12 de agosto de 1949, fue ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm.236, de 23 de agosto de 1952).

Capítulo 3. Zonas de seguridad y operaciones de mantenimiento de la paz

- Convenio de Ginebra para la mejora de la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar (Convenio II), adoptado el 12 de agosto de 1949. Fue ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 239 de 26 de agosto de 1952).
- Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra (Convenio III), adoptado el 12 de agosto de 1949. Fue ratificado por España el 4 de agosto de 1952 (BOE núm. 249 de 5 de septiembre de 1952).
- Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, (Convenio IV), adoptado el 12 de agosto de 1949, fue ratificado por España el día 4 de agosto de 1952 (BOE núm.246, de 2 de septiembre de 1952).
- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, adoptado el 8 de junio de 1977. Ratificado por España el 11 de abril de 1989 (BOE núm. 177 de 26 de julio de 1989).
- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, adoptado el 8 de junio de 1977 (Protocolo II). Ratificado por España el 11 de abril de 1989 (BOE núm. 177 de 26 de julio de 1989).
- Protocolo II enmendado sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos de la Convención sobre prohibiciones o restricciones de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980.
- Protocolo III sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias de la Convención sobre prohibiciones o restricciones de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980, que se extendió a los conflictos armados internos tras enmendar, el 21 de diciembre de 2001.
- Estatuto de la Corte Penal Internacional fue adoptado el 17 de julio de 1998, entrando en vigor el 1 de julio de 2002. Fue ratificado por España el 24 de octubre de 2000. A través de la Ley Orgánica 5/2014, de 17 de septiembre, por la que se autoriza la ratificación de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, relativas a los crímenes de guerra y al crimen de agresión, hechas en Kampala el 10 y 11 de junio de 2010 (BOE Núm.227, de 18 de septiembre de 2014).
- Protocolo II, de 26 de marzo de 1999, de la Convención de la Haya sobre la protección de los bienes culturales, de 14 de mayo 1954.

Documentación

A) *De las Naciones Unidas.*

- Resolución 2675 (XXV) sobre los principios básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su vigésimo quinto período de sesiones, celebrada el 9 de diciembre de 1970.
- Resolución 743 adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la que se establece la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), celebrada el 21 de febrero de 1992. Doc: S/RES/ 743 (1992).
- Resolución 780 (1992), adoptada por el Consejo en su 3119ª sesión de 6 de octubre de 1992. Doc: S/RES/780(1992).
- Resolución 808 (1993), aprobada por el Consejo en su 3175ª sesión de 22 de febrero de 1993. Doc: S/RES/808 (1993).
- Resolución 819 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su 1393ª sesión, celebrada el 16 de abril de 1993. Doc: S/RES/819 (1993).

- Resolución 836 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad en su 3228ª sesión, celebrada el 4 de junio de 1993. Doc: S/RES/836 (1993).
- Resolución 827 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su 3217ª sesión de 25 de mayo de 1993. Doc: S/RES/827 (1993).
- Informe del Secretario General presentado ante la Asamblea General, de conformidad con la Resolución 53/35 de la Asamblea General sobre la Caída de Srebrenica, en su quincuagésimo cuarto período de sesiones sobre el tema 42 del programa: la situación en Bosnia y Herzegovina, de 15 de noviembre de 1999. Doc: A/54/549.
- Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización de 1999, presentada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento nº1, Doc: A/54/1.
- Informe del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, enviado mediante carta dirigida al Secretario General, el 17 de agosto de 2000. (“Informe Brahimi”), Doc: A/55/305-S/2000/809.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Milenio 2000. Do: A/54/2000.
- Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización en 2000.
- Informe de la CIISE sobre “La responsabilidad de proteger” fue enviado, como documento adjunto a la Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el Representante del Canadá ante las Naciones Unidas, siendo presentados ambos documentos ante la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones, al abordar el 44 Tema del programa provisional, relativo al Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, el 14 de agosto de 2002. Doc: A/57/303.
- Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se recoge en la Resolución aprobada por la Asamblea General, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, de 16 de septiembre de 2005, Doc: A/RES/60/1, distribuido el 24 de octubre de 2005.
- Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, titulado: “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”. Documento disponible en el siguiente sitio web: http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”, presentado ante la Asamblea General, en su sexagésimo tercer período de sesiones relativo al seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, de 12 de enero de 2009. Doc: A/63/677.
- Propuesta de resolución sobre “*Aumento de rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad*”, presentada por Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza ante la Asamblea General, en su sesión de 15 de mayo de 2012. Doc: A/66/L.42/Rev.2.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva*.” Doc: A/66/874-S/2012/578.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre “*Cumplimiento de nuestra responsabilidad colectiva: asistencia internacional y responsabilidad de proteger*”. Doc: A/68/947-S/2014/449.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, “*Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger*”, presentado ante la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones, de 13 de julio de 2015. Doc: A/69/981-S/2015/500.
- Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, en la 7568ª sesión, celebrada el 25 de noviembre de 2015, en relación con el examen del tema titulado “*La protección de los civiles en los conflictos armados*”. Doc: S/PRST/2015/23.

B) Otra documentación de Derecho Internacional Humanitario, disponible en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR):

Declaración de Bruselas de 1874 sobre las leyes y costumbres de la guerra.

Manual de Oxford de 1880, publicado por el Instituto de Derecho Internacional.

Declaración de San Petersburgo con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra, de 1868.

Recursos Web

ABRISKETA, J., “Zonas de Seguridad,” en AAVV., Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Universidad del País Vasco-Hegoa, recurso digital, 2005-2006. Disponible en: www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/229.

BREAKEY H. y otros, Enhancing Protection Capacity; Policy Guide to the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians. United Nations University; Griffith, ANU, QUR, OP Jindal Global University; Center for Asian Integrity. Australia: Institute for Ethics, Governance and Law. Disponible en http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-poc_policy.pdf.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN. Intervención del Representante de la Delegación de España ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con ocasión del vigésimo Aniversario de la masacre de Srebrenica, pronunciada el 7 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/CSNU2015-2016/Actualidad/Documents/150707%20Elementos%20de%20intervencion%20BiH.pdf>

TAMARGO FERNÁNDEZ, A., El principio de imparcialidad en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz ¿Abandono del mismo por la MONUSCO?, p. 6. Disponible en: <http://estudiosmilitares.es/comunicaciones/%C3%81lvaro%20Tamargo%20Fern%C3%A1ndez.pdf>

Jurisprudencia

TIPAY, caso *Karadzic y Mladic*, primer auto de procesamiento, caso núm. IT95-5, de 24 de julio de 1995.