

JESÚS DÍEZ ALCALDE
FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

LOS CONFLICTOS DE SUDÁN



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
-FRANCISCO DE VITORIA-



MINISTERIO DE DEFENSA



ESCUELA DE GUERRA
DEL EJÉRCITO
MINISTERIO DE DEFENSA

LOS AUTORES

JESÚS DíEZ ALCALDE es comandante de Artillería del Ejército de Tierra y diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. Está destinado como profesor en el Departamento de Estrategia y Organización de la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra y, en el ámbito civil, colabora e imparte clases en distintas universidades, entre ellas, la Universidad Carlos III de Madrid y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (Cuenca). Es licenciado en Ciencias de la Información (Periodismo) por la Universidad de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife) y especialista en Comunicación y Defensa por la Universidad Complutense de Madrid.

FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ es Doctor en Derecho, especialidad Derechos Fundamentales y Profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid. Es especialista en organizaciones internacionales, Naciones Unidas, seguridad colectiva y operaciones de mantenimiento de la paz; cuestiones sobre las que ha realizado diversas monografías y artículos. Colaborador con la Escuela de Guerra del Ejército y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, ambos del Ministerio de Defensa, y con el Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de la UNED. Se le concedió el Premio Extraordinario de Doctorado de la Universidad Carlos III de Madrid del Curso 2001-2002 y el Premio de Defensa 2004.

JESÚS DÍEZ ALCALDE
FELIX VACAS FERNÁNDEZ

LOS CONFLICTOS DE SUDÁN



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
«FRANCISCO DE VITORIA»



ESCUELA DE GUERRA
DEL EJÉRCITO
MINISTERIO DE DEFENSA



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



© Autores y editor 2008

NIPO: 076-08-196-3 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-435-5

Depósito Legal: M-40060-2008

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.400 ejemplares

Fecha de edición: agosto 2008

NIPO: 076-088-197-9 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO PRIMERO: EL CONTEXTO SUDANÉS	13
1. HISTORIA DE SUDÁN.....	15
1.1. Tras la independencia de sudán en 1956.....	26
1.2. la llegada del régimen islámico de al bashir en 1989.....	34
2. ANÁLISIS DE LOS FACTORES GEOPOLÍTICOS	43
2.1. La población de sudán.....	45
2.2. El desarrollo económico de sudán	50
2.2.1. Infraestructuras y comunicación.....	53
2.2.2. Recursos naturales	55
2.3. El devenir político de sudán.....	59
2.4. La fuerza militar de sudán	64
CAPÍTULO SEGUNDO: UN PAÍS EN CONFLICTO	67
1. EL CONFLICTO ENTRE EL NORTE Y EL SUR.....	69
1.1. La primera guerra civil (1955-1972)	70

ÍNDICE

1.2. La segunda guerra civil (1983-2005).....	74
1.2.1. La guerra civil bajo el régimen de Al Bashir	79
1.2.2. El final dialogado de la guerra civil	89
1.2.3. Los efectos de la guerra.....	94
2. EL CONFLICTO EN EL ESTE DE SUDÁN	97
3. EL CONFLICTO DE DARFUR.....	101
3.1. Las acciones armadas en Darfur	105
3.2. La escisión rebelde ante el acuerdo de paz de 2006.....	115
3.3. ¿Hacia el final de la guerra en Darfur?	120
3.4. La crisis humanitaria en Darfur	123
4. EL CONFLICTO ENTRE CHAD Y SUDÁN	126
CAPÍTULO TERCERO: LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN	135
1. LOS ESFUERZOS INTERNOS Y REGIONALES POR LA PAZ EN SUDÁN	137
1.1. El acuerdo global de paz.....	139
1.2. Los esfuerzos por alcanzar un acuerdo de paz definitivo en Darfur	148
1.3. Los esfuerzos por alcanzar un acuerdo entre Sudán y Chad	157
2. LA ACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A FAVOR DE LA PAZ EN SUDÁN.....	159
2.1. La actuación de la unión africana (ua): la misión africa- na en sudán (AMIS).....	160
2.2. La actuación de naciones unidas; en especial, las opera- ciones de paz de naciones unidas en Sudán.....	165

ÍNDICE

2.2.1. La Misión Avanzada de Naciones Unidas en Sudán (UNAMIS)	170
2.2.2. La Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) .	172
2.2.3. UNMIS-Darfur.....	178
2.2.4. La Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID).....	190
2.2.5. La Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT)	199
2.3. La actuación de la unión europea (UE) en favor de la paz en la región	204
2.3.1. El apoyo de la UE a la AMIS	207
2.3.2. La operación de la UE en Chad y Rep. Centroafricana (EUFOR-Ch y RCA).....	208
3. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES DE PAZ DESPLEGADAS EN APOYO A SUDÁN	212
3.1. Misión de la unión africana en Sudán (AMIS).....	212
3.2. Misión de naciones unidas en Sudán (UNMIS)	220
3.3. Operación híbrida unión africana y naciones unidas (unamid)	230
3.4. Apoyo multidimensional de naciones unidas y unión europea (minurcat y eufor tch-rca).....	239
CAPÍTULO CUARTO: LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN DARFUR Y LA REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.....	249
1. La calificación jurídica de las atrocidades cometidas en los conflictos armados en Sudán y sus consecuencias.....	252
2. La aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario enSudán: la actuación de la corte penal internacional.....	264

CONCLUSIONES	275
CRONOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS.....	279
¿QUIÉN ES QUIÉN?	283
DOCUMENTACIÓN.....	291
BIBLIOGRAFÍA	295

INTRODUCCIÓN

La diversidad suele ser un elemento enriquecedor de culturas y un punto de partida para la consecución de la solidaridad y la tolerancia. Pero, en el caso de la República de Sudán no se han cumplido ninguna de estas premisas: el único nexo de unión que comparten sus habitantes es el hecho de que poseen fronteras comunes.

La República de Sudán es un Estado muy heterogéneo desde todos los puntos de vista: en él conviven las etnias árabe y negra, musulmanes y cristianos. Su espacio geográfico también es diverso, donde puede diferenciarse claramente un norte, pobre y desértico, y un sur, rico y tropical. Y es también en esta zona meridional en la que se localizan los recursos naturales más importantes, como el agua del Nilo, los yacimientos de minerales y, fundamentalmente, los pozos petrolíferos. Unas riquezas naturales que bien gestionadas hubiesen sido suficientes para conseguir la evolución económica y social del país. Todos estos factores se han convertido en un foco generador de constantes conflictos, y constituyen todavía hoy el gran obstáculo para conseguir la pacificación de Sudán, condición esencial para avanzar hacia el desarrollo nacional. Estamos, pues, ante un país cuyos sucesivos gobernantes no han sabido, o no han podido, incorporar toda la diversidad y generar un sentimiento que aúne a sus habitantes como miembros de una nación. Con todo ello, Sudán ocupa en 2008 el primer puesto mundial en la lista de Estados Fallidos¹, condición que para las Naciones Unidas constituye el mayor peligro contra la paz y la estabilidad internacional.

¹ Según el listado elaborado en 2007 por el grupo *Fun for Peace*, también publicado en la revista *Foreign Policy*. Este listado ordena a los países según doce factores determinantes, entre los que destacan los movimientos demográficos, el desarrollo desigual y las crisis económicas, o la deslegitimación del Estado para gobernar el país.

INTRODUCCIÓN

La historia de Sudán es la historia de la dominación árabe sobre las tribus africanas. Desde su llegada a Egipto en el año 640, los pueblos árabes comenzaron su expansión hacia el sur, donde se asentaban los reinos cristianos coptos procedentes de tierras etíopes. Tras más de seis siglos de convivencia pacífica, gracias al comercio y al tránsito de musulmanes en peregrinación a La Meca, a partir del siglo XV comenzó la verdadera arabización e islamización del norte y centro del país. Desde entonces, el sur del Sudán se convirtió en fuente de riqueza y de esclavos para los árabes, y comenzaron a fraguarse las enormes diferencias que aún hoy subsisten. El temprano nacionalismo sudanés y su anhelo de independencia de Egipto se vieron frustrados por el condominio anglo-egipcio desde 1899, que además aumentó las divisiones internas en el país y provocó que el camino a la independencia, conseguida en 1956, fuese dirigido sólo por los árabes. Así, la abrupta decisión británica de unificar Sudán bajo un poder central árabe provocó una enorme frustración y, ante la imposibilidad de reclamar sus derechos a participar en la constitución del Estado por la vía política, las poblaciones del sur decidieron hacerlo por las armas y emprendieron la primera guerra civil.

Con este difícil punto de arranque, los incipientes gobiernos no fueron capaces de aunar voluntades, parar la guerra y diluir las diferencias para crear un futuro unido en Sudán, y su fragilidad política provocó que el poder militar se hiciese con las riendas del país tan sólo dos años después de la independencia. En 1972, un nuevo régimen militar, encabezado por Numeiry, consiguió alcanzar un acuerdo de paz con el sur, pero las esperanzas de una convivencia pacífica duraron poco, y la guerra se reactivó y agudizó en 1983, debido a la instauración de la ley islámica y la negativa a hacer partícipe al sur de los beneficios de una incipiente explotación petrolífera. Desde entonces, el Movimiento Popular de Liberación de John Garang llevó las riendas del movimiento insurgente; y la llegada de Al Bashir al Gobierno de Sudán avivó aún más las reivindicaciones sureñas, tras la instauración en Sudán del primer régimen islámico de toda África.

Durante la década de los 90 se sucedieron los apoyos internacionales, predominantemente de África, para acabar con el conflicto, mientras que el régimen islamista quedaba aislado del mundo, además de por la guerra en el sur, por su respaldo innegable al terrorismo yihadista. Pero esta situación cambió a raíz de los atentados del 11 de septiembre, el Gobierno de Al Bashir se abre parcialmente al exterior y se incrementan los esfuerzos para llegar a la paz, con el auspicio y respaldo decidido de las Naciones

INTRODUCCIÓN

Unidas, la Unión Africana y Estados Unidos, principalmente; las Montañas Nuba consiguen establecer un alto el fuego, en 2002; y comienzan las conversaciones de Machakos (Kenia) que serían la antesala del Acuerdo Global de Paz de 2005 en el sur.

Pero, cuando se avanzaba hacia un acuerdo de paz que marcara el complicado camino a la pacificación de Sudán, en Darfur estallaba la rebelión en febrero de 2003, que pronto se tornó en una grave crisis humanitaria. Desde sus inicios, este nuevo conflicto vino a deteriorar las ya tensas relaciones con República Centroafricana y, fundamentalmente, con Chad. La Comunidad Internacional, presente ya en el proceso de paz del sur, asistía en directo al estallido de otra crisis violenta que ponía en serio peligro la pretendida estabilización de Sudán, y decidió desde un principio apoyar con firmeza las negociaciones para acabar con la guerra en Darfur, que se plasmaron en una frágil cesación del fuego en 2004, apenas respetado, y en un Acuerdo de Paz en 2006, que tampoco ha paralizado los combates. Hoy, la violencia sigue imperando en Darfur, a pesar de contar con mayor apoyo internacional y con un importante seguimiento mediático.

En la República de Sudán ha desplegado el mayor número de operaciones de paz y el contingente más numeroso de civiles y militares para conseguir la estabilización de una región del mundo. La primera operación, la Misión de la Unión Africana para Darfur (AMIS), llegó a Darfur en 2004, pero desde el principio resultó inoperante por su escaso número de efectivos y su poca capacidad operativa para afrontar la difícil situación y proteger a la población. Un año después, en junio de 2005, comenzó su despliegue en la región sur la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS). A finales de 2007, y a pesar del enorme esfuerzo que ha supuesto la operación AMIS en Darfur —que ha contado con el apoyo de Naciones Unidas, la Unión Europea y la OTAN—, se produjo el relevo de ésta por una Operación Híbrida de Unión Africana y Naciones Unidas (UNAMID). Por último, y para apoyar el regreso seguro de los cientos de miles de refugiados que malviven en Chad y República Centroafricana, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2007 una operación multidimensional formada por la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), y una operación de la Unión Europea —EUFOR TChad/RCA—, encargada de crear las condiciones de seguridad necesarias para permitir el regreso de los refugiados a Sudán. Sin embargo, y a pesar de la urgencia de todas las operaciones destinadas a la pacificación de

INTRODUCCIÓN

Darfur y de la región limítrofe, el despliegue está resultando lento por el escaso compromiso de la Comunidad Internacional, y por los numerosos obstáculos impuestos por el presidente Al Bashir a la participación de contingentes no africanos en Sudán.

Analizar con mayor detenimiento cómo se ha llegado a la situación actual, las raíces profundas y el transcurso de las distintas guerras internas y regionales, además de valorar el esfuerzo internacional para alcanzar una paz duradera y para hacer respetar los derechos humanos, es el objetivo de este libro, que busca acercar un conflicto de final aún incierto a aquellos que, en el umbral del siglo XXI, consideran inconcebible la dramática realidad de la población de Sudán.

CAPÍTULO PRIMERO:

EL CONTEXTO SUDANÉS

1. HISTORIA DE SUDÁN

La existencia de vida humana en el valle de Nilo al sur de Assuan se remonta al Paleolítico, y gracias a las excavaciones arqueológicas sabemos hoy que en esta zona se libraron las primeras guerras de la Historia, 12.000 años a.C. Durante el octavo milenio a.C., pueblos de la cultura Neolítica se asentaron en el valle en poblados fortificados, donde alternaban la caza y la pesca con la agricultura y la ganadería. Navegaban el río Nilo en busca de nuevos asentamientos, y este movimiento fluvial les permitió entrar en contacto con Egipto, un pueblo mucho más desarrollado que ejerció una influencia constante sobre los habitantes del norte del actual Sudán.

Según las crónicas egipcias, el conocimiento del río Nilo se basaba en la localización de sus cataratas. Las tierras al sur de la primera catarata se denominaban Kush, y durante milenios, los pueblos kushitas mantuvieron relaciones comerciales con los egipcios, basadas fundamentalmente en el trueque. El grano llegaba a Kush desde Egipto, y las caravanas regresaban por el río Nilo cargadas de oro, marfil, incienso y piedras preciosas, cuando no de esclavos que eran muy apreciados como sirvientes, concubinas o soldados de los ejércitos del Faraón. Las expediciones militares egipcias crearon los primeros asentamientos permanentes y fortificados a lo largo del Nilo para proteger el comercio, hasta que pueblos nómadas procedentes de Asia invadieron Egipto y rompieron lazos con el pueblo kushita. Este aislamiento permitió que surgiera el primer reino indígena en Kush, pero pronto el faraón de Egipto Ahmose I retomó el poder y convirtió el reino en una provincia egipcia gobernada por un virrey, que extendió sus dominios hasta la cuarta catarata. Las élites kushitas se fusionaron con la estirpe de virreyes egipcios, adoptaron su idioma (el copto) y sus costumbres, y retomaron el poder cuando Egipto sucumbió a las invasiones extranjeras. En el siglo XI a.C., Kush volvió a ser un reino independiente

EL CONTEXTO SUDANÉS

y fijó su capital en Napata, y, hacia el año 900 a.C., surgió una agresiva monarquía que extendió su autoridad a todo Egipto durante un siglo, y atacó la actual Siria. En represalia, los asirios conquistaron Egipto, y la dinastía volvió a Napata, desde donde extendió sus dominios hacia el sur y este del valle del río.

En el 590 a.C., las tropas egipcias volvieron a atacar Kush, saquearon la capital Napata y la corte se trasladó a Meroe, al norte de la sexta catarata. El reino de Meroe, que llegó a extenderse desde la tercera catarata hasta cerca del actual Jartum, se mantuvo independiente mientras que Egipto fue dominado sucesivamente por persas, griegos y romanos. Bajo un poder centralizado, el reino de Meroe creció en población y en riqueza gracias a una avanzada agricultura de regadío y al comercio con árabes e indios a través del mar Rojo. En el siglo II d.C., el pueblo guerrero de los noba –los nubios– se asentó en una zona en la rivera oeste del Nilo al norte de Kush, a la que llamaron Nobatia. Gracias a su condición guerrera, se convirtieron en aristocracia militar y daban protección al reino de Meroe, hasta que en el año 350 d.C. fueron derrotados por el reino cristiano copto de Axum, el primer reino etíope. Con la desaparición de Meroe y bajo el dominio de los axumitas, emergieron tres reinos cristianos coptos en la zona; Nobatia en el norte, con capital en Faras; Makuria en la región central y capital en Dongola; y por último, Aloa, situado más al sur, con capital en Soba y limitando con el reino de Axum. Los nuevos reinos nubios aceptaron y protegieron la religión monoteísta de la iglesia copta, que legitimaba el poder divino de los monarcas haciéndolos más poderosos antes sus súbditos. Además, la llegada del cristianismo permitió estrechar de nuevo lazos con Egipto y con el Mediterráneo, y los monasterios y escuelas cristianas se convirtieron en depositarios de la cultura y la educación.

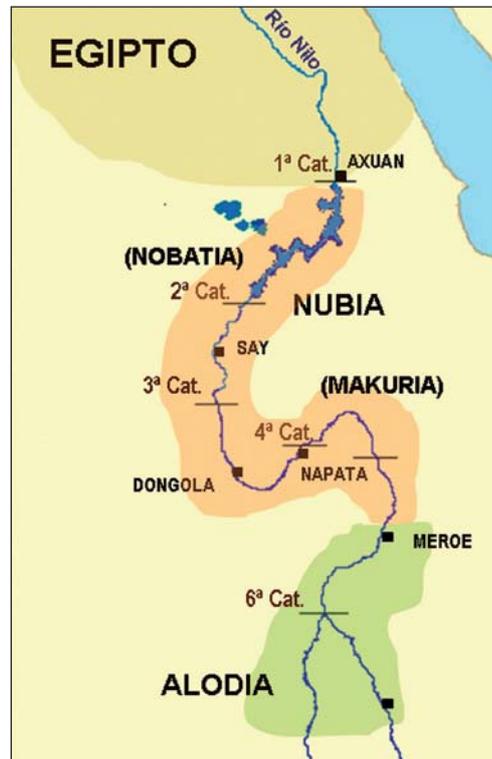
En el año 640 los árabes conquistaron Egipto –hasta entonces bizantino y poblado de cristianos coptos– en nombre del Califa, pero al intentar extender su poder hacia el sur chocaron con la dura defensa de los guerreros nubios en la ciudad de Dongola (año 652), por lo que firmaron un armisticio y retiraron sus tropas. Ante esta derrota, los árabes ofrecieron un acuerdo (*baqt* en árabe) por el que se comprometían a no usar la fuerza para extender sus dominios, y a suministrar ciertas mercancías a cambio de esclavos negros y de oro. Aunque el acuerdo fue beneficioso para los reinos cristianos, la invasión árabe musulmana de Egipto les aisló del resto del mundo cristiano y del patriarca copto, y esto supondría el comienzo del declive de los reinos nubios. A finales

EL CONTEXTO SUDANÉS

del siglo VII, Nobatia y Makuria se unieron en uno nuevo que pasó a denominarse Nubia, que fijó su capital en Dongola. Alcanzaron su mayor apogeo durante el siglo X y XI gracias al comercio con los árabes, que fueron asentándose en la zona y mezclándose con la población cristiana.

La arabización y la llegada del Islam al valle del Nilo

A partir de la firma del *baqt*, las relaciones entre la población árabe de Egipto y los coptos del Reino de Nubia fueron pacíficas durante 600 años, y permitieron la arabización de todo el valle del Nilo de forma lenta y paulatina. Los nómadas árabes continuaron entrando en la región de Nubia en busca de pastos, y los comerciantes árabes llegaban hasta el mar Rojo en busca de especias y esclavos. Gracias a las pacíficas relaciones con Nubia por la aplicación del *baqt*, basado fundamentalmente en el pago de tributos, los árabes viajaban seguros por el Nilo y además los nubios se comprometían a defenderlos si eran atacados por otros pueblos. Los tributos se pagaban en especie, y mientras los árabes facilitaban el grano, los nubios pagaban con esclavos negros, caballos, piedras preciosas o goma arábiga. Todas estas relaciones permitieron a los árabes alcanzar una posición de privilegio en Nubia, también recogida en el *baqt*, y comenzaron a asentarse en los reinos nubios como mercaderes o ingenieros en las minas de oro y esmeralda al este del valle del Nilo, además de los miles de peregrinos musulmanes que atravesaban la región para alcanzar los puertos de Aidab y Suakin en mar Rojo, y desde allí llegar a La Meca.



Plano 1: Valle del Nilo en el siglo IX

EL CONTEXTO SUDANÉS

En el año 1260, los mamelucos –antiguos esclavos blancos de origen turco que eran islamizados e instruidos como soldados al servicio del Califa– tomaron el poder en Egipto, constituyeron su propio sultanato y extendieron sus dominios hacia el sur. Fueron los grandes misioneros del Islam, aunque no perseguían a las otras religiones. A pesar de que enviaron continuas expediciones militares contra los nubios, nunca los gobernaron directamente y los reinos de Nubia y Alodia continuaron siendo independientes, aunque cada vez era mayor la fragmentación de los antiguos pueblos cristianos que sucumbían ante la expansión del islamismo y de la lengua árabe.

Durante los siglos XIV y XV, la lengua árabe se extendió por los reinos nubios debido a la expansión de distintos pueblos procedentes de Arabia. Entre ellos destacaron los *jaali*, agricultores o ganaderos sedentarios asentados a lo largo del valle, y los *juhayna*, una familia de tribus nómadas (Kababish, Baqqara y Shukriya) que ocupó una amplia zona desde la sabana desértica al oeste del Nilo hasta las cumbres abisinias al este del Nilo Azul. Ambos grupos fueron sustituyendo a los desmoronados reinos nubios, a los que derrotaron en numerosos conflictos, o se fusionaron con los pueblos indígenas de forma pacífica, como con los Beja² que vivían al este del Nilo y cerca del mar Rojo. En cuanto a la expansión del Islam desde Egipto, no se debió a una férrea política de proselitismo o de conversiones forzadas, sino producto de un gran número de casamientos, además de las relaciones comerciales con los árabes y los pueblos musulmanes.

El Reino Funj y la invasión otomana

Hasta finales del siglo XIII, los reinos Nubios se mantuvieron independientes. Sin embargo, y con la llegada de los árabes, comenzó el declive de la iglesia cristiana copta de Nubia y se debilitó la autoridad de las dinastías reinantes, al tiempo que se intensificó la trata de esclavos negros con Egipto. Las comunidades en la rivera del Nilo y la sabana, temerosas de su seguridad, formaron agrupaciones tribales y adoptaron la protección de

² Esta unión con los pueblos árabes permitió a los dirigentes Beja legitimar su ascendencia árabe tras la independencia de Sudán, y con ello mantener mejores relaciones con los sucesivos gobiernos de Jartum a diferencia del resto de las provincias de Sudán.

EL CONTEXTO SUDANÉS

los árabes, que cada vez eran considerados más cercanos. En 1304, Nubia fue invadida por beduinos por el este (Kordofan y Darfur) y los mamelucos por el norte, que impusieron a su protegido Bershamo en el poder y le obligaron a convertirse al Islam. Un siglo después, en 1410, la tribu islamizada de los hawwara se hizo con el poder e hizo desaparecer cualquier huella del reino cristiano. A partir de entonces, la religión musulmana y la lengua árabe se fueron consolidando frente al declive del cristianismo y las lenguas indígenas, que en el siglo XVI prácticamente eran vestigios del pasado en la vieja Nubia.

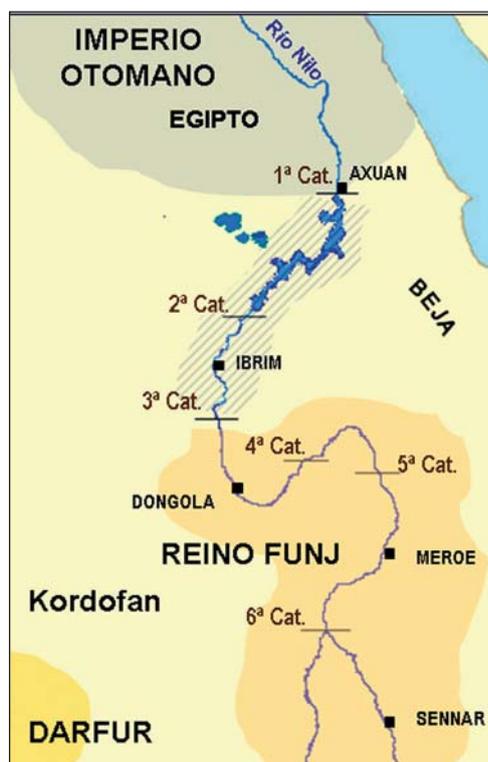
Sin embargo, el reino cristiano de Alodia consiguió subsistir un siglo más que el reino Nubia, hasta que en 1504 fueron invadidos por los funj, un pueblo no árabe de origen prácticamente desconocido que procedía del sur del Nilo, que llegó a constituir un vasto imperio en la región. El Reino Funj se extendió desde la tercera catarata hasta las montañas etíopes, aceptaron el Islam y fundaron en Sennar la capital del sultanato. El sultán (*mek*) de Sennar gobernaba sobre una ancha confederación de pequeños sultanatos y comunidades tribales, de los que recibía tributos y soldados para la guerra a cambio de protección y control de los desórdenes locales y disputas internas. El Reino Funj (también conocido como Reino de Sennar) se dividía en áreas tributarias que recibían el nombre de *dar*, y que se consideraban unidades tribales, hasta tal punto que el cambio de *dar* suponía también un cambio de tribu (las distinciones tribales actuales en Sudán parecen proceder de este periodo). Con este sistema político, los funj estabilizaron y pacificaron la región, y además interpusieron un colchón militar entre los árabes del norte, los abisinios al este y los negros no musulmanes del sur.

Mientras el Reino Funj se hacía fuerte al sur del Nilo, los turcos conquistaban Egipto en 1517, que pasó a convertirse en una provincia del Imperio Otomano. Las fuerzas otomanas persiguieron a los mamelucos que huían a Nubia, y a partir de 1550 los líderes militares se hicieron con el poder, aceptaron a los otomanos, y controlaron el territorio de forma prácticamente autónoma, aunque oficialmente dependían de Estambul, capital del Imperio. En el litoral del mar Rojo, los otomanos ocuparon los puertos de Suakin y Massawa para mantener el contacto y las rutas comerciales con el resto del Imperio.

Durante el siglo XVII, el Reino Funj vivió su época de mayor auge. Vencieron a los pueblos nilóticos, y el sultán de Sennar se creó un ejército propio de esclavos negros para no depender de los soldados enviados desde los *dar*. Esta medida soliviantó a la dinastía de los guerreros funj,

EL CONTEXTO SUDANÉS

que depusieron al sultán en 1718 y tomaron las riendas del reino. Bajo el nuevo poder militar, y relegado el sultán a una figura simbólica, los funj se enfrentaron con éxito a la invasión abisinia, derrotaron a los guerreros fur y tomaron la mayor parte de Kordofan. Pero las continuas guerras, los enfrentamientos internos y la imparable demanda de soldados superaban con creces los recursos guerreros de la sociedad, por lo que a principios del siglo XIX el Reino Funj no era más que una sombra del poder de antaño, y las áreas más remotas dejaron de reconocer incluso el poder nominal del sultán.



Plano 2: Valle del Nilo en el siglo XVII

El sultanato de Darfur

Darfur significa en árabe «país de los fur». Los guerreros fur eran renombrados jinetes que se asentaron al oeste del río Nilo, y durante el siglo XVI dependieron del Imperio Borno, emplazado en la actual Nigeria. Se declararon sultanato independiente con el líder Sulayman Solong en 1596, que decretó el Islam como religión oficial, aunque las masivas conversiones a la religión musulmana no llegaron hasta principios del siglo XIII con el reinado de Ahmad Bakr. Durante este siglo, varios sultanes consolidaron la dinastía en Darfur, establecieron la capital en Al Bashir, y se enfrentaron con éxito a los funj por el control de Kordofan. Los sultanes monopolizaron la trata de esclavos negros, principal recurso económico del sultanato, y gobernaron con extrema dureza mientras mantenían relaciones comerciales y pacíficas con los otomanos e incluso con

EL CONTEXTO SUDANÉS

Napoleón Bonaparte, que apreciaba la bravura y valentía de los esclavos negros como soldados de sus ejércitos. Algunos de estos esclavos llegaron a puestos importantes en la corte, y su poder provocó una reacción violenta entre la clase tradicional de los fur, una rivalidad que causó constantes desencuentros y luchas internas durante el siglo XIX.

La conquista egipcia de Sudán

En 1805, Mehmet Alí, un jefe militar otomano procedente de Albania que llegó a Egipto para luchar contra las tropas napoleónicas, tomó el poder del ejército, venció a los franceses, y fue proclamado pachá de Egipto por los ulemas y reconocido por el propio sultán otomano³. En 1820 puso a su hijo Ismail Pasha Kamil al mando de los ejércitos para invadir a los otomanos al sur de la primera catarata, desde donde remontó el Nilo Azul y conquistó el Reino Funj, sometiendo al último sultán Badi VI. Otra expedición, al mando de Mohammed Bey, se dirigió hacia el oeste y tomaron Kordofan, pero renunciaron conquistar Darfur. Comenzó un periodo cruel de trata de esclavos y expolio de las riquezas del país, en especial de oro, y los pueblos árabes respondieron con la rebelión —en la que pereció el propio Ismail— que fue sofocada por las fuerzas turco-egipcias en 1823. Ese mismo año, Mehmet Alí fundó la ciudad de Jartum, sobre la base de las guarniciones militares enviadas en apoyo de su ejército, donde estableció a un gobernador egipcio a partir de 1830, y comienza a gestarse la formación de Sudán como entidad nacional.

Durante este periodo comenzó la expansión de los egipcios hacia el este, donde se encontraron con la oposición de los beja, y hacia el sur, frenando las continuas incursiones de los etíopes. En 1840 fundaron su primera guarnición en Kassala, en territorio beja, y una expedición por el Nilo Blanco les llevó hasta Bahr el Ghazal y los alrededores de Juba, en

³ Después de ser nombrado pachá de Egipto, Mehmet Alí terminó definitivamente con los mamelucos en 1811, tras asesinar en una emboscada a veinticuatro príncipes y 400 familiares. Mehmet luchó por la independencia de Egipto del Imperio Otomano con capital en Estambul, pero perdió la guerra gracias al apoyo de británicos y franceses a Turquía. A pesar de la derrota definitiva, Mehmet consiguió consolidar los derechos hereditarios en Egipto (tratado de paz con Imperio Otomano en 1841), donde sus descendientes gobernarían hasta 1952 con el rey Faruk II.

EL CONTEXTO SUDANÉS

la frontera con la actual Uganda. Desde Egipto, bajo el poder del virrey Ismail desde 1863, se extendió el control a todas las tierras ocupadas en Sudán, al tiempo que comenzó la lucha contra la trata de esclavos a petición de los países europeos, con los que mantuvo una estrecha relación en un intento de «europeizar» Egipto. Ismail confió la empresa de erradicar el comercio de esclavos a un explorador británico, Samuel Baker, que además conquistó para Egipto la zona más meridional del actual Sudán en 1871, a la que llamó provincia de Ecuatoria. En 1874, el general inglés Charles George Gordon –ilustre por su victoria en la campaña británica de China en 1860– entró al servicio de Egipto y fue nombrado gobernador del sur de Sudán, extendiendo las fronteras egipcias hasta Gondokoro, y ese mismo año las fuerzas egipcias culminaron la conquista de Darfur, que se habían rebelado duramente contra el poder egipcio.

Gracias a su buena gestión en el sur de Sudán, Gordon fue nombrado gobernador general de Sudán por Ismail y consiguió establecer el orden en todo el territorio, incluido Darfur. Pero tras la deposición de Ismail como virrey de Egipto (1879), por la presión de las potencias europeas ante el sultán otomano, Gordon dimite de su cargo en 1879 y abandona Sudán. Tres años más tarde, en 1882, Gran Bretaña ocupó El Cairo y comenzó a ejercer el monopolio de la fuerza en todo el país, pero sin derrocar el poder otomano en Egipto.

El Estado Mahdista en Sudán

Mientras tanto, en Sudán ya había comenzado la rebelión de Mohammed Ahmed Ibn Abdullah, que se autoproclamó el Mahdi⁴ (Mesías), y sus seguidores del grupo islámico Ansar. Este movimiento mahdista defendía la vuelta al Islam originario, y proclamó la yihad o guerra santa contra el poder egipcio en Sudán. En 1884, el general Gordon regresó a Jartum

⁴ El Mahdi o Imán oculto es para la creencia chii el decimosegundo imán (descendientes del profeta Mahoma), que en el año 260 de la Hégira desapareció siendo niño. Según la creencia, vive desde entonces oculto y rige desde la sombra los destinos de la gran comunidad musulmana (Umma). En el futuro volvería como redentor, y esta creencia fue aprovechada por Mohammed Ahmed Ibn Abdullah para autoproclamarse Mahdi y dirigir la sublevación ansar. Este líder tiene aún hoy un peso importante en el Sudán actual, pues sus seguidores se aglutinan en el partido político UMMA.

EL CONTEXTO SUDANÉS

para detener la imparable expansión de los mahdistas y repeler el asedio a la capital, pero fue derrotado y decapitado, y la ciudad cayó en mano de los rebeldes musulmanes. Desde entonces, y hasta 1897, los mahdistas –Mahdi murió tras la toma de Jartum en 1885 dejando como sucesor al califa Abdullah– se hicieron con el control prácticamente absoluto de Sudán, extendieron la yihad incluso hasta Egipto y Etiopía, impusieron las leyes islámicas tradicionales y se convirtieron en el primer gobierno nacionalista sudanés de la Historia. En cuanto a su relación con las tribus negras, durante su poder se intensificó la trata de esclavos y varias de ellas fueron completamente diezmadas.

Durante este periodo, las relaciones con Egipto fueron muy tensas, y además aún resonaban las ansias de venganza británica por la muerte de Gordon. Estos hechos fueron determinantes para comenzar la formación de un ejército anglo-egipcio que reconquistase Sudán, liderado por Lord Kitchener como comandante en jefe. Este cuerpo expedicionario incluía batallones reclutados entre los nativos negros del sur, que repudiaban el poder de los musulmanes ansar. En 1898 se libró la batalla definitiva en Omdurman, cerca de Jartum, que provocó la gran derrota de los mahdistas: murieron 11.000 frente a tan sólo 48 del ejército anglo-egipcio. Un año más tarde moría en combate el califa Abdullah, y con su muerte se cerraba una década ominosa para Sudán, que quedaba hundida económicamente, con la población reducida casi a la mitad por hambrunas, persecuciones y la guerra, y muy deteriorada la convivencia tribal y religiosa.

El poder británico y el fin del condominio sobre Sudán

En 1899, Gran Bretaña se había hecho dueña de todo Sudán, y aunque su intención inicial no era devolverlo a Egipto, no pudo convertirlo en colonia porque suponía una afrenta al derecho del virrey de Egipto sobre esos territorios. Se estableció entonces un sistema híbrido –el Condominio– por el que un gobierno mixto anglo-egipcio administraría Sudán. Todos los poderes recaían en un gobernador británico, mientras que Egipto mantenía sus derechos sobre el territorio. Durante los siguientes años, con el gobernador general Reginald Wingate y ya constituido el protectorado británico sobre Egipto (1914), se delimitaron de forma pacífica todas las fronteras de Sudán; pactando con Francia al suroeste, con Italia en Eritrea, con Etiopía y con el Congo Belga, y por último, estableciendo los límites

EL CONTEXTO SUDANÉS

con sus propias colonias al sur: Uganda y Kenia. Pero no fue tan fácil en el oeste; en la zona de Darfur, pues tras la caída de los mahdistas, el sultán Ali Dinar proclamó su lealtad al Imperio Otomano y quedó fuera del protectorado británico, hasta que fue derrocado en 1916 y los británicos se anexionaron Darfur.

Tras restaurar su autoridad y el orden en todo el país, los británicos se dedicaron a crear un gobierno moderno para Sudán: se fijaron y revisaron los impuestos sobre las tierras, permitieron la administración de justicia asentada en la sharia pero controlada por el gobernador general, y con ello consiguieron un periodo de relativa estabilidad. Sin embargo, durante este periodo comenzó a expandirse el movimiento nacionalista por las ciudades de Sudán, donde ya sólo una minoría apoyaba la unión con Egipto. En 1924, el asesinato del gobernador general de Sudán obligó a endurecer la política británica para reprimir los intentos secesionistas de los mahdistas, pero estas medidas no impidieron el desarrollo de corrientes de oposición. A partir de entonces, el gobierno colonial ejerció el control de forma más indirecta en el norte, a través los líderes tradicionales, mientras que en la región sur –olvidada hasta entonces por el condominio–, los jefes tribales representaban al poder central. Los británicos consideraban que las provincias del sur no estaban preparadas para abrirse al mundo moderno y permitieron que se desarrollasen con sus costumbres indígenas. Sólo los misioneros cristianos proporcionaban servicios sociales y educación en el sur, al tiempo que difundieron la religión cristiana entre una población que profesaba ritos animistas. Esta política de separación y aislamiento, denominada política de «Distrito Cerrado», acrecentó la división entre norte y sur, y subyacía de forma muy importante detrás del conflicto que estalló tras la proclamación de la independencia.

En 1930, el movimiento nacionalista árabe y musulmán, que reclamaba un gobierno centralizado para las dos regiones, cobró más fuerza y exigió su participación en el consejo de gobierno, a la vez que perseguía restringir el poder del gobernador general para Sudán. Los nacionalistas del norte temían la separación de ambas regiones antes una hipotética independencia del poder anglo-egipcio, y desde 1936 consiguieron implantar un acuerdo que incluía un calendario para finalizar la ocupación militar británica, aunque temían caer de nuevo bajo la influencia egipcia.

Durante la Segunda Guerra Mundial, los italianos invadieron desde Etiopía varias provincias de Sudán, y fueron expulsados poco después por una ofensiva británica con el apoyo de tropas sudanesas. En 1942, el

EL CONTEXTO SUDANÉS

condominio anglo-británico rechazó un memorando de los nacionalistas que pretendía acabar con la política de «Distrito Cerrado» antes de la independencia, aunque entre los británicos cobraba fuerza la idea de crear un gobierno parlamentario y la unificación administrativa del norte y el sur, que finalmente llegó en 1946. En los inicios de la vida política en Sudán⁵, los partidarios de la unión con Egipto constituyeron el Partido Nacional Unionista (NUP⁶) liderado por Ismail Al Azhari, mientras que los que ansiaban la independencia formaron en 1944 el Partido Umma (UP), partidarios de Abd Al Rahman y cuya autoridad más visible era su nieto Sadiq Al Mahdi. Egipto desaprobaba cualquier giro político que significase perder su soberanía sobre Sudán, pero, a pesar de las protestas, Gran Bretaña celebró elecciones legislativas en Sudán en 1948. Estas elecciones fueron boicoteadas por los Unionistas y, como consecuencia, el Partido Umma se hizo con el control de la Asamblea Legislativa y pilotó las negociaciones con los británicos para la autodeterminación.

En 1951, Egipto, disconforme con el rumbo de los acontecimientos, abolió el condominio y proclamó a Faruk II como rey de Egipto y Sudán, que fue derrocado en 1952 por el coronel Mohammed Neguib, nacido en Jartum y partidario del derecho a la autodeterminación de Sudán. Bajo su presidencia, Gran Bretaña y Egipto acordaron una Constitución para Sudán

⁵ Antes de la proclamación de la independencia de Sudán, las distintas facciones nacionalistas se habían constituido en partidos y organizaciones políticas que dirigirían las reivindicaciones para acabar con el dominio anglo-egipcio. Los licenciados universitarios de Sudán, reunidos desde los años 20 en asociaciones sociales, culturales y literarias, plasmaron sus objetivos políticos en la Conferencia de Graduados en 1937, que pretendía llegar a un memorando de entendimiento con el condominio para lograr la independencia. Por su parte, los musulmanes Ansar –sucesores de los mahdistas que dirigieron Sudán desde 1880 a 1898– se organizaron bajo el liderazgo de Abd Al Rahman, que coordinó con los dirigentes de la Conferencia de Graduados el camino hacia la independencia. Sin embargo, después de la conferencia de noviembre de 1944, se impusieron los partidarios de la unión de Sudán y Egipto bajo un mismo gobierno, que formaron el PNU. Este giro provocó la retirada de Abd Al Rahman que fundó en 1944, junto a su nieto Sadiq Al Mahdi y otros líderes islámicos, el primer partido político de Sudán, el Partido Umma (UP). El principal objetivo político del UP era alcanzar la independencia de todo Sudán, pero manteniendo unas relaciones de amistad con Egipto y Gran Bretaña.

⁶ Todas las siglas utilizadas en este libro responden a sus enunciados en inglés, ya que son más conocidas y utilizadas en los documentos y libros que abordan asuntos o hechos relativos a Sudán.

EL CONTEXTO SUDANÉS

que permitiera la celebración de elecciones libres y un referéndum de independencia, tras un periodo de transición que comenzó con la inauguración del primer Parlamento en 1954, después de unas elecciones ganadas por Al Azhari. Ese mismo año, el coronel Nasser –por entonces segundo primer ministro de Egipto– acusó al presidente Neghib de apoyar a los proscritos Hermanos Musulmanes y poner en peligro la laicidad de la República, y le obligó a presentar su renuncia y se proclamó presidente de Egipto.

1.1. TRAS LA INDEPENDENCIA DE SUDÁN EN 1956

En 1953 se celebraron elecciones al Parlamento de Sudán, aún bajo el control anglo-egipcio, que fueron ganadas por un escaso margen de votos por el Partido Nacional Unionista –apoyado por Egipto– frente al Partido Umma y otros partidos más minoritarios. Sin embargo, el reparto de poder (43 escaños para los Unionistas y 22 para la Umma) no reflejaba en absoluto la diferencia de votos entre ambos, que no superaba los 30.000. Los Unionistas interpretaron esta victoria como un respaldo a la unificación, pero el presidente Ismael Al Azhari fue recibido en todo el país con manifestaciones a favor de la independencia. El movimiento independentista iba ganando fuerza en todos los sectores de la sociedad, incluida la Universidad y, además, los Unionistas no llegaban a un acuerdo sobre las condiciones e interpretación de su unión con Egipto. Todos estos factores llevaron a Al Azhari a alcanzar un acuerdo con Gran Bretaña y Egipto, que fue aprobado por consenso en el Parlamento de Sudán en diciembre de 1955, que declaró oficialmente la independencia el 1 de enero de 1956. Durante este año se aprobó la primera Constitución provisional en Sudán.

Pero la transición hacia la independencia de Sudán no fue pacífica en todo el país, sino que corrió paralela al inicio del conflicto en el sur. Durante su gobierno, los británicos habían fijado la demarcación entre el norte y el sur de Sudán –conocida después de la independencia como «Línea 1956»–, y, ante la inminente independencia del país, la región al sur de esta frontera reivindicaba su derecho a la autodeterminación. Sus reclamaciones fueron intensamente vetadas por el nuevo Parlamento de Sudán, y en respuesta a la negativa de Jartum, en agosto de 1955 iniciaron el alzamiento armado, dando comienzo a la primera guerra civil, que abordaremos en el Capítulo Segundo.

EL CONTEXTO SUDANÉS

Otro de los factores que tendrá una gran relevancia en la evolución histórica y política de Sudán tras la independencia es la difusión del pensamiento islamista. Al igual que la ideología comunista, el islamismo se extendió por el ámbito universitario y dio lugar a la fundación, en 1954, de los Hermanos Musulmanes de Sudán, producto de la expansión de la organización madre creada en El Cairo en 1927 por Hassan Al Banna. En Sudán, uno de los ideólogos más activos y partícipe en el congreso fundacional fue Hassan Al Turabi, desde entonces figura imprescindible para entender la islamización de Sudán y por extensión el enfrentamiento de la región del sur con el Gobierno de Jartum.

Después la independencia de Sudán, el presidente Al Azhari continuó en el poder, pero pronto comenzaron las alianzas políticas entre los partidos opositores. Said Ali Al Mirghani, líder de la organización islámica *suffi* *Khitmiya* y fundador del Partido Democrático Popular (PDP), se unió a Sadiq Al Mahdi (UP) para destituir al gobierno de Al Azhari. Este acuerdo supuso la creación de un Gobierno de coalición entre UP y PDP en junio de 1956, que fue dirigido por Sayed Abdullah Khalil del UP. Dos años después, las elecciones legislativas ratificaron la mayoría del *Umma*, que consiguió 62 escaños en el Parlamento, frente a los 40 de los Unionistas (aliado con los grupos de izquierda), y los 26 de los Demócratas. UP y PDP reeditaron el Gobierno de coalición, pero no consiguieron llevar la estabilidad al país. El sistema democrático no se adaptaba a la diversidad cultural y social del país, los acuerdos de gobierno eran muy frágiles y crecían las disputas en el seno de ambos partidos. Ante esta situación de caos que paralizó la administración pública, el presidente Sayed Khalil acordó en 1958 ceder el poder a las Fuerzas Armadas para que dirigieran un Gobierno Nacional de Transición que terminase con los conflictos y condujese al país a unas elecciones libres para restaurar el poder civil. Meses más tarde, el Mando General de las Fuerzas Armadas revocó el acuerdo, destituyó de forma incruenta el Gobierno provisional e instauró el primer régimen militar de Sudán en noviembre de 1958, bajo el poder del mariscal Ibrahim Abboud.

El primer régimen militar y el regreso de los civiles al poder

La dictadura de Abboud provocó un periodo oscuro en la recién estrenada democracia en Sudán, cuando los gobiernos militares eran la tónica general en todo el continente africano. Durante su mandato, Abboud ilega-

EL CONTEXTO SUDANÉS

lizó todos los partidos políticos, fue acusado de gobernar exclusivamente para los musulmanes –aunque también ilegalizó a los Hermanos Musulmanes– y no fue capaz de solventar las desigualdades sociales ni la guerra en el sur. Por el contrario, la centralización del poder y la riqueza en Jartum continuaba en aumento mientras que el país se hundía en una grave crisis económica. Además, el incumplimiento de su promesa de devolver el poder a los civiles fue la causa principal de continuas protestas y motines. En 1964, una insurrección general encabezada por la oposición comunista, y en la que también participaron los Hermanos Musulmanes, motivó el derrocamiento del régimen militar y que Abboud entregara el poder a una coalición cívico-militar provisional que dirigiera el país hasta la convocatoria de nuevas elecciones.

Durante estos años, los Hermanos Musulmanes de Sudán se distancian de El Cairo y crean su propia oficina ejecutiva, desde donde coordinan y cooperan voluntariamente con la sede egipcia. Por su parte, Al Turabi inicia la desvinculación definitiva con los Hermanos Musulmanes al crear en 1964 el Frente de la Carta Islámica⁷, cuyo principal objetivo es implantar en el país una constitución islámica. El movimiento islamista entra a formar parte del Gobierno provisional con Al Turabi como dirigente principal.

También en 1964 comenzaban a tomar forma política las reivindicaciones en la región de Darfur, que al igual que la zona sur del país sufría la desatención de la administración central. La propiedad de las tierras para el cultivo y los derechos de los ganaderos a trashumar en busca de agua y pasto, unido a la constante sequía y la desertificación que provocaron migraciones masivas de población, contribuyeron a los enfrentamientos entre tribus árabes y negras. Para coordinar sus reclamaciones políticas ante Jartum, Ibrahim Diría fundó el Movimiento de Renacimiento de Darfur, que rompió el monopolio político del Partido Umma en esta zona de Sudán.

Tras un breve periodo de Gobierno provisional, basado en la Constitución de 1956, las elecciones celebradas en abril de 1965 marcaron el regreso del régimen parlamentario y dieron la victoria a una alianza de

⁷ El Frente de la Carta Islámica nunca constituyó un partido político, pero se considera el embrión de la futura formación Frente Islámico Nacional (FIN) creada por Al Turabi en 1985. A partir de entonces, el FIN se convirtió en el polarizador de la implantación de un régimen islamista, instaurado definitivamente tras la llegada al poder de Al Bashir en 1989.

EL CONTEXTO SUDANÉS

partidos denominada Frente Nacional Unido, en la que el Partido Umma era la formación mayoritaria. Esta amplia coalición incluía a los partidos políticos más importantes –entre ellos el Partido Comunista⁸–, junto con los sindicatos y representantes del sur. Los Hermanos Musulmanes obtuvieron sólo tres escaños en el Parlamento, pero firmaron una alianza con el Partido Umma que permitió poco después la expulsión de los miembros del Partido Comunista. El nuevo Gobierno democrático estaba presidido por Mohammed Ahmed Mahgoub del Partido Umma, y como en experiencias anteriores, las distensiones en el seno de las coaliciones marcaron el curso político del país, agravado por la exclusión de los comunistas y los políticos del sur. Entre 1966 y 1969 se sucedieron en el poder una serie de gobiernos inestables que no fueron capaces de asentar un régimen ciertamente democrático, ni de acabar con las disidencias internas. El hecho más relevante en este periodo fue la creación en 1967 de un comité, dominado por los Hermanos Musulmanes, encargado de elaborar una nueva Constitución. Dentro del comité comenzaron las divisiones políticas provocadas por el ala renovadora del movimiento islamista dirigida por Al Turabi, que pretendía recoger en la Constitución que el Islam era la religión oficial y la sharia la fuente principal del Derecho en Sudán.

Pero este incipiente proyecto democrático quedó de nuevo abortado por otro golpe militar, que también acabó con las aspiraciones del comité constitucional. En mayo de 1969, con la excusa de acabar con la inestabilidad del país y los continuos enfrentamientos políticos, el general Gaafar Numeiry toma el poder y se proclama primer ministro de Sudán, lo que supuso el resurgimiento del Partido Comunista –que le había prestado un apoyo decisivo en el golpe de Estado– y la represión del movimiento islamista de Al Turabi, que fue encarcelado desde 1969 a 1977.

El régimen militar de Numeiry: 1969-1985

Desde su formación militar en la Escuela Militar de Sudán en 1952, Numeiry cultivó una ideología nacionalista basada en la doctrina panárabe del líder egipcio Nasser. Años más tarde, durante su destino como coronel

⁸ Este partido político se fundó en 1946 y, aunque estuvo ilegalizado en muchas y sucesivas etapas, se ha mostrado muy activo en todo el proceso democrático de Sudán.

EL CONTEXTO SUDANÉS

en la guarnición de Shendi, Gaafar Numeiry estableció contactos con políticos de izquierda y juntos conspiraron contra el débil régimen democrático de Jartum. De esta relación surgió el golpe de estado incruento de mayo de 1969. Las primeras medidas políticas de Numeiry fueron acabar con cualquier atisbo de democracia en Sudán: abolió el Parlamento, centralizó todos los poderes del Estado y prohibió los partidos políticos, y presidió un nuevo Consejo de Mando Revolucionario (RCC) integrado por militares (entre ellos el coronel John Garang, futuro líder del Movimiento Popular por la Liberación de Sudán) y civiles (en especial políticos comunistas que poco después serían expulsados⁹), cuyo principal objetivo era la refundación política e ideológica de Sudán. Numeiry nombró un nuevo Gobierno que debía implantar las directrices políticas emanadas del RCC, pero lo disolvió poco después y asumió directamente la Jefatura del Estado, del Gobierno y de las Fuerzas Armadas.

En 1971 constituyó un partido único, la Unión Socialista de Sudán, con el que mantuvo una línea izquierdista y de colaboración con los países árabes progresistas. Sin embargo, dentro del Gobierno ya exclusivamente militar de Numeiry convivían distintas facciones de izquierdas, y las continuas disputas entre ellas llevaron a un alzamiento militar en julio de 1971 dirigido por el clandestino Partido Comunista. El intento de acabar con Numeiry fue fallido, pues tan sólo tres días después retomó el poder con el apoyo de las tropas enviadas por Libia y Egipto, y comenzó una cruenta represión contra los comunistas que prácticamente fueron aniquilados como partido político.

Durante su mandato, Numeiry compaginó una política de apertura al exterior –entre otros, firmó acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y reestableció relaciones diplomáticas con Estados Unidos–, con un duro control interno. Respecto a la pacificación del país, el gran éxito de su gobierno fue la firma en 1972 de los acuerdos de Addis Abeba que, auspiciados por el emperador de Etiopía Haili Selasse, pusieron fin a la primera guerra civil entre norte y sur, y establecieron una especie de autonomía para esta región del país. Un año más tarde, en 1973, la Asamblea Constituyente promulgaba una nueva Constitución que reconocía el régimen presidencialista, a la Unión Socialista de Sudán como única organización

⁹ Tan sólo unos meses después de subir al poder, Numeiry comenzó una auténtica persecución contra los líderes comunistas y sus seguidores que tanto le habían apoyado en su golpe militar al poder.

EL CONTEXTO SUDANÉS

política y una autonomía regional limitada en el sur. Además, declaraba el Islam como la religión oficial de Sudán pero admitía que existía una importante minoría cristiana.

Pero la oposición política, formada por el Partido Umma, el Unionista Democrático y los Hermanos Musulmanes, continuaba disconforme con el gobierno socialista y su política de encuentros con el sur, y encabezó varios intentos fallidos y huelgas para acabar con Numeiry. En 1974, los partidos contrarios al régimen se unieron en el Frente Nacional, cuyo esfuerzo cristalizó en un nuevo levantamiento popular dirigido por el líder del Partido Umma, Al Mahdi, en 1976. Ante esta situación, y tras una cruenta represión, el general decide promover una reconciliación nacional y comenzar la reforma constitucional. En ambos proyectos tuvo especial relevancia la participación de los Hermanos Musulmanes, y más en concreto el protagonismo político de Al Turabi, cada vez más separado de la corriente moderada del movimiento islamista y que, tras ser excarcelado, entró a formar parte del Gobierno. Durante esta etapa, Sudán avanzaba hacia la islamización y comenzó a gestarse la imposición de la sharia como la ley que debía regir la política nacional. En 1977 Numeiry fue reelegido como presidente del país. Durante su nuevo mandato, el Gobierno de Jartum dio ligeras muestras de aperturismo político y permitió el regreso al país de algunos líderes políticos tras las elecciones a la Asamblea Popular de 1978. Sin embargo, el final del monopolio político de la Unión de Socialistas de Sudán y la alarmante corrupción del Gobierno provocaron que la población perdiese la confianza en Numeiry, y el general reaccionó adoptando un liderazgo más dictatorial.

Un hito destacado de estos años fue el descubrimiento de los primeros yacimientos de petróleo en el sur, que dio un giro importante a las relaciones entre Jartum y las provincias meridionales. Consciente de la relevancia económica de este hallazgo para el país (aunque la explotación a gran escala no comenzó hasta el final de la década de los 90), Numeiry presentó un proyecto de ley para establecer nuevas fronteras administrativas que dieran el control del petróleo al Gobierno central. Este proyecto no vio la luz debido a la oposición de los representantes sureños en el Parlamento, pero sentó las bases para la reactivación del conflicto entre norte y sur. La situación en el sur empeoraba, pero también en Darfur se intensificaban los enfrentamientos tribales debido a la sequía y las hambrunas de los 80, y aparecieron entonces las primeras milicias árabes que reclamaban el apoyo

EL CONTEXTO SUDANÉS

del Gobierno central frente a los grupos africanos que defendían los poblados.



Plano 3: División administrativa de Sudán en 1983

Mientras tanto, los Hermanos Musulmanes de Al Turabi cobran más fuerza e impulsan la aplicación cada vez más rigurosa de las leyes islámicas, a la que seguían oponiéndose la mayoría del partido socialista, los islamistas moderados y los cristianos del sur. En 1983, presionados por los seguidores de Al Turabi y ante la alarmante crisis por la que atraviesa el país, Numeiry toma dos decisiones de importante calado para el devenir del país. Por un lado, deroga el acuerdo de paz firmado en 1972 y divide la región meridional en tres provincias para garantizarse el control del petróleo, y, por otro, impone prácticamente la sharia o ley islámica en todo

EL CONTEXTO SUDANÉS

el país¹⁰ (Ley de Septiembre de 1983). Estos hechos agravaron aún más la situación, y desencadenaron que el Movimiento Popular de Liberación de Sudán(SPLM/A), recién creado y liderado por John Garang, retomara las armas e iniciara la segunda guerra civil en el sur.

Ante esta radicalización del Gobierno de Jartum, Estados Unidos exige que levante la presión acuciante a la que tiene sometido a todo Sudán. Como primera medida, Numeiry carga de nuevo contra los musulmanes radicales de Al Turabi, al que encarcela para acabar con la influencia que ejercía en sus labores de Gobierno. De forma paralela, la crisis económica se agrava. Con el resurgimiento del conflicto en el sur, la incipiente producción de petróleo se paralizó y con ella la esperanza de una reactivación económica. La deuda externa era ya insoportable y el país se declara en quiebra. En abril de 1985, Numeiry decide viajar a Estados Unidos para pedir ayuda financiera. En su ausencia, su ministro de Defensa –general Al Dahab– se hace con el poder, derroca el régimen militar y forma un Consejo Militar Transitorio, del que vuelven a formar parte miembros del movimiento islamista de los Hermanos Musulmanes. Mientras tanto, el resto de los partidos políticos se preparaba en la clandestinidad para unas nuevas elecciones que devolvieran la democracia a Sudán.

Un nuevo periodo democrático en Sudán: de 1986 a 1989

El Partido Umma volvió a ganar las elecciones de 1986, las primeras tras casi 18 años de dictadura militar, pero, como en todas las ocasiones precedentes, se vio obligado a constituir un Gobierno de coalición con amplia representación política. Sadiq Al Mahdi, líder del Umma, fue primer ministro de todos los gobiernos entre 1986 y 1989. El Partido Unionista Democrático (DUP), resultante de la fusión del Partido Democrático Popular y el Partido Nacional Unionista, fue el segundo partido más vota-

¹⁰ Además del descubrimiento del petróleo en el sur, la imposición de la sharia fue una medida encaminada a paliar el descontento de la población por la grave situación de empobrecimiento que sufría el país, agravada por las continuas catástrofes naturales. Numeiry decretó la ley islámica para garantizar el control de posibles brotes insurgentes en todo Sudán, y consideró además que la futura producción petrolífera era la única solución para reactivar la economía. Era necesario entonces garantizar el control de este recurso desde Jartum, y la autonomía del sur era un obstáculo insalvable para conseguir su propósito.

EL CONTEXTO SUDANÉS

do, y su líder Al Mirghani participó activamente en el gobierno de Sadiq Al Mahdi. La tercera fuerza más importante fue el recién creado Frente Nacional Islámico (1985), de carácter islamista radical y dirigido por Al Turabi, que se separó definitivamente de los Hermanos Musulmanes de Sudán. Este partido defendía la identidad islámica de Sudán, por encima de la nacionalidad árabe o el componente africano sudanés, y la imposición definitiva de la sharia, y fue excluido de la nueva coalición de gobierno por la oposición de los Unionistas. Por su parte, el Partido Comunista quedó prácticamente aniquilado tras las elecciones.

De nuevo los gobiernos de coalición fueron incapaces de abordar los principales problemas del país, y a la creciente deuda externa se unían la guerra civil en el sur, los enfrentamientos tribales, además de las fuertes sequías y las inundaciones de las regiones agrícolas que provocaron grandes hambrunas. Por otro lado, el mantenimiento de la legislación islámica en todo Sudán seguía siendo el factor principal de desestabilización, y aunque los dos principales líderes políticos –Sadiq Al Mahdi y Al Mirghani– se cuestionaron su abolición, nunca la llevaron a cabo. A estos problemas se sumó la desestabilización dirigida por el Frente Nacional Islámico (NIF), que tras convocar numerosas movilizaciones populares consiguió entrar en el Gobierno en 1988 y ocupar cinco carteras ministeriales.

A principios de 1989, el gobierno de Sadiq Al Mahdi relajó la aplicación de la sharia a los no musulmanes, y abrió conversaciones con el SPLM/A en Addis Abeba, que fueron boicoteadas por su propio partido, la Umma, y por el NIF. También el ejército estaba dividido entre los partidarios de las conversaciones de paz con el sur y abolir la sharia, y los que por el contrario apoyaban una mayor islamización del país. Estos últimos, inspirados por la ideología de Al Turabi, protagonizaron un golpe de estado incruento en junio de 1989, y con él otro fracaso más de la Democracia en Sudán. El golpe militar fue dirigido por el general Omar Hassan Ahmed Al Bashir, que desde entonces ocupa la Presidencia del país.

1.2. LA LLEGADA DEL RÉGIMEN ISLÁMICO DE AL BASHIR EN 1989

Desde la instauración del régimen militar, Sudán inició un rápido proceso político para convertirse en una República Islámica. Al Bashir constituyó el Consejo de Salvación para dirigir el país y suprimió cualquier atis-

EL CONTEXTO SUDANÉS

bo democrático: los partidos políticos fueron prohibidos –incluido el Frente Islámico Nacional– y encarcelados sus máximos dirigentes: Al Mahdi y Al Mirghani. En una extraña maniobra política también fue encarcelado Al Turabi, ideólogo del golpe militar y de la islamización de Sudán, pero fue liberado poco después para convertirse en el brazo fuerte y opresor del gobierno militar de Al Bashir¹¹. Ante la anulación de cualquier actividad política en Sudan, la mayoría de los partidos opositores se unió en el exilio y constituyó la Alianza Nacional Democrática (NDA) en 1989. Con sede en Asmara, capital de Eritrea, esta coalición estaba formada por los principales partidos tradicionales, el Partido Umma y el Partido Unionista Democrático, el Partido Comunista, y años después el SPLM/A, junto con otros más minoritarios que se fueron incorporando paulatinamente, como el Partido Nacional Sudanés de las Montañas Nuba, la Alianza Federal Democrática de Darfur o el Congreso Beja de la región este de Sudán. Esta alianza política centralizó todas las reivindicaciones contra el gobierno de Al Bashir, recibió un enorme respaldo internacional y comenzó a apoyar y legitimar la lucha armada de los distintos grupos rebeldes de Sudán.

En 1991, Al Bashir disuelve el Consejo de Salvación y funda el Congreso Nacional, partido único que gobierna desde entonces en Sudán y que, según todos los analistas, es heredero directo del Frente Islámico Nacional. Este año también se reinstaura la sharia en todo el país, y con ella la materialización de un régimen revolucionario islámico en Sudán. Como era de esperar, esta decisión provocó un recrudecimiento del conflicto abierto en el sur, a pesar de que la primera intención de Al Bashir era llegar a un acuerdo de paz con los insurgentes del SPLM/A de John Garang. En 1994, en otro golpe de autoridad, el presidente divide Sudán en las 26 provincias actuales para asegurarse el control del petróleo y también del poder (la designación de gobernadores provinciales era competencia presidencial exclusiva). Sin embargo, y aún con todas las fuerzas políticas en el exilio, en 1996 el régimen buscó mejorar su legitimidad al celebrar sus primeras elecciones para la Asamblea Nacional, que ratificaron la presidencia de Al

¹¹ En su libro *El Islam Político en Sudán*, Rafael Ortega se inclina por la hipótesis de que el encarcelamiento de Al Turabi, verdadero precursor del islamismo en Sudán y por tanto también en el Ejército, respondió a una maniobra para encubrir el carácter islamista del golpe militar de Al Bashir. Sólo de esta forma se entiende que fuese liberado pocos meses después y pasase directamente a ocupar el puesto más relevante del nuevo Gobierno.

EL CONTEXTO SUDANÉS



Plano 4: Distribución territorial de Sudán desde 1994

Bashir en el poder (75,7%) y al Congreso Nacional como primer partido de Sudán. Estas elecciones, tachadas de fraudulentas por todos los opositores al régimen, devolvieron a Al Turabi a la escena política como presidente de la Asamblea y como secretario general del Congreso Nacional. Desde el Gobierno, Al Turabi emprendió la verdadera y definitiva islamización del país.

En el plano internacional, el extremismo religioso y el apoyo prestado por Al Bashir a Irak durante la crisis de Kuwait en 1990 fueron determinantes para el aislamiento internacional de Jartum. Egipto y las monarquías del Golfo rompieron relaciones con Sudán, al tiempo que aumentaron las ayudas a los rebeldes del sur, especialmente con armas provenientes desde Uganda y Etiopía. En 1993, Estados Unidos decide incluir a Sudán en la lista de Esta-

EL CONTEXTO SUDANÉS

dos que sostienen al terrorismo, al constatar que albergaba en su territorio a Osama Bin Laden y a todo un entramado de grupos y campos de entrenamiento de terroristas radicales. Por su parte, las Naciones Unidas imponen en 1996 las primeras sanciones al gobierno de Al Bashir, que se había alineado con Irán en un intento de romper su aislamiento político y militar. Este deterioro general de las relaciones exteriores alcanzó su punto álgido tras los atentados contra las embajadas norteamericanas de Tanzania y Kenia en agosto de 1998, de los que se acusó a Bin Laden. Estados Unidos, bajo el gobierno de Bill Clinton, culpó a Al Bashir de proteger a los terroristas que planearon los atentados –aunque Bin Laden ya estaba fuera del país–, decretó un embargo total a Sudán y bombardeó varias fábricas cerca de Jartum sospechosas de producir armas químicas. Acuciado por las sanciones económicas y una presión internacional inaguantable, Al Bashir decide dar un giro a su política para recuperar el apoyo de la comunidad internacional.

Los primeros cambios se encaminan a restablecer relaciones diplomáticas con los países vecinos –Egipto, Eritrea y Uganda–, así como con los países del Golfo. Mientras, en el ámbito interno, permitió el registro de los partidos políticos (enero de 1999) y comenzó a aminorar la fuerza política del radical islamista Al Turabi, que era percibido en el exterior como el principal obstáculo para recuperar la credibilidad internacional. En diciembre de 1999, Al Bashir asesta un golpe definitivo a su propio régimen: decreta el estado de excepción y disuelve la Asamblea Nacional, presidida por Al Turabi y que estaba debatiendo la limitación de los poderes presidenciales, entre ellos la designación directa de los gobernadores de las 26 provincias de Sudán. En septiembre de 2000, el Congreso Nacional acuerda la destitución de Al Turabi como Secretario General, que abandona el partido y funda una nueva formación política, el Partido del Congreso Nacional Popular, desde el que comienza una dura oposición contra su hasta entonces gran aliado, el presidente Al Bashir.

Meses después, en diciembre del año 2000, se celebran elecciones legislativas que vuelven a confirmar a Al Bashir como presidente de Sudán (85,6%), aunque sólo concurren a la convocatoria electoral su partido, el Congreso Nacional, los Hermanos Musulmanes, y algunos dirigentes de los principales partidos tradicionales: el Partido Umma y el Partido Unionista Democrático. En 2001 se formó un nuevo Gobierno del que entraron a formar parte dirigentes de la formación islamista moderada de los Hermanos Musulmanes. Peor suerte corrió Al Turabi, que fue encarcelado bajo la acusación de conspiración contra el Gobierno: en un claro ejemplo de su pragmatismo político, había firmado un memorando de entendimiento con

EL CONTEXTO SUDANÉS

sus eternos rivales del sur –el SPLM/A de John Garang– con la intención de presionar a Al Bashir para que abandonase su línea de gobierno autoritario y firmase un acuerdo de paz.

A partir de este mismo año, concretamente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el gobierno de Al Bashir dio un importante golpe de timón a sus relaciones con Estados Unidos. Desde entonces, Sudán prestó su colaboración con los servicios de información americanos para dismantlar la red terrorista Al Qaeda en Sudán. Con ello consiguió que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas levantase las sanciones al país pocos meses después a través de la resolución 1372 (2001). Además, se abrió el mercado internacional para la exportación del petróleo, que convirtió a China en el principal aliado de Al Bashir al copar gran parte de la producción de crudo, y Estados Unidos aprovechó este acercamiento político para comenzar a presionar al Gobierno de Sudán para que alcanzase un acuerdo de paz con el sur.

Las conversaciones se iniciaron en 2002, que condujeron a la firma del Protocolo de Machakos (20 de julio de 2002), primer eslabón de un largo proceso de paz. En septiembre de 2003, las dos partes principales en conflicto, el Gobierno de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A) firmaron otro preacuerdo que establecía un periodo transitorio de seis años, después del cual se celebraría un referéndum sobre la secesión del sur del país. Durante este periodo, las dos partes se comprometían a vigilar la seguridad en la región, a retirar y desmilitarizar hasta un 80% de las fuerzas rebeldes, y a establecer unidades conjuntas en las que reinsertar a los antiguos guerrilleros. Desde entonces, Estados Unidos impulsó la redacción de un acuerdo definitivo que sentase las bases para una paz duradera en Sudán. A cambio, se comprometía a levantar sus sanciones económicas, retirarle de la lista de países que apoyaban al terrorismo y garantizar una importante ayuda financiera para la reconstrucción del Sudán. También Noruega y Reino Unido tuvieron un peso muy significativo en las conversaciones de paz.

Al mismo tiempo, y reclamando por las armas su participación en las conversaciones y en los derechos conseguidos por los rebeldes en el sur, estalló la violencia masiva en Darfur. Un temprano acuerdo de paz firmado en Nigeria en 2004 permitió la entrada de una misión de la Unión Africana (AMIS), pero ninguna de estas medidas políticas e internacionales consiguió la pacificación de la región, que desde entonces vive una auténtica tragedia humanitaria y un recrudecimiento constante del conflicto.

Tras 21 años de conflicto, el 9 de enero de 2005 llegó definitivamente la paz a la región sur de Sudán con la firma en la capital de Kenia, Nairobi,

EL CONTEXTO SUDANÉS

del Acuerdo Global de Paz (conocido por sus siglas en inglés, CPA). Este acuerdo, firmado por John Garang de Mabior, jefe absoluto del SPLM/A, y Ali Osman Mohammad Taha, vicepresidente del Gobierno de Sudán, estaba llamado a traer la paz definitiva, aunque el camino ya se preveía extremadamente complicado. Y para vigilar el cumplimiento del acuerdo de paz, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas da un paso decidido al frente y, a través de su resolución 1590 (2005), establece la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), que además desempeñaría labores de asistencia humanitaria, de protección de derechos humanos, y también de protección de población civil bajo amenaza de inminente ataque.

El nuevo rumbo político de Sudán tras 2005

Tal y como habían acordado en el Acuerdo Global de Paz, el 9 de julio de 2005 se constituyó el Gobierno de Unidad Nacional, con carácter provisional, que bajo la presidencia de Al Bashir confirmaba al líder John Garang como primer vicepresidente de Sudán –además de presidente del Sur de Sudán–, mientras que Ali Osman Taha ocupó la segunda vicepresidencia. Días antes, el 18 de junio, los partidos reunidos en la Alianza Democrática Nacional (NDA) acordaron también su participación en el proceso político de Sudán, y ocuparon varios puestos ejecutivos además de escaños en el Parlamento nacional. Otros partidos del sur, además del SPLM/A, también se unieron al proyecto de reconciliación nacional, aunque algunos se quedaron fuera a la espera de un acuerdo más inclusivo después de las elecciones legislativas acordadas para 2008, o más tardar, para principios de 2009.

El principal problema en la constitución del Gobierno de Unidad Nacional, y principal caballo de batalla de la implementación de los acuerdos de paz, era la asignación de los ministerios relacionados con el control de los recursos, que finalmente quedó bajo la esfera de control del partido Congreso Nacional de Al Bashir. Sin embargo, más determinante que el reparto de poder, y que puso en verdadero peligro la recién estrenada estabilidad en el sur, fue la muerte del carismático líder John Garang en un accidente de helicóptero cuando viajaba a Uganda el 30 de julio. Los rebeldes del sur no creyeron la versión oficial del accidente, acusaron al presidente Al Bashir de estar detrás de este atentado para eliminar a su principal adversario y desataron una ola de movimientos violentos en Jartum, Juba y Malakal que provocó centenares de muertos en apenas unos

EL CONTEXTO SUDANÉS

días. Resultaba extremadamente complicado buscar un relevo para John Garang, auténtico héroe y ahora mártir de la causa del sur, pero el 11 de agosto, Salva Kiir asumió la dirección del SPLM y los cargos políticos dejados por John Garang, tanto la Primera Vicepresidencia de Sudán como la Presidencia de la Región Meridional de Sudán¹². Gracias a una rápida y certera maniobra política, Salva Kiir consiguió parar la grave crisis, se convirtió en el nuevo líder del sur, y desde entonces lidera con firmeza y gran respaldo social todo el proceso político que debe finalizar con el referéndum para la autodeterminación de la región sur en 2011.

Mientras el nuevo Gobierno de Unidad Nacional y la estabilización del proceso de paz en el sur centraban todos los esfuerzos políticos en Sudán, en la región de Darfur continuaba la guerra abierta ante la inoperancia de la fuerza AMIS, al tiempo que se tensaban las relaciones entre Chad y Sudán. Ambos gobiernos se acusaban mutuamente de apoyar y mantener a los grupos rebeldes, y de proporcionarles armas, asilo y refugio en sus territorios para lanzar ataques contra el país vecino. En 2007 firmaron un acuerdo de paz en Libia por el que se comprometían a dejar de prestar apoyo a las milicias rebeldes asentadas en sus respectivos países, pero éste no fue suficiente para rebajar el tono de las acusaciones, y las relaciones llegaron a su punto más crítico el 3 de febrero de 2008, tras la gran ofensiva del grupo rebelde Unión de Fuerzas por la Democracia y el Desarrollo (UFDD) –presuntamente respaldado desde Jartum– contra el presidente chadiano Idriss Deby, que llegó hasta las puertas de Yamena. No obstante, un nuevo intento de pacificar las tensas relaciones entre ambos países llegó el 13 de marzo de 2008 en Dakar, pero la firma de la paz entre los presidentes ha resultado, una vez más y a tenor de los últimos incidentes armados en la frontera, excesivamente frágil e ineficaz sobre el terreno.

A finales de 2007 también se produjo un momento crítico en el ámbito político interno que amenazó con romper el proceso de reconstrucción nacional (así llamado, aunque la participación de la región de Darfur es prácticamente nula). El 11 de octubre, Salva Kiir abandonó el Gobierno

¹² El 22 de octubre de 2005 se estableció definitivamente el Gobierno del Sudán Meridional, con carácter de administración provisional pero con amplias cuotas de autogobierno recogidas en el Acuerdo Global de Paz. Bajo la presidencia de Salva Kiir, otro afamado líder guerrillero, Rieck Machar, ocupó la vicepresidencia del Gobierno. El 5 de diciembre se aprobó la Constitución del Sur, que regulaba de forma provisional todas las funciones y responsabilidades de la región.

EL CONTEXTO SUDANÉS

junto con todos sus ministros, creando una auténtica crisis cuya solución requería dar un paso definitivo y firme para implementar lo acordado en 2005. Salva Kiir denunciaba que su vicepresidencia se había vaciado de poder fáctico y el incumplimiento de muchos aspectos de los acuerdos de paz, en especial que aún no hubiese concluido la delimitación de la frontera entre el norte y el sur, la «Línea 1956». Era una llamada de atención importante sobre la frágil y limitada estabilidad en el sur en un momento que todo el interés internacional se había centrado en Darfur. La retirada provocó una ola de preocupación internacional, pues la ruptura tendría un impacto devastador en todo Sudán. Desde el principio, Al Bashir trabajó para resolver la crisis que finalizó el 3 de noviembre tras acordar la desmilitarización de los yacimientos en la zona de Abey, donde desplegarían definitivamente unas fuerzas conjuntas. Además, ambas partes se comprometían a reubicar definitivamente a sus respectivos ejércitos al norte y sur de la «Línea 1956», tal y como exigían los acuerdos de paz.

Además, y desde el inicio del proceso, Salva Kiir continúa supeditando el final definitivo de la crisis a la situación de Darfur, en donde sigue aumentando la violencia y el sufrimiento de la población. En 2006 se había firmado el Acuerdo de Paz de Darfur entre grupos rebeldes y el Gobierno (ver Capítulo Tercero), pero éste no fue definitivamente aceptado por los grupos mayoritarios –sólo lo ratificó inicialmente una facción importante del Movimiento de Liberación de Sudán (SLM/A) liderada por Minni Minawi– y, lejos de pacificar la región, provocó una escalada de la violencia, una mayor escisión de los grupos rebeldes y casi una guerra de todos contra todos. Ante la ineficacia de AMIS para pacificar Darfur, Unión Africana y Naciones Unidas acordaron el despliegue de una Operación Híbrida (UNAMID), que fue aprobada por Al Bashir en junio de 2007 y que relevó definitivamente a AMIS el 1 de enero de 2008. Sin embargo, el Gobierno de Jartum ha obstaculizado desde un principio el despliegue de la fuerza; aunque el vicepresidente Salva Kiir, con su férrea actitud ante Al Bashir, ha intentado desbloquear la situación y obligar al presidente a aceptar de inmediato el despliegue completo de UNAMID. El principal problema continúa siendo la procedencia de los distintos contingentes que deben conformar la operación, ya que Al Bashir se ha negado de forma insistente a aceptar fuerzas no africanas; aunque esta reticencia se dirige concretamente a fuerzas occidentales, pues no ha tenido reparo en aceptar el despliegue en Darfur de unidades chinas y malasias. Por otro lado, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconocía también que la implementación exitosa del acuerdo de paz en el

EL CONTEXTO SUDANÉS

sur era una cuestión clave para resolver la crisis abierta de Darfur, y por ende para consolidar la paz y la estabilidad en todo Sudán.

En cuanto a la crisis de gobierno abierta en octubre, Salva Kiir garantizó el 12 de diciembre su vuelta al Gobierno de Unidad Nacional, tras una reunión definitiva con Al Bashir, en la que acordaron obtener financiación para el censo de 2011, retirar las tropas gubernamentales del sur y relanzar la comisión que reparte los beneficios petroleros. Quedaba aún pendiente la disputa sobre el estado de Abey. Además, acordaron que el Gobierno se trasladaría a Juba, capital de la región sur, tres meses al año. A pesar del acuerdo, esta crisis ha despertado a los fantasmas de la guerra civil entre el norte musulmán y el sur animista y cristiano, aunque, gracias a la insistencia de los dirigentes gubernamentales y el SPLM/A, durante este periodo no se registraron incidentes armados de importancia en la región.

En abril de 2008, al cierre de este libro, aún quedan muchos frentes abiertos en Sudán. Con los acuerdos en el sur sin cumplir en sus puntos más importantes para el futuro de la región; con la operación UNAMID a cargo del conflicto de Darfur pero con un despliegue aún insuficiente para conseguir el control efectivo de la violencia; con la crisis reabierta con Chad tras los últimos incidentes armados y por el despliegue de la operación de Unión Europea en terreno chadiano que es rechazada por Jartum; y con la continua presión internacional contra Al Bashir (la Unión Africana le vetó por segunda vez en enero de 2008 para ocupar la presidencia de la organización), el Gobierno de Unidad Nacional está afrontando a duras penas los desafíos de la reconstrucción y la pacificación nacional. Ante este panorama, el liderazgo del presidente Al Bashir y su capacidad para dirigir esta nueva etapa empiezan a ser cuestionados en todo el país, cuando tiene que enfrentarse a unas elecciones legislativas a más tardar a principios de 2009. La situación en Sudán hoy es extremadamente frágil, cualquier problema en cualquier parte del país puede echar al traste todos los logros conseguidos tras finalizar las guerras en el sur y en oriente, pero además el conflicto de Darfur sigue sin tener visos ciertos de solución a corto plazo. Sin embargo, hoy está desplegado en Sudán el contingente internacional de apoyo a un proceso de estabilización y pacificación más grande de la historia, actualmente con más de 25.000 efectivos que deben llegar hasta los 40.000. Este compromiso internacional es hoy la única garantía para conseguir que el Gobierno de Sudán asuma la refundación política, económica y social del país, y asiente por una vez su futuro sobre una paz que no ha conocido desde su independencia, hace ya más de cincuenta años.

2. ANÁLISIS DE LOS FACTORES GEOPOLÍTICOS

Sudán tiene una extensión total de 2.505.810 km² (más de la mitad de la superficie de toda la Unión Europea), de los cuales 129.810 km² corresponden a superficies acuosas. La longitud del país de norte a sur supera los 2.250 km, y de este a oeste alrededor de 1.730 km. Con 7.687 km de frontera terrestre, Sudán limita con nueve estados africanos: al norte con Egipto (1.273 km); al sur con Kenia (232 km), Uganda (435 km) y la República Democrática del Congo (628 km); al este con Eritrea (605 km) y Etiopía (1.606 km); y al oeste con la República Centroafricana (1.165 km), Chad (1.360 km) y Libia (383 km). Además, y como única salida al mar, al este tiene 853 km de costa en el Mar Rojo.

Esta compleja distribución administrativa ha provocado que Sudán tenga aún hoy disputas fronterizas terrestres con Egipto, Kenia y República Centroafricana¹³, y marítimas con Arabia Saudí¹⁴. Por otro lado, y desde mediados del siglo XX, la crisis de refugiados causada por las continuas guerras civiles, conflictos étnicos o rebeliones militares ha afectado a la práctica totalidad de sus estados vecinos. La falta de accidentes geográficos que delimiten las fronteras estatales, junto con un relieve llano y las suaves mesetas características de estas zonas, ha provocado una inseguridad permanente, los conflictos fronterizos y facilitado el movimiento masivo de refugiados.

La orografía del territorio sudanés está conformada por una inmensa llanura con muy pocas zonas que se eleven por encima del nivel del mar. Al norte, se extiende el desierto del Sahara (30% de la superficie total del país), y el valle del río Nilo separa los desiertos Líbico –al oeste y la zona más árida del Sahara– y Nubia –al este y con algunas zonas fértiles por la irrigación procedente del Nilo–. Ambas son eriales arenosos con grandes dunas en los que apenas hay precipitaciones. En la parte central, se extiende una vasta

¹³ Sudán mantiene contenciosos por las delimitaciones fronterizas con Egipto, que reclama el triángulo de Halaib en el Norte de Sudán, y con Kenia, respecto a una pequeña zona fronteriza cerca de Kokwo en el sureste, aunque nunca han provocado un enfrentamiento abierto entre los países.

¹⁴ Sudán tiene un total de 835 km. de costa en el mar Rojo, donde reivindica 200 millas de Zona Económica Exclusiva, 12 millas de Mar Territorial y 18 millas de Zona Contigua. Estas reclamaciones le llevan a un contencioso con Arabia Saudí por los derechos de explotación del petróleo.

EL CONTEXTO SUDANÉS

región semiárida, el *sahel*, compuesta de estepas y elevaciones de escasa altitud, y que constituye la franja de transición entre el norte desértico y las áreas tropicales meridionales. El sur, atravesado por el Nilo Blanco, es una zona de praderas y sabana que acoge la región de Sudd, donde el agua fluye a través de múltiples canales y forma la extensión pantanosa más grande del mundo. Las únicas formaciones montañosas se encuentran en los montes Nuba, en el centro del país, en la región del mar Rojo, con un promedio de 2.000 metros de altitud, y en la frontera con Uganda, donde se eleva el monte Kinyeti, que con 3.187 metros es la máxima altura de Sudán.

En cuanto a la hidrografía, el río Nilo atraviesa todo el territorio de Sudán de sur a norte. Sus dos afluentes principales son el Nilo Azul, que nace en el noroeste de Etiopía y contribuye en dos tercios al caudal del Nilo, y el Nilo Blanco, de menor longitud y caudal, nace en Malakal (zona central de Sudán) y es navegable durante todo el año. Ambos ríos se unen en Jartum para juntos formar el río Nilo propiamente dicho. Desde la capital, fluye durante 322 km. en dirección noreste hasta que recibe la afluencia del río Atbara, que nace en Etiopía y que discurre prácticamente seco durante seis meses al año. Sobre el Nilo Blanco se construyó en 1937 la presa de Jabal Awliya, cerca de Jartum, para abastecer de agua de riego a la comarca. Por su parte, el Nilo Azul está represado al sur de Jartum (presa de Senna) y sus aguas se utilizan para regadío (principalmente cultivo de algodón) y para la producción de energía hidroeléctrica en Sudán. Por último, y para prever el almacenamiento y transporte del agua en la región meridional (zona sudd), se comenzó a construir en 1978 el canal de Jonglei con ayuda financiera de Francia, pero las obras fueron suspendidas en 1984 debido a los problemas de seguridad causados por la guerra civil en el sur.

El clima de Sudán es básicamente tropical y por lo general extremadamente cálido, y está condicionado por la latitud más que por el relieve. En el norte, el desierto del Sahara, el clima es árido, seco, con escasas precipitaciones, y constantes tormentas de arena (*habubs*). Las temperaturas medias oscilan entre los 43° C en el verano y los 4° C en invierno. La franja central del Sahel oscila entre el clima desértico y el tropical, que se hace patente entre mayo y septiembre donde las lluvias son algo más abundantes. La temperatura media anual en esta región es de unos 27° C. Por último, el sur presenta un clima más tropical: en esta zona sopla aire húmedo gran parte del año, que provoca que la oscilación térmica sea inferior al resto del país, y las lluvias son abundantes durante siete o nueve meses al año (estación lluviosa) y suelen ser suficientes para las necesidades agrícolas.

EL CONTEXTO SUDANÉS

En cuanto a las estimaciones, la Agencia Central de Inteligencia (CIA)¹⁵ de los Estados Unidos fijó un total de más de 39 millones de habitantes en Sudán en julio de 2007, y un crecimiento del 2% anual, lo que supone que en 2015 la población superará los 60 millones.

La pirámide de población señala que es un país extremadamente joven: según la CIA, un 41,6% es menor de 14 años; el 56% está entre 15 y 64; y únicamente el 2,4% supera los 65 años. Respecto a la distribución entre hombres y mujeres, es prácticamente la misma. La media de edad de los sudaneses es de tan sólo 18 años, y su esperanza de vida se sitúa entre los 49 años señalados por la CIA y los 56 del Banco Mundial. Otros datos importantes, por lo que significan en cuanto al nivel de desarrollo humano, son la tasa de natalidad (4,7 hijos por mujer frente a los 1,9 de España), o el índice de mortalidad infantil, que se sitúa en 91,78 muertos/1000 niños nacidos (España tan sólo 4/1000).

La densidad de población media estimada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) es de 14,8 habitantes por km², pero esta cifra no responde a la distribución real en todo el territorio sudanés, pues la mitad de la población vive en un área que supone el 15% de la extensión total. Sudán tiene amplias zonas despobladas, y la población urbana es aproximadamente el 39%. Las ciudades situadas alrededor de la capital (Jartum, Omdurman y Jartum del Norte) acogen a más de 6 millones de habitantes, incluidos más de dos millones de desplazados que proceden de la zona sur debido a la guerra civil y de las áreas de oriente y occidente afectadas por la sequía. Otros núcleos poblacionales importantes son los del centro (Wad Madani y Kosti) y las provincias del sur del país (Wau, Rumbeck y Juba), alrededor de los ríos Nilo Azul y Nilo Blanco. Los desiertos del norte sólo son recorridos por los pastores nómadas.

Los grandes movimientos de población son la nota predominante de la distribución territorial de los sudaneses. Además de los ya referidos en los alrededores de Jartum, la población de la zona meridional ha sido desplazada casi en su totalidad dentro del Sudán y cientos de miles se han refugiado en países vecinos, mientras que se calcula que más de 2 millones de habitantes han tenido que huir de la región de Darfur. Según

¹⁵ Todos los datos y estimaciones demográficas han sido extraídos de *The World Factbook 2007*, publicado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos y disponible en <https://www.cia.gov>. Otras fuentes, como el Banco Mundial, presentan valores similares: población en 2006, 37 millones; y tasa de crecimiento, 2.1%.

EL CONTEXTO SUDANÉS

los informes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número total de refugiados con origen en Sudán asciende a 686.000¹⁶ (tercer país del mundo), mientras que el *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC) coloca a Sudán como el primer país por el número de desplazados internos con 5,35 millones¹⁷. También es muy alto el número de refugiados de otros países en Sudán, principalmente de Etiopía, Eritrea, Chad y Uganda, que según ACNUR superaba en 2006 los 160.000 (Informe *Tendencias Globales sobre Refugiados 2006*).

Como ya se mencionó anteriormente, la característica excepcional de la población de Sudán es su gran diversidad étnica, religiosa y lingüística, y en esta pluralidad radican los principales motivos de conflictividad, junto con la distribución de los recursos naturales. Sudán representa la fusión entre la raza árabe, un 39% del total predominante en el norte del país, y la raza negra proveniente del sur, el 52%. Actualmente hay más de 500 etnias conocidas en Sudán.

PRINCIPALES TRIBUS EN SUDÁN

TRIBUS DE ASCENDECIA ÁRABE:

Los Baggara: Grupo étnico descendientes de las tribus árabes que se asentaron desde el siglo XIV en Sudán. Son musulmanes y ganaderos nómadas, que han emigrado hacia el sur en busca de pastos en las épocas de lluvias. Incluyen gran cantidad de tribus, tales como los rizeiqat, los habbaniya o los misseriya.

Los Kababish: Tribu árabe negroide con distinto orígenes y producto de la mezcla con tribus africanas. Su número es próximo a las 100.000 personas.

¹⁶ ACNUR recoge en su informe *La protección de los refugiados y el papel de ACNUR 2007-2008* (disponibles en <http://www.acnur.org>) que los refugiados sudaneses se distribuyen fundamentalmente entre Eritrea, Etiopía y Uganda, debido al conflicto norte-sur, y en Chad (más de 230.000) y República Centroafricana, por el genocidio en la región de Darfur. En Sudán se llevó a cabo la principal operación de protección y ayuda a refugiados en 2006, y en ese año fueron repatriados 42.000.

¹⁷ Informe *Global Overview of Trends and Developments in 2006*, disponible en <http://www.internal-displacement.org>

EL CONTEXTO SUDANÉS

TRIBUS NO ÁRABES:

Los Beja: Con dos millones de personas, constituyen el grupo étnico no árabe más numeroso. Son principalmente ganaderos nómadas, pero también agricultores (algodón) y trabajan en las ciudades. Mayoritariamente musulmanes.

Los Dinka: Tribu nilótica con una población estimada de 1,9 millones, ocupan un extenso territorio del sudeste de Sudán, en tierras de sabana bañadas por el Nilo Blanco. Es fundamentalmente un pueblo de pastores y de guerreros. Su religión mayoritaria es la animista (94%), y sólo el 1% se ha convertido al Islam. Base principal del movimiento rebelde SPLM/A.

Los Nuer: de origen nilótico y religión animista. Su población se acerca a unos 900.000 habitantes. Su tradición cultural es nómada y de pastoreo, pero su asentamiento les ha convertido en un pueblo agrícola y pesquero. Sus enfrentamientos tribales con los dinka son continuos.

Los Shilluk: Tribu nilótica de raza negra, que aún mantiene sus costumbres originales. Tradicionalmente ganaderos nómadas, ahora reconvertidos en agricultores sedentarios. Pueblo guerrero, la mayoría son de religión cristiana.

Azande: Con una población superior a los 300.000 personas, fue un pueblo de cazadores, pero tras ocupar su actual asentamiento se transformó en agrícola. En el siglo XX, las sequías, epidemias y enfrentamientos con los dinka diezmaron en gran parte su población.

Los Nuba: Tribu nilótica con una población de 500.000 personas. Desde la década de los 90 han sufrido los cruentos ataques del Gobierno. Es un pueblo eminentemente guerrero y mantiene sus antiguas creencias insertadas en el nuevo credo musulmán.

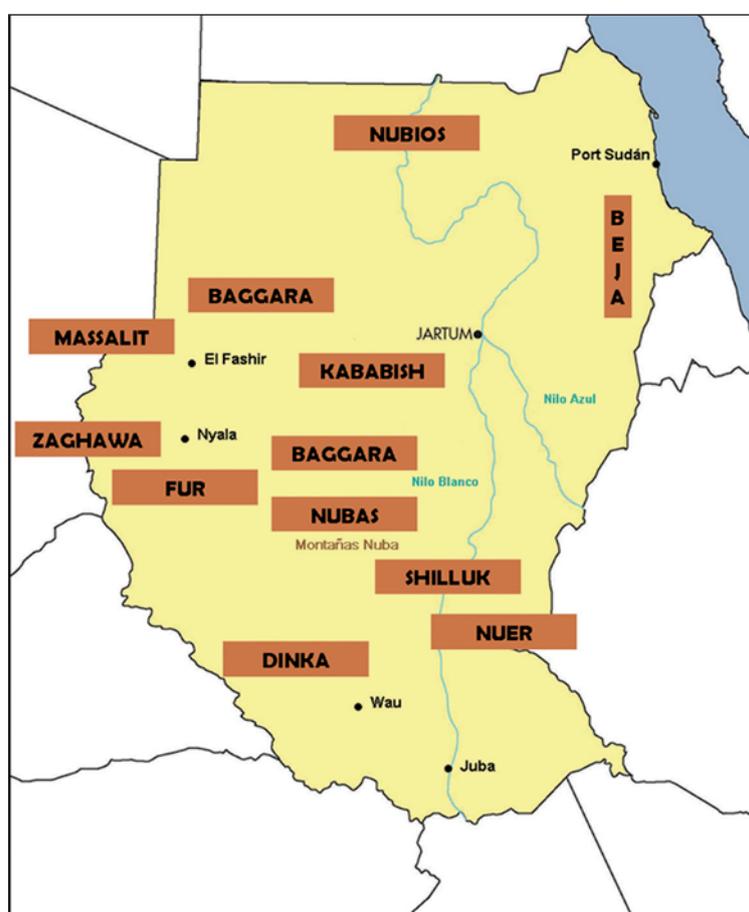
Los Fur: En 1983 contaba aproximadamente con 500.000 personas, aunque esta cifra ha disminuido drásticamente tras los enfrentamientos con milicias pro gubernamentales desde 2003. Es un pueblo negro africano y agrícola, con una sociedad muy tradicional y de religión musulmana.

Los Zaghawa: Con cerca de 200.000 personas, es un pueblo seminómada y ganadero (camellos y ovejas), aunque también se dedican al cultivo de cereales. Convertidos al Islam hace siglos, son árabe parlantes.

EL CONTEXTO SUDANÉS

Los Massalit: Pueblo nilo sahariano de raza negra. Son aproximadamente 250.000, y mantienen su lengua tradicional junto al árabe. Pratican la religión musulmana.

Los Nubios: De raza negra pero muy mezclados con los árabes desde sus primeras incursiones por el valle del Nilo. Actualmente son musulmanes, aunque se asentaron en el actual Sudán con la instauración de los reinos cristianos. Hablan árabe junto con lenguas tradicionales.



Plano 6: Localización principal de las etnias y tribus mayoritarias en Sudán

EL CONTEXTO SUDANÉS

En el plano cultural, los dos principales grupos son los africanos negros arabizados y africanos negros no árabes, junto con los árabes egipcios no negroides. La lengua oficial y mayoritaria es el árabe, que convive con el inglés y el francés, y con multitud de lenguas autóctonas de origen nilótico. En cuanto a la religión, el 70% de la población es musulmana sunní, el 25% practica creencia religiosas tradicionales (animistas), y tan sólo el 5% es cristiana. Esta diversidad religiosa constituye un permanente foco de conflicto, especialmente entre el norte (musulmán) y el sur (animista y cristiano), que se agravó con el del proceso de islamización alentado por el presidente Al Bashir desde su llegada al poder.

2.2. EL DESARROLLO ECONÓMICO DE SUDÁN

Sudán es un país con una gran cantidad de recursos naturales, y a pesar de ello es extremadamente pobre. La gestión económica es deficiente, y sus gobernantes han perdido la confianza del Banco Mundial, que ha cerrado su línea de crédito, y del Fondo Monetario Internacional, que amenaza con su expulsión desde la década de los 90. Todo esto, unido a los desequilibrios ocasionados por la interminable guerra civil, ha bloqueado el desarrollo económico de Sudán.

Todos los indicadores¹⁸ de Sudán presentan las características propias de un país muy inestable económicamente. Sin embargo, el FMI señala algunas variaciones positivas en los últimos años, como, por ejemplo, un incremento del 11.2% del Producto Interior Bruto (PIB) en 2007 debido fundamentalmente a una mayor producción de petróleo (70% en 2006). Otro factor favorable en la reactivación económica ha sido el aumento de las exportaciones, que se han multiplicado por seis en los últimos cuatro años. Actualmente el PIB, o la renta per cápita, en Sudán es de 1.182\$ (27.570\$ en España), mientras que la inflación anual descendió al 7% en 2007 (en 2006 llegó al 15,7%, y en 1996 marcó el 123%). Por último, la

¹⁸ Fuente de datos económicos: Banco Mundial, en su informe *A World Free of Poverty*, disponible en <http://devdata.worldbank.org>, y del Fondo Monetario Internacional en coordinación con las Autoridades sudanesas, en el informe de septiembre de 2007 *IMF Executive Board Concludes 2007 Article IV Consultation with Sudan*, disponible en <http://www.imf.org>.

EL CONTEXTO SUDANÉS

deuda externa¹⁹ de Sudán es altísima y alcanza el 60% de su PIB en 2007, pero también está descendiendo desde el año 2000.

A pesar de la bonanza de algunos indicadores económicos, especialmente los referidos a la exportación, este incremento puede dar una imagen errónea del desarrollo del país. Así, en los últimos años se han registrado tasas de crecimiento medio del 6,9%, pero este crecimiento no considera ni las zonas afectadas por los conflictos ni las rurales. Además, el reparto de la riqueza no es equitativo y ésta no llega a la mayor parte de la población, que apenas percibe mejora en sus condiciones de vida. Clara muestra de esta desigualdad es el Índice de Desarrollo Humano²⁰, que en 2007 fue del 0,526 y sitúa a Sudán en el puesto 147 de la lista mundial.

En cuanto a la distribución sectorial, la agricultura es el sector que más personas emplea en Sudán, pero aunque tradicionalmente era el más importante en la economía sudanesa, las exportaciones de petróleo han ido cambiando el panorama desde 1999. Según datos del Banco Mundial²¹, en 2006 el sector industrial (35%) y el de servicios (34,1%) superaron en términos de aportación al PIB a la agricultura (30,8%)²². La falta de inversiones en infraestructuras, especialmente en el regadío, ha provocado el deterioro del sector agrícola, aunque actualmente se están desarrollando proyectos de irrigación de tierras cultivables. El producto agrícola más importante y exportado es el sésamo, en detrimento del algodón que fue el cultivo tradicional en Sudán hasta la década de los 90. En cuanto a la ganadería, está experimentando el mayor crecimiento en la economía de

¹⁹ Sudán está considerado un país HIPC (Países Pobre Altamente Endeudados): no paga a sus acreedores, incluidas las instituciones internacionales. En 2003, el Banco Africano de Desarrollo suspendió cualquier ayuda o préstamo a Sudán, y también el Banco Mundial desde 1993.

²⁰ El Índice de Desarrollo Humano es un indicador calculado por el Programa de las Naciones Unidas que muestra las condiciones de vida en todos los países del mundo. Es un índice social que une la esperanza de vida, los niveles de educación y el nivel de vida digno (marcado por el PIB per cápita). Sudán tiene un valor considerado medio y ascendente en los últimos años.

²¹ Informe del Banco Mundial *A World Free of Poverty 2007*, disponible en <http://dev-data.worldbank.org>

²² Según los datos del Banco Central de Sudán, el sector agropecuario sigue a la cabeza (38,8%) en cuanto a la aportación al PIB de los sectores productivos, seguido del sector servicios (32,7%) y el industrial (28,5%). A pesar de esta disparidad, los datos anuales muestran la tendencia a la baja de la agricultura y al alza de la industria.

EL CONTEXTO SUDANÉS

Sudán después del petrolero, como consecuencia de incentivos del Gobierno, y su mayor producción (camellos, cabras, ovejas y vacuno) se destina a la exportación, principalmente a la Península Arábiga. Todo el sector primario está muy condicionado por la climatología y por los conflictos armados, que han obligado a agricultores y pastores a abandonar continuamente sus tierras.

Dentro del sector secundario o industrial, la explotación del petróleo se ha convertido en el principal motor de la economía del país. En 1999 se abrió el primer oleoducto para transportar el petróleo desde su origen (provincias del sur) hasta Port Sudán, y desde entonces se ha triplicado la producción que ha llegado a los 500.000 barriles por día en 2006 (se prevé que alcanzará el millón de barriles en 2008). Este desarrollo ha supuesto un gran incremento de la inversión extranjera y de la industria asociada a la producción (refinerías y centrales eléctricas). Además, ha modificado totalmente la estructura del comercio exterior, pues en 2006 el petróleo se convirtió en el generador del 90% de entrada de divisas por la exportación de sus productos. En el apartado dedicado a los recursos naturales de Sudán se detalla la localización y explotación del petróleo, y su incidencia como causa del conflicto norte-sur.

En cuanto a la industria manufacturera, la falta de inversión y de materias primas, junto con la escasez de personal cualificado, no permitió el crecimiento de este sector en los años 90. Actualmente está experimentando un ligero incremento (9% en 2006) y un mejor aprovechamiento de la capacidad productiva. Dentro del sector, la industria más importante es la agroalimentaria, en particular el refino de azúcar, cuyo crecimiento en la producción ha convertido a Sudán en el único país árabe exportador de azúcar. Otros sectores manufactureros son el farmacéutico, cemento y pinturas, aunque de menor importancia.

El sector secundario de la construcción ha experimentado un crecimiento importante desde 2000, motivado fundamentalmente por el éxodo rural hacia las principales ciudades. En este sentido, el Gobierno prevé una inversión de gran calado para financiar la construcción de viviendas e infraestructuras que permitan el desarrollo de Jartum y de las ciudades del sur, para que puedan absorber el retorno de refugiados recogido en el Acuerdo de Paz firmado en 2005.

Por otra parte, el comercio exterior ha cambiado drásticamente desde el año 2000 cuando comenzaron las exportaciones de petróleo. Hasta entonces, los productos agroalimentarios habían sido la fuente tradicional de

EL CONTEXTO SUDANÉS

ingresos de Sudan (algodón, azúcar, goma arábiga y ganado), y también el oro. Hoy sus exportaciones se dirigen fundamentalmente a Japón, China y Corea del Sur, mientras que las importaciones llegan de China, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Sudán tiene una gran dependencia de la ayuda exterior e intenta incentivar la inversión extranjera, que mantiene una tendencia creciente desde 2000.

Por último, la incidencia del turismo tiene escasa importancia debido a la inestabilidad política del país, los numerosos conflictos internos y el deficiente estado de todas las infraestructuras. A excepción de Jartum y el mar Rojo, es prácticamente imposible hacer turismo en Sudán, a pesar de sus riquezas naturales y arqueológicas.

2.2.1. Infraestructuras y comunicación

Sudán es un país que presenta graves deficiencias en sus infraestructuras, aunque en los últimos años han experimentado una ligera mejoría gracias a la ayuda financiera externa. Esta carencia es especialmente grave en el sur, donde las dificultades en las comunicaciones limitan los desplazamientos humanos pero también el de las materias primas y la producción. Aunque nunca ha existido un desarrollo de la infraestructura, la existente ha sido tremendamente dañada por las más de dos décadas de conflicto. En la zona desértica del norte y noroeste, hay una ausencia total de comunicaciones, tanto terrestres (carreteras o ferrocarril) como aérea.

La red de carreteras tiene una longitud aproximada de 25.000 km, pero sólo unos 3.000 están asfaltados, el resto es grava apisonada (3.000/4.000 km) y pistas de tierra y arena. Del tramo total asfaltado, 1.200 km pertenecen a la autovía (única en el país) que une la capital Jartum con Port Sudán, en el mar Rojo. Existen conexiones por carretera con la mayoría de países vecinos, pero no son recomendables por el mal estado y la inseguridad. Actualmente, hay carreteras en construcción, financiadas por el Banco Islámico de Desarrollo o el Fondo Monetario Árabe, y el proyecto más importante es la carretera que unirá Egipto con el resto de países árabes a través de Sudán. La situación de la red viaria con el sur (sobre todo a partir de Manakal en la zona central) es aún peor, y para llegar a Juba (principal ciudad en la región meridional) desde Jartum es más conveniente viajar por el río Nilo.

EL CONTEXTO SUDANÉS

En cuanto al ferrocarril, es muy antiguo y la mayor parte de la red se construyó en la época colonial anglo-egipcia. La red ferroviaria tiene una longitud de 5.978 kilómetros, pero en muy mal estado, igual que material rodante (sólo el 50% está operativo). La principal vía transcurre de norte (Wadi Halfa) a suroeste (Wau), y en la región meridional no existe red ferroviaria alguna a partir de Kosti (sur de Jartum). Es necesaria una gran inversión para rehabilitar el transporte, y el Gobierno ha comenzado un plan de mejora en 2007 que se prevé muy lento. El único avance hasta el momento es la adjudicación a un consorcio chino de un proyecto de rehabilitación de la línea Jartum-Port Sudán.

La infraestructura aeroportuaria también es escasa. La CIA²³ recoge que la red está en continuo crecimiento desde 2003, y registra un total de dieciséis aeropuertos pavimentados y unos ochenta aeródromos con pistas de tierra. Aunque ninguno de estos aeropuertos es comparable a los estándares occidentales, los principales son los de Jartum (en 2007 comenzó la construcción de un nuevo aeropuerto) y Port Sudán. La línea aérea nacional es Sudan Airways²⁴, que opera vuelos internacionales desde Jartum, y domésticos con nueve ciudades sudanesas (en el sur, sólo Juba). En 2003, la compañía sufrió un grave accidente en Port Sudán en el que murieron 115 personas.

El transporte marítimo tiene su origen fundamentalmente en el puerto de Port Sudán, único puerto comercial y donde se centraliza la mayor parte de la exportación de petróleo. Muy cerca de Port Sudán está el puerto de Bashair, donde finaliza el oleoducto inaugurado en 1999 para el transporte de petróleo desde la zona de producción al mar Rojo. Por su parte, el río Nilo y sus afluentes permiten el transporte fluvial en unos 4.000 km, aunque los niveles de tráfico son bajos. El tramo de navegación más importante es el que une centro (Kosti) y sur (Juba), pero los obstáculos naturales, el gran número de presas y la inseguridad por el conflicto han reducido su importancia como vía de comunicación.

Respecto a las telecomunicaciones, el sector ha mostrado una notable mejoría en los últimos diez años. Según la CIA, el número de líneas de teléfono era de 637.000 mil en 2006 (5 por cada 100 habitantes). Esta ampliación ha sido llevada a cabo por la empresa SudanTel, constituida por

²³ Informe *The World Factbook 2007*, disponible en <https://www.cia.gov>

²⁴ Sudan Airways, en <http://www.sudanair.com>

EL CONTEXTO SUDANÉS

el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones en 1994, que monopolizó el mercado hasta 2005. En 1997 se fundó la compañía de telefonía móvil MobiTel, de la que SudanTel posee el 40% de las acciones, y que también se ha liberalizado. El número de teléfonos móviles se acerca ya a los 5 millones. Por su parte, los usuarios de Internet se estiman en 3,5 millones.

2.2.2. Recursos naturales

La localización de los recursos naturales en Sudán tiene gran influencia en los conflictos internos, especialmente entre el norte y el sur, y también en las relaciones internacionales. La región meridional, desde el estado de Unity, no sólo es la zona agrícola más fértil gracias al río Nilo y la climatología, sino que aglutina la mayor parte de los recursos naturales, en especial los yacimientos petrolíferos, y la industria asociada a su explotación. Además, los países que están detrás de la explotación y exportación de estos recursos dan algunas claves para entender el posicionamiento internacional respecto a la situación actual del país.

El petróleo: fuente fundamental de riqueza en Sudán

Desde que dieron comienzo las exportaciones de crudo en agosto de 1999, Sudán se ha convertido en el tercer productor de petróleo del África subsahariana, sólo superado por Nigeria y Angola. El acuerdo de paz entre el norte y el sur firmado en 2005 ha permitido a Sudán producir 500.000 barriles en 2006 como veíamos anteriormente. Sin embargo, y respecto a los datos de producción, las cifras son siempre inseguras porque tanto el Gobierno como las principales empresas que operan en el país evitan la publicidad y no facilitan los datos completos. Conviene recordar en este punto las sanciones y amenazas de Estados Unidos contra Sudán y algunas compañías petroleras por las condiciones infrahumanas en que realizan la explotación de este recurso. El Gobierno de Sudán está acusado de expulsar y desplazar a los civiles de las áreas de yacimientos y oleoductos para mantener una tierra segura alrededor de la explotación.

Las zonas de exploración y explotación más importantes se encuentran en la región sur, predominantemente en los estados –de oeste a este– de Darfur Sur, Kordofán Oeste, Unity (donde se encuentran la mayor parte de los yacimientos), Jonglie, y Ecuatoria Este. Más hacia el norte, y a lo

EL CONTEXTO SUDANÉS

largo del valle del Nilo Blanco, ha comenzado también la exploración, y se prevé continuar por todo el país. El Ministerio de Energía y Minería de Sudán estima que las reservas totales de petróleo en el país pueden ascender a cinco billones de barriles, aunque según los datos publicados por la CIA las reservas probadas sólo eran de 1,6 billones en enero de 2006.

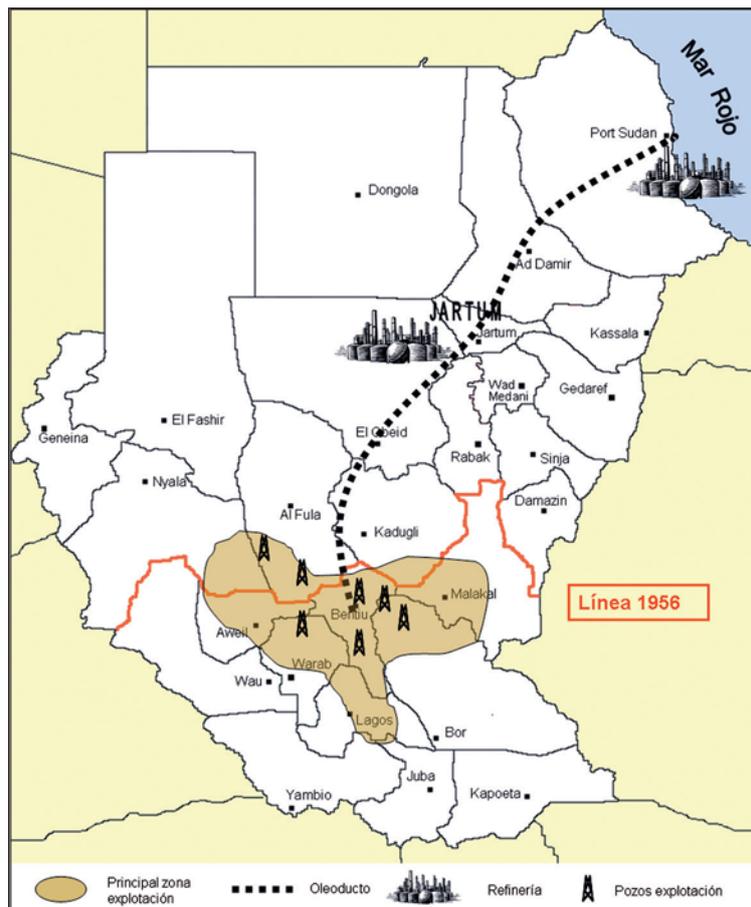
La exploración ha tenido un notable auge a partir de 1999, año en el que se concluyó el oleoducto más largo de África, que une Bentiu (capital de Unity) y Port Sudán, desde donde se exporta el petróleo a través del mar Rojo. La zona de Bentiu ha sido una región de frecuentes enfrentamientos entre el SPLM/A y el Ejército Sudanés durante los años de guerra civil, periodo en el que estuvo paralizada la explotación al convertirse los yacimientos en objetivo de las milicias. El SPLM/A consideraba que el petróleo constituía un importante medio de financiación del esfuerzo militar del Gobierno.

En cuanto a la explotación, se otorga en régimen de concesión a diversas empresas o grupos. Después de aprobar la nueva Constitución en 2005 tras la firma del Acuerdo de Paz, se creó la Comisión Nacional de Petróleo, que es el órgano encargado de supervisar el desarrollo del sector petrolero en el sur del país. Las principales concesiones están en manos de las empresas Petronas (Malasia), ONGC (*India's Oil and Natural Gas Corporation*) y CNPC (*China National Petroleum Corporation*). Estas empresas, junto con la pública sudanesa SudaPet, forman el grupo *Greater Nile Operating Company* (GNPOC), que destina sólo el 40% de sus ingresos brutos al Gobierno de Sudán. Una vez recuperados los costes iniciales se invertirá la producción: 60% para Gobierno de Sudán y 40% para empresas extranjeras. Hasta fechas recientes la presencia de empresas petroleras con capital occidental era importante, pero tras las recomendaciones de Estados Unidos y la situación política del país, muchas han decidido abandonar la explotación. Así, empresas de Canadá, Austria y Suecia han vendido sus derechos a compañías asiáticas o están en busca de compradores.

Por otro lado, las refinerías de petróleo están fuera del área de explotación, y en zonas bien controladas desde Jartum. La principal está localizada al norte de Jartum, en Al Jeili, y fue construida con financiación de la empresa china CNPC en 2000. La construcción de esta gran refinería (capacidad de refinado de 60.000 barriles al día) permitió que Sudán fuese autosuficiente en productos derivados del petróleo. Además de esta refinería existen otras de menor capacidad en Port Sudán y El Obeid (zona central, estado de Kordofán Norte). Desde 2006 Sudán ha manifestado su

EL CONTEXTO SUDANÉS

interés por ingresar en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y participa como observador en las reuniones del grupo. Sin embargo, en 2007 el Gobierno de Sudán todavía no había tomado una decisión firme sobre su incorporación.



Plano 7: Explotación petrolera predominantemente localizada en el sur de Sudán

La minería: el recurso inexplorado

A excepción del oro, los recursos mineros de Sudán están poco explotados y se exportan sin tratar. Las reservas de oro se estiman en 37 toneladas, y están fundamentalmente concentradas en las colinas cercanas al

EL CONTEXTO SUDANÉS

mar Rojo, aunque también hay yacimientos en el estado de Nilo Azul y en el sur, cerca de la frontera con Uganda. Los bajos costes de producción del oro son la principal ventaja, aunque la extracción está en manos de empresas chinas o francesas.

Sudán también cuenta con yacimientos de cromita, cobre, hierro, plomo y uranio, localizados en la zona centro y norte, aunque sin explotar. Además, tiene importantes reservas de yeso y mármol, en Kordofán Norte, Jartum y Atbara.

La energía hidroeléctrica: la riqueza del Nilo

El potencial de energía hidroeléctrica que supone el río Nilo está infrautilizado, y aún no alcanza la cuota de producción acordada entre Egipto y Sudán en 1959. El aprovechamiento del agua del Nilo es esencial para Egipto, y esto ha provocado su constante intervención en los asuntos internos de Sudán y otros países regados por el río. El tratado sigue aún vigente y recoge que Egipto podía disponer del 75% del agua de la cuenca del Nilo mientras Sudán dispondría del 25% restante. La actual Iniciativa de la Cuenca del Nilo²⁵ reúne desde 1999 a los diez países de la cuenca del Nilo para llegar a un reparto más equitativo y una mejor gestión de los recursos hídricos del río, que afectará en un futuro a la producción de electricidad en Sudán.

El 83% de la producción eléctrica de Sudán, que se cifra en 3.944 billones de kw., se produce en la cuenca del Nilo Azul. Actualmente la producción está por encima del consumo total, pero la distribución es muy irregular pues, mientras que la zona de Jartum consume casi el 90% de la energía eléctrica, a la mayoría de las poblaciones del sur y oeste no llega electricidad. El represado del río Nilo en Sudán comenzó en 1925 con la

²⁵ La Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI) es una asociación apoyada por instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, y auspiciada por Naciones Unidas que en 2007 inició el proyecto más sensible para alcanzar un desarrollo sostenible de los diez estados ribereños (Burundi, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Kenia, Ruanda, Tanzania, Uganda, Egipto y Sudán) por la distribución equitativa y el aprovechamiento de los recursos comunes del Nilo. Este proyecto, desarrollado por el Mercado Internacional de la Energía (EMI), tiene por objetivo establecer los medios institucionales para los intercambios regionales de electricidad y el desarrollo de las infraestructuras.

EL CONTEXTO SUDANÉS

construcción de la presa de Sennar en el Nilo Azul, inicialmente para irrigar los campos de algodón sudaneses. En 1937, los británicos construyeron la presa hidroeléctrica de Auliya (sur de Jartum) sobre el Nilo Blanco, y que hoy sigue siendo la más importante del país. En Roseares, cerca de la frontera con Etiopía, está otra presa importante para la producción de electricidad, en funcionamiento desde 1962.).

Pero además de su importancia como fuente de energía, el río Nilo también ha influido en el conflicto norte-sur. La construcción forzada por Egipto del canal de Jonglei, aún inconclusa, fue motivo de lucha y reivindicación constante del SPLM, que denunciaba que el proyecto dañaría seriamente a las zonas húmedas de Sudd.

2.3. EL DEVENIR POLÍTICO DE SUDÁN

Sudán es una unión federal de 26 estados²⁶ (*wilayat*, singular: *wilayah*). El país es una república presidencial, y la jefatura del Estado corresponde al Presidente de la República Omar Hassan Al Bashir desde octubre de 1993. El presidente es elegido cada cinco años por sufragio universal. Al Bashir ganó sus primeras elecciones democráticas en 1996, y fue reelegido con un 86,5% de los votos en el año 2000, en una convocatoria electoral boicoteada por todos los partidos de la oposición que consideraban nulas las garantías para una votación libre y legítima. Las próximas elecciones presidenciales deberán celebrarse no más tarde de 2009, y también un referéndum de independencia en los estados del sur en 2011, tal y como señala el Acuerdo General de Paz 2005 que puso fin al conflicto entre el norte y sur.

La República se rige por la Constitución de 9 de julio de 2005, prevista en el acuerdo de paz del 9 de enero de ese año. A la actual Constitución, y desde la independencia del país, la han precedido las Constituciones de abril de 1973 y de octubre de 1985 –ambas suspendidas por sendos golpes de estado–, y por último, la de 1998 aprobada por el presidente Al Bashir (permitió la legalización de las formaciones políticas) y que él mismo suspendió parcialmente en 1999.

²⁶ Hasta 1994, Sudán estaba dividido en nueve estados. Actualmente los 26 estados, cada uno con gobierno y consejo legislativo, tienen escaso margen de autonomía frente al poder de Jartum, aunque todo está cambiando a raíz del Acuerdo Global de Paz de 2005. El plano con la distribución administrativa de Sudán está recogido en la página 36.

EL CONTEXTO SUDANÉS

La vigente Constitución de 2005 establece un reparto de poderes entre el norte y el sur. El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, conjuntamente con dos vicepresidentes (el primero de ellos procedente del sur, siempre y cuando el presidente sea del norte). El Presidente, según el texto constitucional, necesita la aprobación de ambos vicepresidentes para tomar decisiones de importante calado político, como el nombramiento de jueces, la disolución del parlamento o las declaraciones de guerra.

El Gobierno actual está encabezado por Al Bashir, jefe de Estado y presidente de Gobierno, y cuenta con dos vicepresidentes: el primer vicepresidente Salva Kiir, del SPLM/A y que ocupó el cargo tras la muerte en 2005 del líder John Garang en accidente aéreo, y el segundo vicepresidente Ali Osman Mohammad Taha. El propio Presidente, con la aprobación previa del Primer Vicepresidente, nombra al gabinete de Ministros, que está dominado por el Partido del Congreso Nacional (NCP), una organización política islámica fundamentalista.

El poder legislativo pasó de ser unicameral a bicameral tras la aprobación de la Constitución. Por un lado, la Asamblea Nacional, con 450 miembros repartidos de la siguiente manera: 52% del Partido del Congreso Nacional, 28% del Movimiento Popular por la Liberación de Sudán (SPLM/A) y el 20% restante distribuido entre diferentes fuerzas políticas. En el futuro, el 75% de los escaños será elegido por sufragio directo. Por otro, la representación territorial está depositada en el Consejo de Estados, formado por 52 miembros elegidos por los 26 Estados de Sudán (dos por cada Estado).

Tras el golpe de Estado de 1989, Al Bashir decretó la prohibición de cualquier partido político. Sin embargo, en 1998 promulgó un decreto que permitía las asociaciones políticas siempre y cuando acatasen la Constitución aprobada pocos meses antes, aunque los grupos de oposición mayoritarios se negaron a registrarse como tales. Esta situación ha cambiado tras los acuerdos de paz y la Constitución Interina de 2005, que posibilitó la entrada en el Gobierno del SPLM, entre otros.

Actualmente, y desde mediados de los años 90²⁷, los principales grupos de oposición se encuadran en la Alianza Democrática Nacional (NDA):

²⁷ La Alianza Democrática Nacional (NDA) se constituyó oficialmente tras la primera Declaración de Asmara (Eritrea) firmada en 1995. Nace en el exilio (los partidos estaban prohibidos en Sudán) como un grupo de oposición contra el gobierno de Al Bashir y contra el ideario fundamentalista del Frente Islámico Nacional, por entonces en el poder, liderado por Al Turabi.

EL CONTEXTO SUDANÉS

el Partido Democrático Unionista (DUP/ Duplicación), el Movimiento y Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A), las Fuerzas Aliadas de Sudán (SAF) y el Congreso de Beja. Hasta el año 2000, el partido Umma también formó parte de la Alianza. En 2004 fue aceptado como integrante de la NDA el Movimiento y Ejército de Liberación de Sudán (SLM/A), principal grupo armado en lucha en Darfur, confiriendo a la rebelión del Oeste la legitimidad de una causa nacional. El presidente del Consejo de la NDA es Mohamed Osman Al Mirghani, líder de Partido Democrático Unionista

La historia de los partidos políticos en Sudán ha sido tremendamente convulsa; éstos han pasado de ostentar una enorme relevancia en los gobiernos a la clandestinidad, tras ser ilegalizada cualquier actividad, e incluso ser duramente perseguidos y encarcelados. Existen numerosas organizaciones políticas en Sudán. Sus diferencias y confrontaciones han estado basadas en dos aspectos fundamentalmente: su ideología religiosa y su particular interpretación sobre la imposición de la ley islámica como forma de gobierno, y su posicionamiento acerca de los conflictos en el sur y más recientemente en Darfur. Por su relevancia histórica en el desarrollo del país o su importancia en el actual panorama político, cabe reseñar los siguientes (ordenados cronológicamente según su formación):

PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS DE SUDÁN

Partido de la UMMA

Al-Umma se creó como partido político en 1945. Estaba apoyado por la cofradía sufi Al-Mahdiyya y era la organización política del movimiento islámico Ansar²⁸. En el momento de la independencia era el partido más importante del país, y defendió en un principio la instauración de una monarquía en Sudán. Su líder desde 1970, Sadiq Al Mahdi, ejerció como primer ministro en todos los gobiernos de la coalición entre 1986 y 1989. Desde su llegada al poder, no quiso convertirse en el líder que aboliese la sharia, y junto con Al Turabi, diseñó el código legal islámico para el país.

²⁸ Este movimiento islámico tuvo gran trascendencia en el proceso político que llevó a la independencia de Sudán. Sus partidarios siguieron las enseñanzas determinantes del Mahdi, el Mesías, que gobernó Sudán desde 1880.

Tras el golpe de Estado incruento del teniente general Al Bashir, el partido fue ilegalizado y pasó a formar parte de la Alianza Democrática Nacional, que suponía la unión de los partidos de oposición del norte y el SPLM, y apoyó la revisión de la ley islámica en Sudán.

Partido Unionista Democrático (DUP/Duplicación)

El Partido Unionista Democrático también tiene un origen religioso, y está formado sobre la organización islámica sufí Khatmyyah. Esta orden se enfrentó desde 1880 al poder de Al Mahdi, y por tanto ha sido rival eterno del movimiento Ansar. Sin embargo, aunque eran más numerosos nunca estuvieron tan bien organizados políticamente como el Partido Umma. Desde 1968, el guía espiritual de los Khatmyyah y líder del DUP es Muhammad Osman Al Mirghani. En las elecciones parlamentarias de 1986, el DUP fue el segundo partido más votado después de la UMMA, participó en el gobierno de la coalición con Sadiq Al Mahdi, y apoyó el mantenimiento de la sharia o ley islámica. En 1988, los principales líderes del DUP convencieron a Al Mirghani de que la guerra en el sur era más dañina para el país que cualquier compromiso con la sharia, y tras fundar la NDA, el DUP ha apoyado desde la oposición la abolición de la sharia, y el reconocimiento de la pluralidad cultural y religiosa como base de la reconciliación nacional.

Frente Nacional Islámico (NIF)

En la década de los cuarenta del siglo pasado, surgen las primeras células de los Hermanos Musulmanes de Sudán, que apuestan por un Islam político (imposición férrea de la *sharia*) y se mueven en el entorno universitario de Jartum, fundamentalmente. Desde sus inicios, su principal pensador y político es Hassan Al Turabi, que fue nombrado secretario general en 1964. En 1985, Al Turabi crea el Frente Islámico Nacional (NIF), integrando en este partido a la gran mayoría de los Hermanos Musulmanes de Sudán, que aún hoy siguen presentes en el país. El NIF llegó al poder por medio del golpe de Estado de 1989. Su llegada al poder supuso la agudización de la guerra en el sur, pues, a pesar de que años atrás era partidario de respetar alguna de sus tradiciones, no dudó entonces en imponer radicalmente la *sharia*. En 1999, Al Bashir disolvió la Asamblea Nacional, siendo Al Turabi presidente del legislativo. Esta separación del poder de Al Turabi, junto con la creación del nuevo partido NPC del que Al Turabi sería expulsado en 2000, provocó la práctica desaparición del NIF del panorama político.

EL CONTEXTO SUDANÉS

Un año después, en 2001, Al Turabi fundaría el partido Congreso Nacional Popular.

Partido Comunista de Sudán (SCP)

El Partido Comunista de Sudán (SCP) se formó oficialmente al llegar la independencia en 1956, aunque sus orígenes estuvieron en Egipto bajo la denominación Movimiento Sudanés de Liberación Nacional. Desde sus orígenes encontró apoyo en las universidades y en los sindicatos, principalmente de los trabajadores del ferrocarril y los granjeros. El SCP se había convertido en uno de los partidos políticos mejor organizados del país, y también uno de los pocos con seguidores en el sur. Al llegar Numeiry al poder en 1969, el SCP sufrió una cruenta represión, apoyada por las organizaciones de carácter religioso. En 1971, el Partido Comunista de Sudán dirigió un alzamiento militar de carácter izquierdista contra Numeiry, que recuperó el poder días después. Desde el comienzo de la lucha en el sur en la década de los 80, el SCP apoyó al SPLM fundado por John Garang. Con la llegada de Al Bashir al poder, el Partido Comunista de Sudán fue duramente perseguido, y actualmente busca una participación activa en las iniciativas para resolver el conflicto de Darfur, para el que propuso en 2007 dos conferencias: una regional y otra de ámbito estatal.

Partido del Congreso Nacional (NPC)

Partido actualmente en el poder y la fuerza política con más respaldo social tras las últimas elecciones de 2000. Es una formación de carácter fundamentalista, convertida en partido único por el régimen de Al Bashir, que mantiene que la ley islámica o sharia debe imperar en todo el territorio sudanés, motivo principal de la lucha contra el sur. Fue el primer partido registrado tras la entrada en vigor de la Constitución de 1998 (los partidos volvían a ser legalizados tras diez años de proscripción). Al Bashir fue elegido presidente, mientras que Al Turabi era nombrado secretario general. Para Al Turabi, líder ideológico islamista y fundador del Frente Islámico Nacional, este nombramiento resultó una enorme afrenta política y personal. En el año 2000, Al Turabi es destituido como secretario general y expulsado del partido.

Congreso Nacional Popular (CNP)

El partido político Congreso Nacional Popular, heredero del Frente Nacional Islámico, fue fundado por el carismático líder religioso Hassan Al Turabi en 2001, y su ideología sigue asentada en el integrismo

EL CONTEXTO SUDANÉS

islámico. Desde su creación, sus enfrentamientos con el gobierno de Al Bashir, su antiguo gran aliado, han sido continuos. En 2001, Al Turabi fue acusado de apoyar un presunto golpe de estado y de alcanzar un acuerdo con el SPLM de John Garang a espaldas del Gobierno, y fue arrestado en su domicilio de Jartum. Fue liberado en 2003, actualmente vive deportado y su partido continúa fuera de la política oficial, aunque aún cuenta con gran prestigio entre los musulmanes sudaneses. En su lucha contra el gobierno de Al Bashir, el CNP ha sido acusado de apoyar a los movimientos armados de Darfur, entre ellos el Movimiento de Justicia e Igualdad.

Otros partidos políticos minoritarios

Además de estos principales partidos políticos, existen otros más minoritarios, entre ellos; la Fuerza Aliada de Sudán (SAF), un partido progresista que como milicia armada luchó en el este (Nilo Blanco) junto al SPLM; el Congreso de Beja, feroz opositor de todos los gobiernos islamistas a los que acusa de marginar al pueblo Beja; o el Partido Baaz de Sudán, partido laico, seguidor del baazismo iraquí y que persigue la unificación sunní. Por otro lado, hay muchas organizaciones con aspiraciones políticas que se han gestado durante los conflictos del sur y Darfur, y que tienen su origen en milicias armadas. En el análisis posterior de los conflictos volveremos sobre ellos, y también sobre el posicionamiento de los distintos partidos políticos en estas crisis que azotan desde hace más de cincuenta años al pueblo sudanés.

2.4. LA FUERZA MILITAR DE SUDÁN

En Sudán, las fuerzas armadas oficiales conviven con un gran número de milicias, apoyadas o auspiciadas por el Gobierno, de vital importancia en todos los conflictos de Sudán, tanto en el sur como en Darfur, las Montañas Nuba o el frente oriental. Todo este entramado de fuerzas, necesario para entender el devenir de cada uno de ellos, será analizado en la parte dedicada a los conflictos en Sudán. Las dos principales fuerzas militares estatales son las Fuerzas Armadas de Sudán (SAF) o Fuerzas Armadas del Pueblo Sudanés (SPAF), y las Fuerzas Populares de Defensa (PDF)²⁹.

²⁹ Los datos militares han sido extraídos de *The Military Balance 2005-2006. The International Institute for Strategic Studies (IISS)*, publicado por Routledge Journals.

EL CONTEXTO SUDANÉS

Las Fuerzas Armadas de Sudán es la institución estatal más heterogénea en Sudán, y el activismo político y religioso tiene una trascendencia casi nula en sus filas. Esta condición es el motivo principal para que se hayan creado otras fuerzas o milicias que respondiesen mejor al proyecto estatal de extender el islamismo a todo el país. En 2005, el número estimado de efectivos de las SAF era de 104.000, distribuidos entre Fuerzas Terrestres (100.000), Fuerzas Aéreas (3.000) y Marina (1.800). Entre ellos, aproximadamente el 20% de los soldados es de reemplazo (el servicio militar obligatorio tiene una duración de 2 años para los varones entre 18 y 30 años). También hay mujeres en las Fuerzas Armadas, aunque el porcentaje es muy inferior al 2% y no ocupan puestos de combate. El armamento de los tres ejércitos es mayoritariamente de origen soviético o de países procedentes de la antigua URSS, y tiene grandes deficiencias en su mantenimiento y operatividad.

Por su parte, las Fuerzas de Defensa Popular (PDF) se crearon en 1990 como milicia del Frente Islámico Nacional, y ahora está al servicio directo del Partido del Congreso Nacional, mayoritario en el Gobierno. Se trata de una formación paramilitar con una gran trascendencia en el proceso de islamización del país, y ha servido como instrumento político para controlar a la población sudanesa. El número de efectivos alcanza los 102.000, pero sólo unos 17.000 forman parte de forma regular, mientras que el resto está entrenado y en la reserva, aunque son reclutados con gran asiduidad para combatir en distintas zonas del país. El reclutamiento es voluntario, aunque obligatorio para funcionarios y estudiantes. Reciben una formación inicial de tres meses, y después un entrenamiento anual. Aunque la firma del Acuerdo Global de Paz en 2005 ha hecho descender los índices de reclutamiento, estas Fuerzas cuentan regularmente con mejor armamento y dotación que los ejércitos regulares, y a pesar de que su principal misión es el mantenimiento del orden, se han utilizado como apoyo a las Fuerzas Armadas de Sudán en conflictos o enfrentamientos tribales en el país.

CAPÍTULO SEGUNDO:

UN PAÍS EN CONFLICTO

La historia reciente de Sudán está inexorablemente unida a numerosos conflictos, que aún hoy constituyen el mayor obstáculo para conseguir la estabilidad y el desarrollo de este enorme país africano. Guerras en todos los frentes, desde la costa en el mar Rojo hasta Darfur, y en todas las fronteras, especialmente con los países no árabes; guerras complejas que hunden sus raíces en la propia conformación de Sudán como nación, en los enfrentamientos tribales y en la lucha por los escasos recursos; y todas ellas, guerras que tienen como denominador común las reivindicaciones de los pueblos no árabes frente a un Gobierno en Jartum, musulmán desde su instauración y más tarde de carácter islamista, que no ha permitido el reparto del poder político, el menor atisbo de autonomía para las regiones periféricas o la participación de los pueblos en los beneficios del mayor recurso de Sudán: el petróleo.

En el presente capítulo se abordarán todos estos conflictos: el análisis de las causas profundas que llevaron al enfrentamiento armado, la descripción de los diferentes actores en lucha y las principales acciones bélicas, y las enormes y cruentas repercusiones que han tenido en la población civil, principal víctima de cada uno de ellos. Una población que no ha conocido la paz en sus 52 años de independencia, y que se ha acostumbrado y resignado a subsistir en un país en permanente conflicto.

1. EL CONFLICTO ENTRE EL NORTE Y EL SUR

Durante los 58 años de condominio anglo-egipcio de Sudán desde 1898 a 1956, el sur y el norte fueron administrados de forma independiente como dos entidades diferentes bajo el control de un gobernador general, para evitar los históricos y continuos enfrentamientos entre estas dos zonas del país. Los británicos introdujeron el concepto de «Distrito Cerrado»,

UN PAÍS EN CONFLICTO

por el cual las provincias del sur de Sudán, las Montañas Nuba y el sur de Kordofán, donde predominaban la cultura, religión (cristiana y animista) y lenguas tradicionales africanas, quedaban aisladas de la influencia islámica y de la trata de esclavos. Por su parte, el norte de Sudán continuó bajo la influencia cultural de Egipto y el mundo árabe, y su desarrollo tanto económico como social y político fue muy superior al sur, que aún continuaba anclado en costumbres tradicionales africanas y en un sistema tribal. Mientras el norte se preparaba para el autogobierno de Sudán, los políticos del sur esperaban que su aislamiento convirtiese a las provincias meridionales en una región federal con amplia autonomía dentro de un Sudán independiente. Esta región meridional estaba delimitada por la frontera fijada por los británicos, que después sería conocida por la «Línea 1956». Sin embargo, en 1948 los británicos dieron marcha atrás en su política de «Distrito Cerrado» y plasmaron en una Constitución la unión de todo Sudán bajo un mismo gobierno, con lo que los políticos y habitantes del sur vieron frustrado su derecho a la autodeterminación.

Desde que comenzaron las negociaciones para la independencia, la región sur del país temió ser sometida al poder político del norte árabe, como había ocurrido a lo largo de toda su historia y hasta la llegada de la administración británica en 1898. En 1953, ingleses y egipcios firman un acuerdo en Jartum para garantizar la independencia de Sudán en tres años, y desde entonces los islamistas radicales comienzan a presionar al Gobierno de transición para evitar la creación de un sistema federal en el país. En el Parlamento inaugurado en 1954, los británicos no aseguraron la equidad entre los representantes del norte y del sur, y poco después los dirigentes árabes renegaron de su promesa inicial de crear un estado federal en Sudán. Las bases para la rebelión estaban asentadas, y pronto comenzaría la insurgencia armada en el sur.

1.1. LA PRIMERA GUERRA CIVIL (1955-1972)

El 8 de agosto de 1955, el Cuerpo Británico de Ecuatoria, una unidad militar compuesta por sureños, se unió a la policía local, y juntos se amotinaron en Torit y en otras ciudades de la región. Las tropas gubernamentales estaban mandadas por oficiales del norte, fieles al poder árabe, y, ante el rumor de que iban a ser desmanteladas, se sublevaron contra la oficialidad y vaciaron los arsenales de armamento. En los enfrentamientos murieron

UN PAÍS EN CONFLICTO

261 sudaneses del norte, y 75 sureños. Ante esta situación prebélica, las autoridades de Jartum enviaron a 8.000 hombres desde el norte, la rebelión fue duramente reprimida e incluso arrasaron los colegios de las misiones cristianas. Sin embargo, los rebeldes que consiguieron sobrevivir se escaparon con sus armas hacia las zonas rurales, con lo que dio comienzo la primera guerra civil en Sudán. En esta etapa inicial, los insurgentes estaban mal armados, carecían de una organización que centralizase y coordinase sus acciones, y sus ataques tenían un alcance muy limitado y una escasa repercusión militar.

Tras la independencia, el nuevo proyecto de Constitución de 1956, que recogía la instauración del Islam como religión oficial de un Sudán unificado, intensificó las reivindicaciones del sur. La insurgencia creció entonces hasta llegar a convertirse en un movimiento secesionista que agrupaba a los guerrilleros y estudiantes del sur, mientras que se intensificaban los enfrentamientos con las fuerzas gubernamentales bajo el régimen autoritario en Jartum del general Abboud. En 1963, estos grupos rebeldes formaron la guerrilla armada Anya Nya³⁰ («veneno de serpiente»), que desde Ecuatoria, la provincia más meridional de Sudán, se extendió a otras provincias sureñas: Alto Nilo y Bahr al Ghazal.

La guerrilla armada Anya Nya dirige la insurgencia

Este ejército guerrillero fue puesto al mando del general Emilio Tafeng, y el 11 de enero de 1964 realizó su primer gran asalto a los cuarteles de Wau. El ataque fue un fracaso, y 60 guerrilleros cayeron prisioneros. Por entonces, el grupo Anya Nya contaba con unos 2.000 efectivos, la mayoría de etnia dinka, que, gracias a la permeabilidad de las fronteras con los países vecinos, establecieron sus campos de entrenamiento por el Congo, Etiopía y Uganda, hasta donde llegaban los ataques de las fuerzas gubernamentales. Pero la insurgencia continuó creciendo al tiempo que incrementaba sus acciones armadas y recibía más armamento de las milicias armadas de los países limítrofes. Los continuos fracasos en la lucha contra los rebeldes del sur provocó un gran malestar entre la población musulma-

³⁰ Más adelante, este grupo pasó a ser conocido por Anya Nya I para diferenciarlo del grupo armado Anya Nya II que se constituyó tras estallar la segunda guerra civil en 1983.

UN PAÍS EN CONFLICTO

na de Jartum, y fue uno de los motivos para que los comunistas —con el apoyo de los Hermanos Musulmanes— derrocaran al general Abboud, junto con la grave crisis económica por la que atravesaba el país

Tras la caída del régimen militar, el Gobierno encabezado por el Partido Umma, partidario de conceder cierta autonomía al sur, inicia los contactos para celebrar una conferencia de paz que pusiese fin al conflicto. Las conversaciones se llevaron a cabo en marzo de 1965 y, además de no suponer siquiera el cese temporal de las acciones armadas, fracasaron por la falta de acuerdo entre los propios políticos del sur, pues unos apoyaban la independencia frente a otros que mantenían el federalismo como opción política dentro de un Sudán unido. Al tiempo, la administración y la economía de la región meridional se hundían a causa del conflicto, que propició un mayor alistamiento de los pueblos negros al movimiento insurgente.

Las guerrillas operaban en enormes extensiones de tierra desértica y, a pesar de la escasez de armas y sus limitadas acciones contra las fuerzas del Gobierno, consiguieron mantener en jaque al poder de Jartum. Cada vez era mayor el número de víctimas en ambos bandos, que durante la década de los 60 alcanzó el medio millar, mientras que cientos de miles de habitantes del sur huyeron a la selva o a campos de refugiados en países vecinos, como Etiopía y Uganda. El grupo armado Anya Nya controlaba muchos pueblos de la zona rural en el sur, mientras que las fuerzas del Gobierno ocupaban las grandes ciudades. Las guerrillas, cuyos efectivos se estimaban ya entre 5.000 y 10.000, estaban esparcidas por todo el territorio y actuaban en grupos demasiado reducidos para dominar cualquier área importante.

Por su parte, los líderes políticos del sur emprendieron una campaña para sensibilizar a la opinión pública internacional sobre el conflicto y solicitar ayuda exterior. Israel, consciente del acercamiento del Gobierno de Sudán a Egipto, entrenó a milicias de Anya Nya y envió armamento a través de la frontera de Etiopía y Uganda. Además, el grupo rebelde continuó comprando armas a la guerrilla congoleña y requisando armamento y equipo tras los ataques a las tropas gubernamentales. Conscientes de su escasa entidad militar, la guerrilla huía de cualquier enfrentamiento abierto, lo que provocó un estancamiento del conflicto en todos los frentes.

El régimen de Numeiry: de la firma de la paz a la reanudación de la guerra

Con la instauración del régimen militar socialista del general Numeiry en mayo de 1969, las operaciones militares contra los rebeldes del sur des-

UN PAÍS EN CONFLICTO

cendieron considerablemente. En un principio, Numeiry era partidario de llegar a un acuerdo de paz con el sur pero, tras el fracaso de las primeras negociaciones, envió un refuerzo de 12.000 efectivos a las unidades desplegadas en el sur e intensificó los combates contra las fuerzas rebeldes. Al mismo tiempo, reactivó un acuerdo militar con la Unión Soviética para incrementar la potencia de sus unidades terrestres, con carros de combate, cañones antiaéreos y vehículos ligeros, y para aumentar su exigua Fuerza Aérea con la compra de 16 aviones de combate MiG-21s y cinco aviones de transporte Antonov.

Desde 1969 a 1972, muchos de los pueblos del sur, principalmente los azande, y otras tribus de las zonas montañosas –shilluk y nuer– en la frontera de la región sur de Sudán («Línea 1956»), se unieron a la rebelión y lucharon contra las fuerzas de Jartum. Joseph Lagu, antiguo teniente de las Fuerzas Armadas de Sudán, unificó a todas las milicias y se convirtió en el líder de la insurgencia, pero la superioridad del Ejército era cada vez mayor y la guerrilla estaba cada vez más diezmada. Ante esta situación, el grupo Anya Nya se vio obligado a negociar con el Gobierno central. Las conversaciones se celebraron en Etiopía –auspiciadas por el emperador etíope Haili Selasse, y la Confederación Mundial de Iglesias– y concluyeron en marzo de 1972 con la firma de los Acuerdos de Addis Abeba entre el presidente Numeiry y el líder rebelde Joseph Lagu. Este acuerdo de paz puso fin a 17 años de guerra civil y permitió que las provincias del sur alcanzasen importantes cuotas de autonomía, bajo el gobierno regional de Abel Alier. Además, contemplaba la reinserción de los rebeldes sureños en las Fuerzas Armadas de Sudán, la Policía Local o el Servicio de Prisiones, para conseguir el desmantelamiento de las milicias armadas. Sin embargo, varias unidades de guerrilleros (fundamentalmente nuer) no estaban conformes con el acuerdo y volvieron a la clandestinidad del desierto o se refugiaron en Etiopía.

Aunque el Acuerdo de Addis Abeba se tradujo en un periodo de relativa calma en las provincias meridionales, la construcción de un canal en la provincia de Jonglei para proveer de agua a Egipto aumentó el descontento entre los sureños, pues veían peligrar el principal recurso para el cultivo de sus tierras. En 1974 se produjeron violentas manifestaciones en Juba, capital de Ecuatoria, y los antiguos guerrilleros de la Anya Nya formaron en Etiopía el movimiento denominado Anya Nya II, dominado por miembros de la tribu Nuer. Por otro lado, el descubrimiento en 1978 de petróleo, en las zonas de Bentiu y Heglig, al sur de Sudán, provocó que el Gobierno de Jartum intentara una nueva demarcación de las fronteras provinciales, que

UN PAÍS EN CONFLICTO

fue rechazada frontalmente por las autoridades sureñas. Con esta medida, el gobierno de Numeiry pretendía controlar los recursos petrolíferos del sur, y los rebeldes de Anya Nya II respondieron con ataques lanzados desde Etiopía contra las Fuerzas Armadas de Sudán desplegadas en la provincia de Alto Nilo.

Tras las elecciones de 1983, Numeiry, en un intento de salvar su gobierno y salir de la acuciante crisis económica, da un giro radical a su política en el sur de Sudán: rompe el Acuerdo de Addis Abeba de 1972, y divide la región en tres provincias para facilitar el control del petróleo desde Jartum. Ante las protestas en el sur y los conatos de sublevación en el seno de las propias Fuerzas Armadas, Numeiry envía más fuerzas leales al sur, mientras que comienza a detraer unidades sureñas hacia el norte. Las Fuerzas Armadas de Sudán emprenden un férreo control interno, pero las unidades formadas por antiguos guerrilleros de Anya Nya se sublevan contra sus mandos y comienzan a desertar para unirse de nuevo a las reivindicaciones populares. Los motines se suceden en varias guarniciones militares del sur, como Bor y Ayod, y el teniente coronel John Garang –de la tribu dinka y antiguo rebelde de Anya Nya I– es enviado desde Jartum para sofocar el amotinamiento del 105 Batallón acuartelado en Bor, en la provincia del Alto Nilo. En vez de repeler la sublevación, Garang se une a ellos y huyen a Etiopía. Allí se alía con el grupo Anya Nya II –liderado por el nuer Paulino Matiep– y, a mediados de 1983, constituye el Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLM) y su brazo armado, el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA)³¹, que lideró hasta su muerte en 2005.

1.2. LA SEGUNDA GUERRA CIVIL (1983-2005)

Meses más tarde, Numeiry promulga la Ley de Septiembre de 1983, que imponía la ley islámica o sharia para todo Sudán. Esta medida, respaldada por los partidos políticos musulmanes tradicionales junto con los Hermanos Musulmanes de Al Turabi, supuso el estallido de la violencia en el sur y el comienzo de la segunda guerra civil. La estabilidad relativa en el sur de Sudán había durado apenas 11 años. Las reivindicaciones de

³¹ Aunque fue el SPLA el que pilotó las acciones armadas como fuerza militar, esta organización –con sus vertientes política y militar– es comúnmente conocida por sus siglas conjuntas SPLM/A.

UN PAÍS EN CONFLICTO

los guerrilleros eran similares a las acordadas en 1972, a las que se unían otras de carácter económico y religioso:

- La devolución de la autonomía a las provincias sureñas, e incluso la posibilidad de llegar a la independencia de la región.
- La repartición equitativa de los beneficios de la explotación del petróleo, que tras su descubrimiento comenzó a desempeñar un papel de vital importancia en el conflicto.
- La suspensión definitiva de la sharia en las poblaciones cristianas y animistas del sur, y el avance hacia la constitución de un estado laico en Sudán.

La lucha armada estaba dirigida por el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA), liderado por John Garang y de mayoría dinka, que había conseguido aunar esfuerzos con el grupo armado Anya Nya II, formado fundamentalmente por miembros de la tribu nuer, para emprender la guerra contra el norte árabe. Garang aspiraba a un Sudán unido con una amplia autonomía para el sur, con una mayor distribución del poder y la riqueza a nivel estatal, y defendía que la religión no fuese un vector sobre el que articular el Estado. Este planteamiento, contrario a las aspiraciones independentistas de los nuer, junto con los tradicionales enfrentamientos tribales entre nuer y dinkas, provocaron las primeras rivalidades en el seno de los grupos rebeldes, que marcarían de forma muy significativa el desarrollo del conflicto. Muchos líderes de los Anya Nya II se separaron de Garang y emprendieron una particular guerra contra el poder central, ya que de forma intermitente recibían incluso apoyos y armas del propio Gobierno de Jartum, que de esta manera pretendía alentar la rivalidad entre las distintas tribus sureñas.

Los ataques rebeldes contra las fuerzas gubernamentales se sucedían principalmente en las zonas dinka y nuer de las provincias de Alto Nilo y Bahr al Ghazal, aunque inicialmente eran de muy baja intensidad y se limitaban a pequeñas emboscadas a puestos de policía o vehículos militares. También extendieron el conflicto a las Montañas Nubas, aunque este frente no cobraría excesiva importancia hasta unos años después³². De forma

³² El conflicto de las Montañas Nuba alcanzó entidad propia a partir de 1991 con los ataques cruentos de las milicias gubernamentales Murahaleen contra la población civil, que luchaban contra distintos grupos rebeldes y facciones escindidas del SPLM/A, y adquirió más el carácter de limpieza étnica que una lucha abierta entre grupos.

UN PAÍS EN CONFLICTO

paralela, y alentado por la táctica de «divide y vencerás» de Numeiry para convertir la guerra civil en un problema tribal y aumentar sus posibilidades de éxito, a las acciones del SPLA se unieron las luchas tribales entre nuer y dinka desde 1984. El conflicto comenzó a cobrar mayor magnitud y la violencia se instauró en toda la región.

Una consecuencia directa y temprana de la guerra fue la paralización de la incipiente producción de petróleo, lo que agravó drásticamente la crisis económica y las hambrunas por las que atravesaba Sudán. Con el propósito de controlar y sofocar el conflicto, el Gobierno envía entonces refuerzos al sur, y las fuerzas del SPLA encontraron gran resistencia en sus incursiones en la mayor provincia meridional, Ecuatoria. También emprendió acciones tácticas en las Montañas Nuba para paliar las incursiones y ataques del SPLA, como armar a la milicia árabe de los ganaderos nómadas baqqara, las milicias murahaalen, o detener a muchos líderes nuba que apoyaban la guerra contra Jartum. Pero los vientos no eran favorables para el Gobierno, y en abril de 1985, un consejo militar derroca a Numeiry e instaura un régimen militar transitorio, apoyado por los líderes islamistas que meses antes habían sido expulsados del poder.

El movimiento insurgente SPLM/A controla el conflicto en el sur

Tras las elecciones legislativas de 1986, que registraron muy poca participación en el sur, la guerra civil se recrudece en las provincias meridionales. El presidente Al Mahdi intenta llegar a un final dialogado con los rebeldes, pero las negociaciones se rompen tras derribar el SPLM/A un avión civil. Por entonces, las fuerzas de Garang contaban ya con 12.500 hombres organizados en doce batallones, y basaban su táctica militar en atacar importantes ciudades sureñas, en las que cada vez podían resistir y ocupar por más tiempo. En 1987 tomaron la ciudad de Rumbeck en Bahr al Ghazal y lanzaron un importante ataque sobre la capital provincial, Wau. Ese mismo año, el SPLM/A se hizo con el control de la ciudad de Tonga, un enclave fundamental de la provincia de Alto Nilo por encontrarse en el centro de la zona de explotación petrolífera.

A pesar de los éxitos militares, la división interna crecía en el seno del SPLM/A, y muchos miembros nuer del Anya Nya II se escindieron y, sin renunciar a este nombre, formaron una milicia independiente que se alió con el Gobierno de Sudán. Liderados por Paulino Matiep, los guerrilleros fueron entrenados por las Fuerzas Armadas de Sudán y comenzaron a

UN PAÍS EN CONFLICTO

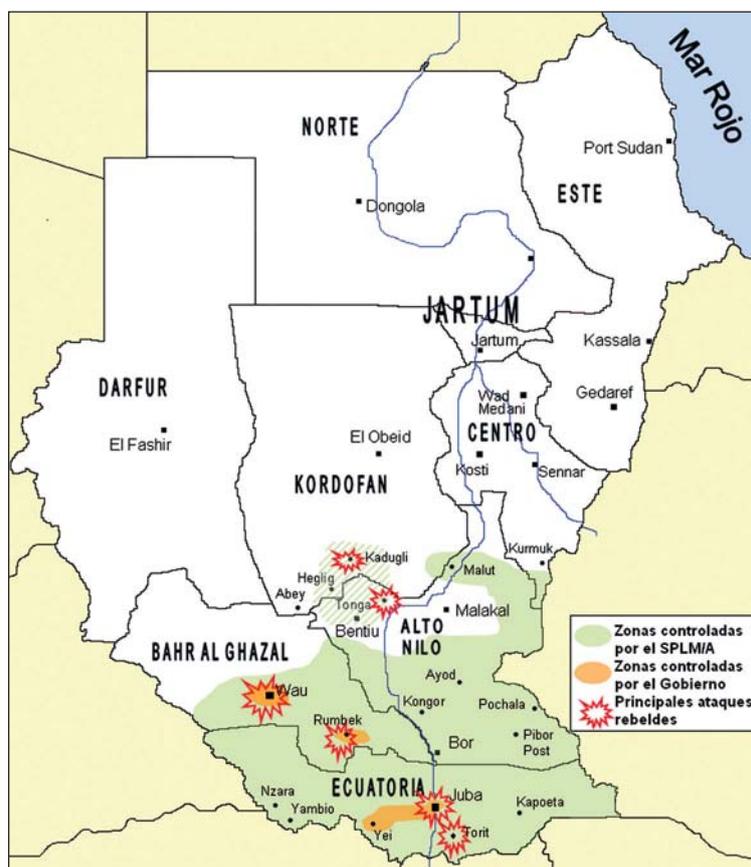
luchar contra sus antiguos compañeros rebeldes³³ en la provincia de Alto Nilo. Sin embargo, la mayoría de los nuer se mantuvo leal a Garang, lo que evitó convertir la guerra en una lucha de los dinka contra el resto de Sudán. En 1987, el Comandante Gordon Kong Cuol –destacado líder del grupo Anya Nya II– selló una alianza militar con John Garang, que motivó que otras muchas fuerzas nuer le siguieran, dejando prácticamente aniquilada la facción de Anya Nya II favorable al Gobierno en 1989.

También las disputas tribales se intensificaron en la provincia de Ecuatoria, donde muchas comunidades contrarias a los dinka y los nuer se opusieron frontalmente al SPLM/A. En esas zonas, las fuerzas gubernamentales recibieron el apoyo de las milicias toposas, aunque entre ambas no fueron capaces de evitar la consolidación del poder de los guerrilleros rebeldes de Garang en la provincia. Con todo ello, el balance de los combates comenzaba a ser favorable para los grupos rebeldes, mientras que el presidente Al Mahdi no se decidía a devolver la autonomía al sur y a abolir la obligación de la sharia en las poblaciones animistas y cristianas del sur para poner fin al conflicto de forma pacífica.

A finales de 1987, los 20.000 guerrilleros liderados por Garang se habían apoderado del tercio sur del país, fundamentalmente las zonas rurales, y sitiaban también las ciudades más importantes, donde más de dos millones de personas se encontraban asoladas por grandes hambrunas. Además, a estas ciudades no llegaba la ayuda humanitaria porque era interceptada por las unidades del SPLM/A, que aún aceptando el envío de ayuda exigían su control y distribución esa ayuda. Mientras tanto, se suceden las masacres de civiles por las fuerzas gubernamentales, como la de Wau –capital de Bahr al Ghazal– en agosto de 1987. Tan sólo en esta provincia se estima que para entonces ya habían muerto, por la guerra y por las hambrunas provocadas por la táctica de «tierra quemada», unos 250.000 civiles.

³³ Desde el estallido de la segunda guerra civil, las escisiones de los grupos rebeldes, sus intermitentes alianzas con el Gobierno y la similitud de su nomenclatura, han sido una constante en todos los frentes del conflicto y han creado un desconcierto permanente entre la población civil. Además, han ocasionado que en determinados periodos fuese difícil separar los grupos y milicias pro gubernamentales de los rebeldes, o los enfrentamientos tribales de la lucha armada por motivaciones políticas. El gran número de escisiones, los grupos rebeldes con similares nombres y las distintas etnias, han complicado tanto el desarrollo del conflicto como su comprensión desde el exterior.

UN PAÍS EN CONFLICTO



Plano 8: Situación del conflicto en el sur a finales de los 80

En 1988, el SPLM/A endureció la ofensiva militar sobre la provincia de Ecuatoria: consiguió controlar los alrededores de Juba, su capital, y asediar a unos 10.000 soldados de las tropas gubernamentales que sólo podían recibir apoyo desde el aire. A principios de 1989, las fuerzas rebeldes tomaron Torit y otros enclaves importantes de la provincia. En la región de las Montañas Nuba, donde las milicias árabes murahaalen habían desplazado de sus tierras a más de medio millón de agricultores nubas, el SPLM/A desplegó la División «New Kush» –liderada por Yusif Kuwa– y extendió su dominio hasta la ciudad de Kadugli, en Kordofan Sur, tras derrotar a los murahaalen.

UN PAÍS EN CONFLICTO

Ante el notable avance y éxito militar de los grupos rebeldes, junto con los graves daños causados por la guerra en la población civil, el presidente Al Mahdi acuerda con Garang un alto el fuego temporal y el cese de la aplicación de la sharia en el sur, pero este intento fracasó por la oposición de los islamistas radicales del Frente Nacional Islámico (NIF) y de un sector importante de las Fuerzas Armadas de Sudán. Aunque falló el consenso político para concluir el conflicto, Gobierno y rebeldes sí aceptaron la intervención humanitaria de Naciones Unidas, que desplegó la *Operation Lifeline Sudán (OLS)* para proveer ayuda a las víctimas de las dramáticas hambrunas provocadas por la guerra.

1.2.1. La guerra civil bajo el régimen de Al Bashir

En junio de 1989, el gobierno de Al Mahdi es depuesto por el golpe incruento del general Al Bashir que, apoyado por el NIF, disuelve el Parlamento y proscribe a los partidos políticos y sindicatos. El nuevo régimen islamista intentó negociar con el SPLM/A el fin de las hostilidades en el sur, pero rehusó suspender la ley islámica y celebrar una convención para instaurar una nueva constitución para el país, lo que volvía a hacer inviable cualquier acuerdo de paz. Tras cerciorarse de las verdaderas intenciones del nuevo Gobierno en Jartum, el conflicto se reanudó en el sur, principalmente en las ciudades de Juba y Yei, en Ecuatoria. Los rebeldes, agrupados en patrullas móviles y con armamento ligero, realizaban continuas emboscadas contra las columnas militares gubernamentales cortando el suministro de provisiones a las unidades del sur, e incautando gran cantidad de armamento y munición. En el plano político, el SPLM/A se unió definitivamente en 1995 a las fuerzas políticas opositoras que habían constituido la Alianza Democrática Nacional (NDA) en Eritrea. Garang consiguió así legitimar sus reivindicaciones armadas ante sus antiguos adversarios, los partidos políticos tradicionales Umma y Unionista Democrático, y juntos cerraban filas para luchar contra Al Bashir.

Hasta entonces, la guerra civil y los combates tribales habían causado un número total de víctimas superior a 500.000, mientras que cerca de un millón de sureños había llegado a Jartum, 100.000 se había desplazado a Juba, y otros miles se refugiaron en los países vecinos: cerca de 350.000 vivían en campamentos de Etiopía y unos 30.000 cruzaron a Uganda.

UN PAÍS EN CONFLICTO

En octubre de 1989, el régimen recién instaurado de Al Bashir promulgó el Acta Popular de Defensa, que cambiaría en gran medida el curso del conflicto. El propósito principal del Acta era legitimar a las milicias pro-gubernamentales como apoyo a las Fuerzas Armadas Populares de Sudán, para lo que el Gobierno estableció un nuevo cuerpo paramilitar, las Fuerzas de Defensa Popular, con el pretexto de aumentar el poder militar del Gobierno contra los rebeldes del sur y aunar los esfuerzos de las milicias aliadas. Unas fuerzas que lucharían contra las unidades del SPLA pero que tenían un objetivo más amplio: vigilar y perseguir a todos los opositores al régimen e imponer la nueva política radical islamista.

Además del incremento de la potencia militar de las unidades y milicias aliadas con el Gobierno de Jartum, a partir de 1990 la guerra civil pasó a estar condicionada por los siguientes motivos:

- La división en el seno de la insurgencia, que provocó la aparición de nuevas facciones rebeldes –algunas de las cuales se aliaron con el Gobierno–, aunque el SPLM/A continuó liderando el conflicto.
- El crecimiento de la producción de petróleo, y la consiguiente intensificación de los combates en las áreas de explotación en el sur.
- La extensión de los combates y el apoyo a la población de las Montañas Nuba, que estaban siendo sistemáticamente aniquiladas por las milicias árabes.
- La mayor participación y apoyo desde el exterior, tanto al régimen de Al Bashir como a los grupos rebeldes, inicialmente para proporcionar armamento y después para alentar los acuerdos de paz.

En agosto de 1991 llega la escisión en el seno del SPLM/A, que marcaría desde entonces el curso del conflicto. Los líderes Rieck Machar, Lam Akol y Gordon Kong Cuol dirigen un golpe fallido contra el liderazgo de John Garang y, ante el fracaso de la operación, se escinden del principal movimiento rebelde y forman el SPLA-Facción Nassir, de mayoría shilluk y nuer, y basado en Tonga (Alto Nilo). Este nuevo grupo pasó a denominarse SPLM/A-United en 1993, liderado por Rieck Machar (nuer) y Lam Akol (shilluk), aunque un año después volvió a cambiar su nombre por Movimiento y Ejército por la Independencia del Sur de Sudán (SSIM/A). Pero la alianza entre ambos líderes duró pocos meses más, pues prevaleció la ascendencia tribal frente a la lucha unida contra las fuerzas guber-

UN PAÍS EN CONFLICTO

namentales: mientras Lam Akol retomó y comandó desde entonces el SPLM/A-United, Rieck Machar se convirtió desde entonces en jefe único del SSIM/A. A los combates contra las tropas gubernamentales se sumaban ahora los enfrentamientos étnicos entre dinkas, militantes del SPLA de Garang, y los nuer y shilluk del Alto Nilo, afines al SSIM y al SPLA-United, respectivamente. Desde entonces, la aparición de nuevas facciones rebeldes condujo al caos en la región y el conflicto empezó a convertirse en una guerra de todos contra todos, en la que, además, algunos grupos rebeldes no dudaron en pasarse al bando gubernamental para hacer prevalecer su poder y sus propios intereses políticos o territoriales.

Mientras se producía la escisión de los movimientos rebeldes, las fuerzas gubernamentales intensifican sus ataques en todos los frentes. En las Montañas Nuba, las Fuerzas de Defensa Popular –que acogían a gran parte de las milicias murahaalen– intensificaron desde 1991 la cruenta táctica de «tierra quemada» con la total destrucción de las ciudades y los cultivos, el envenenamiento de los pozos de agua y el asesinato masivo de la población nuba, totalmente indefensa ante los ataques y a la que le era imposible permanecer en sus poblados. El Gobierno perseguía expulsar a toda la población nuba de esta zona, pues su cercanía a las bases de explotación petrolera y el apoyo que recibían del SPLM/A constituían una grave amenaza para sus intereses, para después repoblar la región con las milicias y la población árabe afines a Jartum. Las áreas controladas por los grupos rebeldes en las montañas quedaban así totalmente aisladas, y los poblados dependían del escaso apoyo proveniente del sur para subsistir, pues ni siquiera llegaba la ayuda humanitaria de Naciones Unidas, que era paralizada por las fuerzas gubernamentales. Su única salida era abandonar las montañas, y las poblaciones nubas huyen masivamente hacia el norte del país, mientras que el Gobierno comienza su recolocación forzosa en los denominados «Campos de Paz», unos campamentos infrahumanos en los alrededores de Jartum que llegaron a acoger a más un millón de desplazados.

En las provincias del sur, en junio de 1992, las fuerzas del SPLM/A de Garang lanzan un importante ataque en Juba contra el Cuartel General del Mando Militar de las Fuerzas Armadas de Sudán, en el que además reclutan a muchos oficiales y soldados para la causa rebelde. Ante este duro golpe táctico, el Gobierno responde con una cruel represalia, que produjo más de 400 muertos y desaparecidos y 250.000 hombres, mujeres y niños apiñados en estadios y hospitales tras haber sido destruidas sus

UN PAÍS EN CONFLICTO

casas y los poblados cercanos. Estos graves incidentes fueron denunciados por los obispos cristianos y, como consecuencia, muchos sacerdotes fueron expulsados de la región.

El petróleo: factor intensificador del conflicto

La guerra comenzaba a ser favorable al Gobierno de Sudán, y las fuerzas y las poblaciones rebeldes sufrían ataques cada vez más cruentos de unas Fuerzas Armadas mejor dotadas de armamento y medios, gracias en gran medida al espectacular aumento de la producción petrolera. Desde inicios de los 90, la producción petrolera de Sudán comenzó a convertirse en el principal motor de la precaria economía del país. La localización de las zonas petrolíferas en el sur de Sudán se convirtió en un factor determinante para los grupos rebeldes, que ahora tenían aún más razones para luchar por sus reivindicaciones territoriales y políticas, por lo que focalizaron sus acciones militares contra las empresas petroleras y las fuerzas gubernamentales que custodiaban las áreas de explotación del crudo.

El Gobierno de Sudán estableció acuerdos políticos y comerciales con países árabes como Libia, Arabia Saudí e Irán, que inicialmente respaldaron el régimen islamista de Jartum hasta el apoyo de Al Bashir a la invasión iraquí de Kuwait en 1991. Gracias a la exportación de petróleo, las Fuerzas Armadas de Sudán recibieron armamento y equipo militar con que renovar el obsoleto material de sus unidades. En el terreno, la producción de crudo se extendió desde Bentiu hacia Kordofan Sur, donde compañías de China, Canadá, Estados Unidos y Suecia, además de las nacionales de Sudán, monopolizaban la explotación. Sin embargo, ante la escalada del conflicto, la inseguridad de las zonas petroleras y la cruenta reacción del Gobierno contra la población civil, muchas compañías occidentales empiezan a abandonar el país, como las de Estados Unidos, o son directamente expulsadas. Como consecuencia, a partir de 1995 China irrumpe con más fuerza y pasó a convertirse en el mayor cliente petrolero de Sudán, a cambio el Gobierno chino le facilitaba respaldo en Naciones Unidas y se convirtió además, junto con Rusia, en su principal proveedor de armamento.

A partir de 1995, las zonas de explotación petrolífera, principalmente en la provincia de Unity, se convirtieron en el objetivo fundamental de los grupos rebeldes. El SPLA-United de Lam Akol lanza una ofensiva contra las principales compañías petroleras en la zona de Bentiu, y exige que se retiren de inmediato de la región. Por entonces, el petróleo se transportaba por el

UN PAÍS EN CONFLICTO

río Nilo y las barcazas de transporte eran sistemáticamente atacadas. Pero el interés por el petróleo también desencadenó la alianza de otros grupos rebeldes con el Gobierno: el Movimiento por la Independencia del Sur de Sudán (SSIM) de Rieck Marchar acordó en 1996 comenzar a dar protección a las empresas y convertirse en el colchón entre las fuerzas gubernamentales y el SPLM/A en los campos petroleros de Alto Nilo, mientras que otra escisión del grupo de Garang, el SPLM/A-Bahr el Ghazal de Kerubino Bol, hacía lo propio desde su base en Gogrial, en la provincia de Bahr el Ghazal Norte. Ambas facciones armadas se unieron para impedir el avance del SPLM/A a la zona de Bentiu, pero sus fuerzas eran sistemáticamente emboscadas debido a la supremacía táctica de los rebeldes de Garang. Ese mismo año, comenzó la construcción del oleoducto que uniría la zona de explotación con el mar Rojo –financiado mayoritariamente por China y Malasia–, y los 1.600 kilómetros de oleoducto se convirtieron en un objetivo continuo de las fuerzas opositoras. Por su parte, las fuerzas gubernamentales incrementaron el despliegue de sus efectivos en toda la región para dar mayor protección a los campos petroleros que seguían recibiendo los ataques del SPLM/A, especialmente en las zonas próximas a Kurmuk (Nilo Azul) donde en junio de 1998 consiguió cerrar las instalaciones de Adar Yale.

La política «*Peace from within*», iniciada por el NIF desde el Gobierno para llegar a una alianza con las facciones rebeldes, dio sus principales frutos en abril de 1997 y fue el resultado de una táctica contrainsurgente que perseguía dividir a las milicias y debilitar fundamentalmente al principal grupo armado, el SPLM/A de Garang. Durante años, el Gobierno estuvo proveyendo armas a los rebeldes shilluk y nuer, alentando la lucha tribal y dando poder a los líderes que se pasaban de bando. Seis grupos armados, entre ellos el SSIM/A de Marchar y el SPLM/A-Bahr el Ghazal de Kerubino Bol, firman el Acuerdo de Paz de Jartum, al que un año después se uniría el SPLM/A-United de Lam Akol. Este acuerdo no supuso el final definitivo de los ataques de estos grupos a las fuerzas gubernamentales y ni siquiera entre ellos, pero dejó prácticamente sólo al SPLM/A de Garang, que ahora también debía enfrentarse a sus antiguos aliados.

Los grupos firmantes del acuerdo formaron un consejo transitorio en el sur llamado Frente Unido de Salvación Democrática (UDSF), cuyo brazo armado –las Fuerzas de Defensa del Sur de Sudán– combatió al SPLA/M, fundamentalmente en la zona de las Montañas Nuba y en las explotaciones petrolíferas de Alto Nilo. Rieck Machar, que había sido nombrado presidente del Consejo de Coordinación del Sur de Sudán en 1996 para admi-

UN PAÍS EN CONFLICTO

nistrar la región por un periodo de cuatro años, se convirtió en el líder del UDSF y fue nombrado asistente directo de Al Bashir. Con todo ello, Machar se confirmaba como el hombre fuerte en el sur y veía reconocido su liderazgo político tras años de lucha rebelde sometido a los designios del poderoso Garang. Tanto poder provocó el enfrentamiento con otros líderes tribales reunidos en el UDSF, y con ello nuevas escisiones que complicaban cada vez más la resolución del conflicto. Paulino Matiep – destacado líder nuer que encabezó la insurgencia rebelde desde 1983 al oeste de Alto Nilo– abandonó el UDSF para crear un nuevo grupo armado en marzo de 1998, el Movimiento y Ejército Unido del Sur de Sudán (SSUM/A), que se mantuvo siempre leal al Gobierno de Al Bashir. A pesar de que ambas fuerzas estaban formadas por miembros de la tribu nuer y que luchaban al lado de las fuerzas gubernamentales contra Garang, también se enfrentaron duramente entre ellas para dominar el estado petrolero de Unity entre 1998 y 1999. Por último, Kerubino Bol también abandonó el UDSF, rompió su alianza con el Gobierno y volvió a unir sus fuerzas al SPLM/A de Garang en Bahr el Ghazal Norte, hasta que murió en combate en septiembre de 1999. A finales de los 90, el Gobierno había conseguido su propósito: las luchas tribales y el control del territorio se habían convertido en los principales motivos de enfrentamiento entre los distintos grupos armados, y eran más frecuente las muertes por combates entre facciones rebeldes que por acciones armadas contra fuerzas gubernamentales.

FUERZAS DEL GOBIERNO DE SUDÁN Y MILICIAS PROGUBERNAMENTALES

Fuerzas Armadas de Sudán: Fuerzas armadas convencionales encargadas de proteger y mantener la seguridad interna. En el frente sur despliega gran parte de las fuerzas gubernamentales, donde están localizados los cuarteles generales de unidades tipo división (aproximadamente 10.000 efectivos) en Wau, Malakal y Juba, y una brigada en Torit (2.000-4.000), aunque el despliegue ha variado constantemente a lo largo del conflicto.

Fuerzas de Defensa Popular: En el conflicto del sur, actúan principalmente en las Montañas Nuba, donde han sido los protagonistas desde 1989 de las cruentas campañas de «tierra quemada» y la expulsión de las poblaciones a los «Campos de Paz» de Jartum.

Milicias Murahaalen: Formadas por miembros de la etnia árabe de los baggara, principalmente de la tribu rizeiqat. Como milicia armada lucharon durante los 80 por el control de las Montañas Nuba, y después se movilizaron dentro de las Fuerzas de Defensa Popular para comenzar la expulsión masiva de las poblaciones nubas hacia los «Campos de Paz».

Milicias Toposas: Grupos armados por el Gobierno de Sudán, constituidos por miembros de las poblaciones toposas, que lucharon contra el SPLM/A en la provincia de Ecuatoria Este.

GRUPOS REBELDES EN EL SUR DE SUDÁN

La historia de los distintos grupos rebeldes durante la segunda guerra civil en el sur es confusa, por su gran número, sus constantes escisiones y por haber cambiado de bando en los distintos periodos del conflicto. Hasta el comienzo del proceso de paz en 2002, los grupos más destacados fueron:

Movimiento y Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A): Principal grupo rebelde desde el estallido del conflicto en 1983, y liderado por el general dinka John Garang. En un principio consiguió reunir a las tribus dinka, nuer y shilluk para luchar contra las fuerzas gubernamentales, y se constituyó en el grupo más activo y numeroso durante toda la guerra. Defiende la unión de Sudán en un régimen con amplia autonomía para el sur y la abolición de la sharia. Desde el principio de los 90 sufrió numerosas escisiones, que respondían a motivos tribales pero también a las ansias de poder de sus dirigentes.

SPLA Facción Nassir: Surge en 1991 para reemplazar el liderazgo de John Garang, y su base mayoritaria eran miembros de las tribus nuer y shilluk. En 1993 pasa a denominarse SPLM/A-United. Reunía a los líderes Lam Akol, Rieck Machar y Gordon Kong Cuol.

SPLM/A-United: De base shilluk, comienza su lucha en solitario a partir de 1994 bajo el liderazgo de Lam Akol. Meses antes, en una Convención en Akobo (Jonglei), tomó la denominación de **Movimiento y Ejército por la Independencia del Sur de Sudán (SSIM/A)**, que más tarde abandonó. El SSIM/A pasó a ser independiente y liderado por el nuer Machar. Firmante de los acuerdos de Jartum, Lam Akol ha estado aliado con el Gobierno desde 1997.

UN PAÍS EN CONFLICTO

Frente Unido de Salvación Democrática (UDSF): Surge en 1997 tras el acuerdo de paz firmado por Rieck Machar, hasta entonces líder del SSIM/A, con el Gobierno de Jartum. Las **Fuerzas de Defensa del Sur de Sudán (SSDF)**, brazo armado del movimiento, se enfrentaron al SPLM/A. Pero la alianza de Machar con el Gobierno fue temporal, pues en 2000 abandonó el poder y volvió a la lucha liderando un nuevo grupo rebelde, el **Frente Democrático Popular de Sudán**. En 2002 se reconcilia definitivamente con Garang para participar activamente en el proceso de paz.

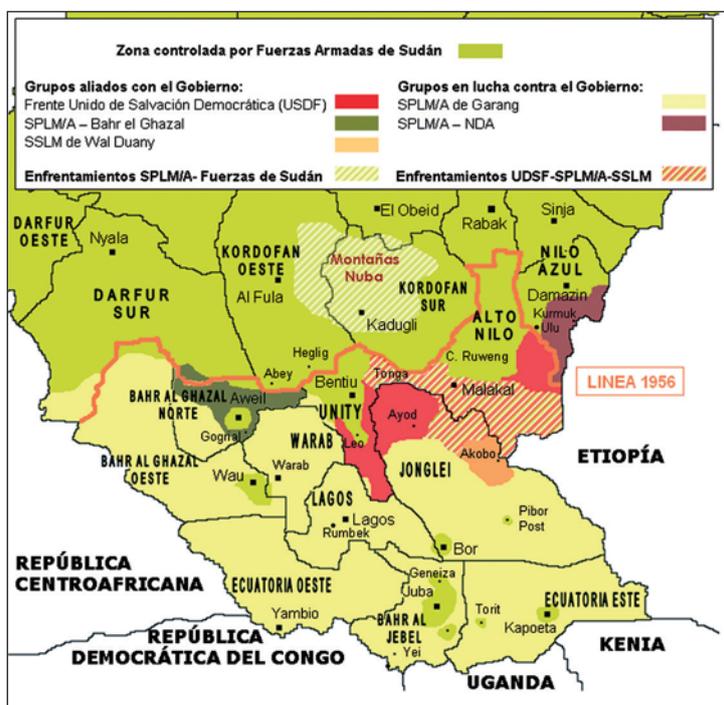
Movimiento y Ejército de Unidad del Sur de Sudán (SSUM/A): Fundado en 1998 por Paulino Matiep, que fue aliado de Rieck Machar en la creación del UDSF. Sin embargo, se enfrenaron desde 1998 por el control de las zonas petrolíferas de Unity. Matiep se mantuvo siempre leal al Gobierno de Jartum hasta el final de la guerra.

Movimiento y Ejército para la Liberación del Sur de Sudán (SSLM/A): Grupo rebelde que operaba fundamentalmente en la provincia de Alto Nilo, liderado por Wal Duany. Surge con facciones nuer que no compartían la alianza con el Gobierno de 1997, aunque en 2000 luchó contra el SPLM/A por motivos tribales y para evitar el dominio de Garang en Alto Nilo. En 2002 cambió su postura frente al poder central y se unió al Acuerdo de Paz de Jartum.

El SPLM/A, único grupo en armas frente a Jartum a finales de los 90

Aunque el cambio de bando de muchas facciones rebeldes inclinó la balanza del conflicto hacia el lado gubernamental, Garang continuó presentando frente prácticamente en solitario a las Fuerzas Armadas de Sudán hasta los acuerdos de paz. Además, y desde 1995, contaba con el respaldo de la coalición de partidos opositores a Al Bashir, el NDA, que sólo reconocían su liderazgo en la insurgencia rebelde sureña y que incluso habían aceptado los derechos de autodeterminación del sur de Sudán. Junto a la facción armada perteneciente al NDA, las Fuerzas Aliadas de Sudán (SAF) y otros pequeños grupos armados, el SPLM/A abrió en 1997 un nuevo frente de lucha en la estratégica zona hidroeléctrica del sur de la provincia de Nilo Azul, que aún permanecía bajo su dominio.

UN PAÍS EN CONFLICTO



Plano 9: Conflicto en el sur tras las escisión de las facciones rebeldes en 1997

Por entonces, las fuerzas del Gobierno en el sur habían crecido de forma espectacular, y los movimientos por tren de apoyos y soldados de Wau a Juba eran constantes. A los ataques terrestres se unieron los bombardeos aéreos en Ecuatoria, principal bastión de Garang, que provocaban hasta 1.000 refugiados diarios en Uganda. Los ataques del SPLM/A comenzaron a ser más limitados, y eran repelidos con mayor facilidad por las fuerzas y milicias gubernamentales. Ante los continuos fracasos en el sur, las ofensivas más importantes de estos años se dirigen al sur de la provincia de Nilo Azul, donde habían comenzado recientemente las explotaciones de crudo y que estaban protegidas por las fuerzas de Rieck Machar. En 1999, el ataque del 13 Batallón del SPLM/A en Ulu (Nilo Azul) consiguió derrotar y sitiar durante dos meses a una brigada gubernamental, y el área petrolera circundante quedó bajo el alcance de la artillería del SPLM/A. Como respuesta, meses después 1.200 soldados barren el cercano condado de Ruweng, al oeste de Alto Nilo, matando cientos de civiles y quemando

UN PAÍS EN CONFLICTO

sus casas. Además, y violando el alto el fuego firmado en 1997 con los grupos rebeldes, el Gobierno lanzó otra ofensiva de diez días sobre los campos petroleros de Heglig, en Kordofán Oeste, con carros de combate y artillería, apoyados desde aviones y helicópteros, con el objetivo de expulsar a la población civil de la zona. En julio de 1999, el Gobierno recrudesció esta postura e impide la llegada de ayuda humanitaria desde el aire a los civiles aislados en las zonas próximas a los campos y pozos petroleros, lo que provocó que muchos miembros de las milicias nuer volviesen a desertar y alistarse en el SPLM/A.

La provincia de Alto Nilo era el único frente que continuaba en lucha abierta y dominado por el SPLM/A a principios de 2000, cuyo control también era objetivo de una nueva facción nuer, denominada Movimiento para la Liberación del Sur de Sudán (SSLM) y liderada por el señor de la guerra nuer Wal Duany, que tenía su base en la ciudad fronteriza de Akomo, en Jonglei. Como en tantas ocasiones precedentes, dos antiguos aliados –Garang y Duany– se enfrentaban, por motivos tribales y por el control de los territorios, en unos combates que sólo beneficiaban al Gobierno de Jartum. Rieck Marchar, contrario ahora a la política de alentar los conflictos tribales desde el Gobierno, dimite en Jartum y crea una nueva organización militar en 2000, el Frente Democrático Popular de Sudán, que supone la ruptura de su alianza con el presidente Al Bashir y la vuelta a la lucha armada. Durante el año 2000, gracias a una iniciativa liderada por Consejo de Iglesias del Nuevo Sudán dentro del *People to People Peace and Reconciliation Process*, las tribus nuer y dinka, entre otras, pacifican sus relaciones y comienzan a centrar sus esfuerzos en buscar una salida dialogada al conflicto, aunque sin renunciar a la lucha, cada vez menos intensa, contra las agresiones de las fuerzas gubernamentales. A finales de año, Al Bashir es reeligido presidente de Sudán, a pesar del boicót de la mayoría de la oposición³⁴, e inicia una campaña militar defi-

³⁴ A finales de los 90, las facciones armadas de la Alianza Democrática Nacional (NDA) continuaban sus ataques contra objetivos gubernamentales, como el atentado en Atbara (norte de Sudán) sobre el oleoducto de petróleo, además de mantener abierto el frente del este, en la zona del mar Rojo, con un mando unificado militar. Sin embargo, a partir de diciembre de 1999 comienzan las disensiones, y el Partido Umma abandona la Alianza para retomar el diálogo con el Gobierno (poco antes habían acordado bilateralmente en Djibuti devolver la democracia a Sudán y reconocer el derecho de autodeterminación del sur). En septiembre de 2000, el NDA refrenda las conversaciones iniciales de paz con Jartum, pero sin abandonar su principal objetivo: derrocar al presidente Al Bashir.

UN PAÍS EN CONFLICTO

nitiva para poner fin y acabar con el movimiento insurgente en el sur. En enero de 2001, el Gobierno destruye varias ciudades en la zona septentrional de Bahr al Ghazal Norte, alentando a los baqqara a ocupar los terrenos abandonados por la población negra, mientras que en las Montañas Nuba las fuerzas del SPLM/A siguen perdiendo terreno. Se suceden intensos ataques en todas las poblaciones cercanas a las explotaciones de crudo, y los rebeldes dirigen ahora de forma masiva sus acciones contra los trabajadores internacionales que operan en las bases petroleras, excusándose en que los beneficios del crudo financian las operaciones militares del Gobierno en el devastado sur de Sudán.

Tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, el gobierno de Al Bashir comienza a cooperar con Estados Unidos y permite la persecución de los terroristas islamistas que se entrenan en Sudán, lo que se tradujo en una mayor intervención de la comunidad internacional³⁵ para parar el conflicto entre el norte y el sur. Aunque los incidentes armados continuaron por ambas partes durante el 2002, como la gran ofensiva de las fuerzas del Gobierno en Bahr al Ghazal y Alto Nilo en abril o la toma de Kapoeta³⁶ (Ecuatoria) por el SPLM/A en junio; Gobierno y SPLM/A firman un acuerdo el 20 de julio, el Protocolo de Machakos, que sería el marco de trabajo para las futuras negociaciones de paz.

1.2.2. El final dialogado de la guerra civil

El Protocolo de Machakos de 2002, que supuso el arranque de la paz definitiva en el sur, constituyó un éxito de la Autoridad Intergubernamen-

³⁵ El giro político de Al Bashir supuso que Estados Unidos aparcase la petición de sanciones internacionales a Sudán, aunque mantuvo las unilaterales, y sirvió para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas levantase las sanciones diplomáticas impuestas en 1996. Desde entonces, Estados Unidos alentó y apoyó de forma decisiva las conversaciones entre el SPLM/A y el Gobierno para llegar a un fin dialogado de la guerra en el sur.

³⁶ Este ataque supuso una gran victoria para el SPLM/A, que recupera una ciudad que había perdido en 1991 y se hace con armamento ligero y artillería, pero el Gobierno reaccionó duramente con bombardeos de la aviación y consiguió expulsar a los rebeldes. Además, este ataque puso en serio peligro las conversaciones de paz ya iniciadas, pero Estados Unidos medió para evitar su paralización.

UN PAÍS EN CONFLICTO

tal para el Desarrollo³⁷ (IGAD), que perseguía el acuerdo desde diciembre de 1993. Los líderes de Eritrea, Etiopía, Uganda y Kenia, con el apoyo de Estados Unidos, lanzaron entonces una iniciativa de paz, en la que consiguieron que Gobierno y el SPLM/A aceptaran su mediación para contribuir a una paz duradera en la región. Aunque los comienzos eran poco esperanzadores, en 1994 ambos contendientes firmaron una Declaración de Principios como base de las negociaciones, a pesar de alguna resistencia por parte del Gobierno de Jartum, ya que, aunque en esencia daba una oportunidad a la unidad de Sudán, también permitía a los pueblos del sur la opción de la independencia si llegase a ser necesario. Ante el recrudecimiento de los combates, las negociaciones se interrumpen hasta tres años después, cuando en julio de 1997 el Gobierno acepta la Declaración de Principios como base de futuros acuerdos, pero no como un conjunto de principios vinculantes.

Desde entonces, las conversaciones en Addis Abeba patrocinadas por la IGAD continuaron de forma intermitente, y la frontera entre las provincias del norte y el sur, establecida por los ingleses justo antes de la independencia de Sudán (la «Línea 1956»), se convierte en el punto más conflictivo del diálogo. El Gobierno de Sudán mantenía que se debía respetar la frontera de 1956, mientras que el SPLM/A defendía que la zona de Abey, una de las áreas con mayores recursos petroleros, estaba incluida de facto en el sur desde antes de la independencia.

En julio de 2001, Egipto y Libia se unieron a los esfuerzos por llevar la paz a Sudán, y presentaron la Iniciativa Conjunta Egipto-Libia, que no contemplaba la autodeterminación del Sur. El Gobierno aceptó sin reservas, pero el SPLM/A estableció muchas condiciones a un acuerdo que estaba pilotado exclusivamente por dos países árabes aliados históricos de

³⁷ La IGAD fue creada en 1993 –su antecedente es la Autoridad Intergubernamental para la Sequía y la Desertificación (IGADD) de 1986– como un instrumento de cooperación regional entre los países del Cuerno de África (Etiopía, Eritrea, Kenia, Sudán, Somalia y Uganda) para coordinar políticas de comercio, desarrollo y seguridad, pero también para supervisar los procesos de paz en la región, como el de Somalia. A pesar de sus continuos esfuerzos, durante los años 90, esta iniciativa regional consiguió pocos avances, en especial por la guerra abierta en 1998 entre dos de sus miembros: Eritrea y Etiopía. Sin embargo, la proyección regional de esta organización cambió a partir del Protocolo de Machakos (Kenia) de 2002, que sentó las bases para las negociaciones de paz en Sudán y el establecimiento de un futuro Gobierno interino en el Sur.

UN PAÍS EN CONFLICTO

Jartum. La vía abierta por la IGAD se convirtió en la solución más factible, pero para conseguirla había antes que reconstruir las relaciones entre los distintos grupos rebeldes y acabar con la rivalidad entre sus líderes. En enero de 2002, Rieck Machar y John Garang acuerdan asistir de forma conjunta a las conversaciones de paz y pactar las reivindicaciones políticas para la autonomía de la región sureña. Este difícil encuentro supuso un respaldo definitivo al proceso de paz, también apoyado por la práctica totalidad de los partidos políticos de Sudán, incluido el Partido Congreso Nacional, cuyo líder Al Turabi fue uno de los mayores defensores de la guerra sin cuartel contra los rebeldes del sur cuando era miembro del gobierno de Al Bashir.

El clima favorable para llegar al final del conflicto en toda la zona afectada por la guerra civil llegó también a las Montañas Nuba, donde se alcanzó un acuerdo de paz en enero de 2002 con la mediación de Estados Unidos y Suiza. Aunque el conflicto en las montañas había corrido paralelo al de las provincias más meridionales, la facción del SPLM/A que combatía en la zona –representada por Abdel Aziz Al Hilu y Daniel Kodi– firmó con el Gobierno un alto el fuego y un acuerdo que no recogía las reivindicaciones de los rebeldes, pero que ponía fin a una terrible crisis humanitaria en la región. El acuerdo permitía unas medidas sustanciales de autonomía, pero no el derecho a decidir su pertenencia al norte o al sur, y para muchos nuba esto recortaba sus expectativas políticas y económicas después de tantos años de lucha. La población nuba, que no entendía por qué sus líderes no habían luchado por la autodeterminación, condicionaba así su futuro estatus político a las conversaciones entre Garang y el Gobierno, que se negó hasta el final a reconocer más derechos para las Montañas Nuba.

Meses después, el 20 de julio de 2002, el Gobierno de Sudán y el SPLM/A firmaron el Acuerdo de Machakos (Kenia) por el que ambas partes se comprometían a cesar las acciones armadas, y se asentaba la creación de un nuevo Sudán unido con un sistema de autonomía regional y una distribución del poder en el Gobierno central, así como una repartición más igualitaria de los beneficios de los recursos naturales, en especial el petróleo. Este acuerdo marco reconocía además el derecho de autodeterminación y la separación entre Estado y religión, pero no abordaba la espionosa cuestión sobre los territorios fronterizos de las Montañas Nuba, Abey y Nilo Azul, ni siquiera si debían ser discutidos, que era una importante reivindicación de los rebeldes. Por este motivo, y aunque se respetó de

UN PAÍS EN CONFLICTO

forma significativa el alto el fuego en la región (excepto la toma de Torit por el SPLM/A en septiembre de 2002), las conversaciones se ralentizaron durante casi tres años. Durante estos años, y alentados por las Naciones Unidas y Estados Unidos, se promovieron acuerdos para facilitar la ayuda humanitaria, la seguridad y el desarrollo en el sur, durante el periodo interino que debía abrirse en el país, y también avanzaron en los principios para el reparto de los beneficios del petróleo.

El final del proceso de paz llegó el 9 de enero de 2005, cuando John Garang, por parte del SPLM/A, y el vicepresidente Taha, en representación del Gobierno de Sudán, firman en Nairobi el Acuerdo Global de Paz (CPA). Este tratado, que será abordado con detalle en el capítulo tercero, recogía como aspectos más relevantes: el reconocimiento de la autonomía del sur por un periodo de seis años, seguido de un referéndum de autodeterminación; la creación de unas fuerzas armadas de cada bando que desplegaran a los lados de la «línea 1956», que se fusionarían si el referéndum era negativo; la repartición de los beneficios del petróleo al 50%; y el cese temporal de la aplicación de la sharia en todo el sur hasta la constitución de una nueva Asamblea en 2009. Naciones Unidas dio su respaldo definitivo al CPA cuando el 24 de marzo de 2005 aprobó, a través de su resolución 1590, el establecimiento de las Misión de Naciones Unidas para Sudán (UNMIS) que, con un número máximo de 10.000 efectivos militares y 715 policía civiles, tendría como mandato principal prestar el apoyo necesario para la implementación del Acuerdo General de Paz.

La situación post conflicto en el sur de Sudán

La firma del Acuerdo General de Paz, que ya estaba precedida de una relativa calma en las provincias meridionales de Sudán, necesitaba la aceptación por parte de los grupos armados que no habían participado en las negociaciones para hacer efectiva la paz en la región, y que representaban una amenaza potencial e inmediata para la seguridad de la población y del personal internacional desplegado en el terreno. Al mismo tiempo, requería hacer partícipe a todos los partidos políticos para que hiciesen creíble un proceso de reconciliación y recuperación nacional. El 18 de junio de 2005, se ultimó un acuerdo que permitía a la Alianza Nacional Democrática (NDA) participar en la aplicación del CPA y contemplaba la vuelta a Sudán de la diáspora política exiliada en distintos países del mundo. A pesar de estos retos, y de que la seguridad de la región era aún muy ines-

UN PAÍS EN CONFLICTO

table, en los primeros meses no se denunciaron violaciones de la cesación del fuego, excepto algunos incidentes violentos contra población civil en las Montañas Nuba.

La aplicación del CPA conoció su momento más crítico poco después, con la muerte del primer vicepresidente del nuevo Gobierno de Unidad Nacional, el líder John Garang, en un accidente de helicóptero cerca de New Cush en la frontera con Uganda el día 30 de julio. Los días siguientes se caracterizaron por una ola de violencia en Juba y Malakal, que dejó un elevado número de muertos e incendios de casas y poblaciones cercanas. La rápida reacción del SPLM, con el nombramiento de Salva Kiir como nuevo primer vicepresidente, consiguió devolver una relativa calma a la región. Sin embargo, la reconciliación entre todas las facciones rebeldes en el sur todavía estaba pendiente y varias milicias permanecían activas en las provincias meridionales, aunque no se registraron incidentes graves, a excepción de numerosos enfrentamientos entre grupos armados en Alto Nilo. A finales de 2005, la incorporación de los miembros de la NDA al Gobierno de Unidad Nacional favoreció un proceso inclusivo y pacífico en la región.

Durante 2006, la inseguridad seguía imperando en el sur de Sudán debido a la presencia de grupos armados minoritarios, pero fundamentalmente a la violencia tribal y las campañas de desarme contempladas en el CPA. La zona más conflictiva se situó en la disputada zona petrolera de Abey, donde el 7 de marzo las nuevas Fuerzas de Defensa del Sudán Meridional atacaron a un convoy de ex soldados gubernamentales desarmados causando 13 muertos, y los enfrentamientos siguieron provocando el desplazamiento de miles de civiles. Pero la violación más grave del alto el fuego llegó en noviembre, cuando se produjeron duros combates entre las Fuerzas Armadas de Sudán y el SPLM/A en Malakal (Alto Nilo), que provocaron, al menos, 150 víctimas mortales. Gracias a la intervención de UNMIS, las fuerzas se retiraron de la zona, fueron trasladadas fuera de la provincia, y se estableció una zona de seguridad para evitar nuevos enfrentamientos en la región.

La situación de seguridad en la zona meridional se estabilizó notablemente desde principios de 2007, y sólo las zonas de transición entre el norte y sur, Abey y Alto Nilo, continuaron registrando incidentes leves motivados fundamentalmente por el incumplimiento del repliegue de ambas partes, tanto las Fuerzas Armadas de Sudán como el SPLM/A, a sus respectivas áreas al norte y sur de la «Línea 1956», respectivamente. Sin embargo,

UN PAÍS EN CONFLICTO

se incrementaron los incidentes violentos localizados, particularmente en Kordofan Sur, Ecuatoria y Alto Nilo, relacionados más con el control de los recursos, los tradicionales enfrentamientos tribales y con los actos de bandidaje, que con combates entre facciones rebeldes, que estaban reaccionando favorablemente, aunque con retraso, al proceso de desmilitarización. El año 2007 terminaba con una relativa calma en el sur, que favorecía en gran medida la aplicación del CPA en todos los aspectos relativos al cese del fuego, el redespliegue de unidades y las disposiciones de seguridad.

Después de cumplirse tres años del Acuerdo Global de Paz, los avances en la estabilización y la pacificación del sur de Sudán han sido significativos cuando se cumple la mitad del periodo de transición y los ciudadanos se preparan para unas elecciones legislativas que se celebrarán, según el calendario previsto, en julio de 2009. Sin embargo, los últimos incidentes armados ocurridos el 2 marzo de 2008, en los que murieron al menos 70 personas, indican un rebrote importante de la violencia entre las tribus árabes misseriya y antiguos guerrilleros del SPLM/A, en la zona de Abey. Estas víctimas mortales se unen a otras 150 causadas por los últimos enfrentamientos y, lo que es más grave, han resucitado las voces que claman el regreso a la lucha armada y la población vuelve a sentir la amenaza de una nueva guerra civil. Abey es hoy la clave de la paz en todo Sudán, y todos los esfuerzos deben ir encaminados a que esa zona sea el motor económico del país y también un símbolo de unidad nacional, si es que están convencidos de que es posible un Sudán en paz. Si todas las partes consiguen resolver la disputa de Abey, la esperanza de paz será concreta; pero, si no se afronta pronto y con firme resolución, podremos acudir en los próximos años a una guerra nacional en todos los frentes con consecuencias impredecibles para la población civil, para Sudán y para toda la región central de África.

1.2.3. Los efectos de la guerra

Según Naciones Unidas³⁸, casi 60 años de conflicto entre el norte y sur de Sudán han dejado unas cifras alarmantes de víctimas: 4,5 millones de

³⁸ Ver, entre muchos otros, Informe del Secretario General de Naciones Unidas S/2005/60, de 7 de febrero de 2005, que arroja la cifra total de muertos y desplazados tras 58 años de conflicto (interrumpidos durante 11 años), un mes después de la firma del Acuerdo General de Paz de enero de 2005.

UN PAÍS EN CONFLICTO

desplazados y refugiados y más de 2 millones de muertos³⁹ es el cruento resultado de la guerra civil, pero también de los enfrentamientos tribales, las sequías y las hambrunas que han castigado de manera extraordinaria a una de las zonas más pobres y olvidadas del país: la región meridional. El elevado número de desplazados y refugiados, unido a la falta de infraestructuras, la quema de poblados y cultivos o el envenenamiento de pozos de agua, provocaron que la región se enfrentara, fundamentalmente tras finalizar la guerra en 2005, a una crisis humanitaria de proporciones desorbitadas, sobre la que la Comunidad Internacional está volcando todos sus esfuerzos.

Hoy, el Sur de Sudán sigue avanzando hacia su recuperación, aunque persisten muchos problemas humanitarios. Sin duda, el principal reto es ayudar a los desplazados y refugiados a volver a sus hogares y, una vez allí, facilitarles unas condiciones mínimas que les permitan volver a vivir en un entorno estable y seguro. Naciones Unidas –principalmente a través de ACNUR y con el apoyo de la misión UNMIS–, y con la asistencia de otras organizaciones internacionales, se encarga de coordinar el retorno de la principal víctima del conflicto: la población civil. Según sus últimos informes⁴⁰, el total de desplazados internos que han regresado a sus casas desde 2005 asciende ya a 1,8 millones (más de 700.000 en 2007, el año más fructífero de todo el periodo), y el 40% de los 418.000 refugiados en países vecinos –Etiopía, Kenia, Uganda y Egipto, entre otros– han vuelto de forma voluntaria. En marzo de 2008 quedaban aún dos millones de sureños viviendo en el norte del país, fundamentalmente en los campamentos de Jartum, por lo que Naciones Unidas organiza convoyes para facilitar su retorno. Pero estos viajes de más 1.175 kilómetros, por carretera hasta Kosti y después en barcas por el río Nilo, no son el mayor problema, sino el paisaje desolador que se encuentran al llegar a sus hogares.

La situación de las infraestructuras en la región es alarmante, y la total ausencia de reconstrucción e inversiones durante los años de conflicto ha dado como resultado que la población no tenga acceso a la educación ni a la sanidad básica, además de la dificultad de encontrar

³⁹ Durante la primera guerra civil, de 1956 a 1973, el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos cifra que el número de víctimas mortales ascendió a 500.000.

⁴⁰ Informe del Secretario General de Naciones Unidas S/2008/64.

UN PAÍS EN CONFLICTO

un empleo que le permita subsistir. Las Naciones Unidas están garantizando al menos un ambiente de seguridad propicio para facilitar su reintegración, y asisten tanto a los repatriados como a las comunidades de acogida, algo que no sucede en la conflictiva zona de Abey, donde subsisten aún graves problemas de inseguridad y continuos rebrotes de la violencia tribal o entre antiguos grupos rebeldes. Durante la guerra, las fuerzas sudanesas y las milicias progubernamentales expulsaron a más de un millón de civiles y rebeldes fuera de las instalaciones de petróleo, principalmente en Abey y en la provincia del Alto Nilo, y aún no se dan ni con mucho las condiciones para que retornen a la zona. El regreso de desplazados y refugiados y la estabilización de las áreas de explotación son los dos problemas humanitarios pendientes y urgentes para Naciones Unidas y el resto de organizaciones que prestan asistencia en el terreno, pero esto sólo será posible cuando los firmantes del CPA acuerden la demarcación definitiva entre el norte y el sur del país.

Por último, otra gran amenaza que se cierne sobre la población sureña es la gran cantidad de minas y artefactos dispersos por toda la región. Tanto las fuerzas gubernamentales como las milicias rebeldes usaron minas antipersonal durante el conflicto, a pesar de su compromiso inicial de no hacerlo. Las Fuerzas Armadas de Sudán minaban los alrededores de sus cuarteles, para defenderse y detectar las incursiones nocturnas, que luego no recogían. Según Naciones Unidas, en 2004 había un millón de minas enterradas en Sudán, que habían causado más de 2.500 víctimas mortales en tan solo cuatro años. Desde el despliegue de UNMIS en el sur, los equipos de desactivación están realizando un enorme trabajo para limpiar carreteras, caminos y cultivos en las zonas prioritarias de las Montañas Nuba, Alto Nilo, Ecuatoria y toda la región petrolera.

En abril de 2008, todavía quedan desafíos de vital importancia en el ámbito de la asistencia humanitaria y que permanecerán aún durante décadas, pero habrá que encontrarles solución para que la estabilidad y la posibilidad de subsistir en paz sean una realidad en la región meridional, y por extensión, en todo Sudán.

2. EL CONFLICTO EN EL ESTE DE SUDÁN

Históricamente se considera que la región oriental de Sudán está formada por las actuales provincias de Mar Rojo, Kassala y Gedaref. Esta zona es de vital importancia para la vida del país, pues proporciona la salida al mar y permite exportar el petróleo que llega desde el sur a través de los puertos de Port Sudán y Suakin. Está habitada por numerosas tribus, de las que el grupo étnico más importante es el Beja (más de dos millones), un conglomerado de tribus camíticas –la mayoritaria es la Handendowa con 600.000–, que habita la región desde hace cuatro mil años y que profesa la religión musulmana.

Dentro de las tribus árabes, destacan los Rhasaida («árabes puros») que tradicionalmente han liderado la lucha contra el Gobierno central en la región. Esta tribu ha sido enemiga acérrima de los Handendowa, a los que desde 1980 reclaman la posesión de las tierras donde habitan. Ambas tribus habían firmado un acuerdo en los años 30 por el cual los Handendowa mantenían la propiedad de las tierras, y a cambio los Rhasaida tenían acceso al agua. Los gobiernos de los presidentes Al Mahdi y Al Bashir, en 1989 y 1994 respectivamente, modifican este tratado tribal y conceden a los Rhasaida el derecho de propiedad, lo que ocasionó duros enfrentamientos entre ambas tribus. Sin embargo, la lucha posterior contra el poder central les convertiría en aliados de combate.

Desde la independencia, e incluso durante su gestación, los Beja lideraron las reivindicaciones pacíficas ante los sucesivos gobiernos de Jartum para conseguir una mayor autonomía y un reparto más equitativo de la riqueza. En 1958 se unieron en el movimiento denominado Congreso Beja, y su objetivo era restar poder al Partido Unionista Democrático, líder por entonces en la región oriental. Constituido como partido político en 1965, consiguió 10 escaños en la Asamblea Nacional tras restablecerse la democracia en Sudán, pero su representación popular disminuyó en las últimas elecciones antes del golpe incruento del general Numeiry en 1969. Años después, en la década de los 80, los Beja retomaron el poder en el este dentro de un sistema regional de gobierno creado por Numeiry para atender las reclamaciones de las tribus y poderes locales de Sudán.

Iniciada la segunda guerra civil en el sur en 1983, el Congreso Beja comienza a elevar sus reclamaciones ante Jartum, pues, al igual que los movimientos sureños, está en contra de la islamización radical del país –a pesar de profesar la religión musulmana–, la excesiva centralización del

UN PAÍS EN CONFLICTO

poder y la escasa repartición de la riqueza nacional. A estos problemas con el Gobierno central se sumaban la carga de miles de refugiados provenientes de Eritrea y Etiopía, que huían de la guerra fronteriza entre ambos países durante la década de los 90, y los desplazados por los conflictos del sur y del oeste del país, lo que agravó aún más la marginalidad y el subdesarrollo de una de las regiones más pobres de Sudán.

En 1995, parte del Congreso Beja liderado por Amin Shingrai se une a la Alianza Democrática Nacional en la capital eritrea, Asmara, y decide emprender la lucha contra el gobierno de Al Bashir, abriendo un nuevo frente en la región oriental del país. Una vez más, y al igual que hicieron en el sur, los partidos políticos tradicionales de Sudán legitimaban y respaldaban decididamente cualquier represalia contra Jartum, con el firme objetivo de derrocar al presidente Al Bashir y de instaurar un régimen democrático en todo el país. Tras acordar la acción armada contra el Gobierno, entre 3.500 y 5.000 guerrilleros del SPLA desplegaron en la zona este para apoyar con las armas las reivindicaciones de los Beja. En 1996, la facción rebelde del Congreso Beja –formado por unos 2.000 guerrilleros– comienza a emboscar patrullas de las Fuerzas Populares de Defensa en la carretera que une Jartum y Kassala, y a atacarles en sus acuartelamientos en la región oriental. Consiguió pronto hacerse con el control de una extensa área en la provincia de Mar Rojo, incluyendo la importante ciudad de Hameshkoreb, y desde allí se organizaron para lanzar su ofensiva sobre la fuente principal de riqueza del país: el oleoducto que desde el sur, en la zona de Bentiu, lleva el petróleo a Port Sudán. Por su parte, los Rhasaida habían comenzado su lucha armada contra el Gobierno en 1990 y, aunque peor organizados militarmente que los Beja, formaron el grupo guerrillero conocido como Free Lions, liderado por Mabrouk Mubarak. Durante años, hostigaron de forma irregular y con éxito relativo a las fuerzas gubernamentales en Kassala y a lo largo de la frontera con Eritrea.

El Acuerdo Global de Paz (CPA), firmado en enero de 2005 entre el SPLM/A y el gobierno de Al Bashir, fue el detonante para que ambos grupos tribales –Beja y Rashaida– uniesen sus fuerzas para empezar una nueva ofensiva en la región oriental. A pesar de su alianza con el movimiento de Garang, los Beja habían sido excluidos de las negociaciones y sus reivindicaciones históricas quedaban sin resolver frente al éxito conseguido por las provincias del sur. Días después, y antes de agotar la vía pacífica, se celebraron masivas manifestaciones populares en Port Sudán y

UN PAÍS EN CONFLICTO



Plano 10: Conflicto en el frente este de Sudán

Kassala, que fueron duramente reprimidas por las fuerzas de seguridad, y se detuvo a los máximos representantes del Congreso Beja en los estados de Mar Rojo y Kassala. En el ataque policial murieron al menos 25 manifestantes y 196 resultaron heridos, por lo que el Gobierno de Jartum envió una comisión de investigación que nunca dio resultados. Éste fue el detonante y la llamada a la insurrección armada, y será entonces cuando el Congreso Beja, comandado por Mussa Mohammed Ahmed, y el grupo Free Lions, cuyo líder es Mabrouk Mubarak Selim, deciden formar juntos el Frente Oriental. El acuerdo definitivo se selló en Asmara el 28 de mayo de 2005, y estaba llamado a reivindicar mediante la lucha armada su derecho a participar en el poder y en los recursos.

En junio de 2005 comienza la gran ofensiva del Frente Oriental. En la ciudad de Tokar, a 120 kilómetros al sur de Port Sudán, los rebeldes se enfrentan a las tropas gubernamentales, y desde Jartum acusan a Eritrea de apoyar estas acciones. Existía el temor generalizado de que una escalada

UN PAÍS EN CONFLICTO

del conflicto debilitase los aún precarios logros alcanzados en el sur, tras la firma del CPA, que agravase la crisis de Darfur, y además contribuyese a deteriorar las tensas relaciones con otro país vecino de Sudán, Eritrea. Ante esta situación, el grupo guerrillero acepta meses después emprender las negociaciones con el Gobierno central, pero al primer acuerdo firmado en diciembre en la ciudad de Trípoli (Libia) sólo acudieron los representantes del grupo Free Lions de los Rhasaida. Días después, en enero de 2006, se produce una escalada de violencia en la región, cuando las fuerzas gubernamentales sudanesas atacan a las facciones del SPLM/A desplegadas en las proximidades de Hameshkoreb, que estaba bajo control de los Beja. Más de 1.200 soldados del Gobierno acudieron a repeler los ataques, lo que motivó que fuerzas de Naciones Unidas provenientes de la misión en el sur, UNMIS, llegaran a la zona para interponerse entre las facciones en lucha y vigilar para que no se recrudeciese el conflicto en el nuevo frente del este.

Fin del conflicto en el frente del este

Tras los graves incidentes armados, las conversaciones de paz quedan pospuestas y continúan los enfrentamientos, hasta que el presidente Al Bashir insta durante un discurso público, en abril de 2006, a emprender negociaciones como único modo de resolver las disputas con las provincias del este. Éste fue el comienzo de numerosas rondas de conversaciones, celebradas en Asmara bajo el auspicio del presidente eritreo Isaias Afeworki y con la participación de Naciones Unidas, que concluyeron con un acuerdo de paz firmado en octubre. Con este acuerdo, el Frente Oriental veía satisfechas muchas de sus reivindicaciones relativas al reparto de poder y de la riqueza, mientras que el Gobierno levantaba el estado de excepción en la región. El Frente Oriental ocuparía un puesto de asistente del presidente, cargo asumido por el líder beja Mussa Mohammed Ahmed, un asesor presidencial y un ministro de Estado, así como ocho escaños en la Asamblea Nacional y 10 en cada una de las tres provincias que conforman la región del este. Respecto al control de los recursos, el Gobierno se comprometía a la distribución de la riqueza para el desarrollo de todo el país y a emprender fuertes inversiones en las zonas afectadas por la guerra.

Pero el punto más importante del acuerdo era la desmovilización de los grupos rebeldes, que serían desarmados o integrados en las Fuerzas

UN PAÍS EN CONFLICTO

Armadas de Sudán. A partir de junio de 2007, unos 5.000 miembros del Frente Oriental abandonaron sus campos militares para desplazarse a las áreas asignadas por el Gobierno en torno a las principales localidades de la región. Días después, una nueva reunión en Asmara sentaría las bases para coordinar los programas de trabajo en los aspectos militares y de seguridad. En agosto de 2007, el Frente Oriental se constituye en partido político y los líderes del movimiento toman posesión de sus cargos en el Gobierno de Jartum.

Concluía así un largo conflicto que afectaba a la zona más empobrecida del país, y se cerraba uno de los frentes bélicos más desconocidos de Sudán. En marzo de 2008, continúa la integración social de los antiguos rebeldes del Frente Oriental –tanto del Congreso Beja como del grupo Free Lions–, mientras que la región comienza a disfrutar de una relativa estabilidad. Las inversiones para solventar los graves problemas de la región, fundamentalmente la pobreza y la ausencia total de servicios e infraestructuras, deben ser rápidas y eficaces, pues la confianza de la población en el poder político será la única garantía para que no se vuelva a la reivindicación armada. El presidente eritreo Afeworki –garante de los acuerdos de paz– continúa liderando las conversaciones con Al Bashir, mientras que exige al Frente Oriental que cumpla su compromiso de mantener la unidad y actuar como asociado del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán.

3. EL CONFLICTO DE DARFUR

En febrero de 2003, cuando avanzaban en Kenia las negociaciones de paz entre el Gobierno de Jartum y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLM), estalló la violencia en la zona de Darfur, al oeste de Sudán. Grupos rebeldes atacaban a las tropas gubernamentales en la ciudad de Golo, en las montañas de Jebel Marra, reclamando por las armas un reparto más equitativo del poder y de la riqueza, un mayor grado de autonomía, y acabar con el aislamiento que sufría la región desde la independencia. Los movimientos insurgentes de Darfur pretendían unir sus reivindicaciones al proceso abierto en el sur y, ante la negativa de Al Bashir, decidieron pasar a la lucha armada como la forma más contundente de hacerse oír, tanto en el plano interno como en el internacional. Desde sus inicios, este nuevo frente de conflicto suscitó el interés de la comunidad internacional que,

UN PAÍS EN CONFLICTO

presente en las negociaciones de paz en el sur, veía peligrar la pretendida estabilidad para Sudán.

Detrás de la escalada de la violencia en Darfur subyacen razones históricas y continuos enfrentamientos tribales, pero también factores más cercanos en el tiempo que tienen que ver con la política –la del periodo colonial y fundamentalmente la de los distintos gobiernos tras la independencia–, la demografía y las sequías, y, por supuesto, con razones de oportunidad para hacer coincidir la reivindicación armada de los rebeldes de Darfur con los acuerdos alcanzados en el proceso de paz abierto en el sur. Pero, además, este complejo panorama se ha visto agravado por las continuas tensiones entre Sudán y Chad, que han convertido la región fronteriza de Darfur en un auténtico campo de batalla y cuyos gobiernos han apoyado y armado a grupos rebeldes con la única intención de desestabilizar al régimen del país vecino. Con todo ello, Darfur se enfrenta a muchos conflictos distintos que se entremezclan e interactúan entre ellos, dejando un paisaje desolador que ha causado la mayor catástrofe humanitaria de nuestra reciente historia.

Las raíces del conflicto en Darfur

La historia de Darfur como entidad política se remonta al siglo XVI, cuando el sultanato Fur se estableció en el extremo occidental del actual Sudán. Ligado desde sus orígenes a las tribus árabes, el sultanato permaneció independiente hasta que fue incorporado en 1916 al condominio anglo egipcio y pasó a convertirse en una provincia de Sudán. Bajo su dominio, los sultanes convirtieron la lengua árabe y la religión musulmana en importantes factores de cohesión entre los árabes y los africanos negros que poblaban Darfur, y esto permitió una convivencia pacífica basada en generaciones de matrimonios mixtos y en ancestrales tratados que respetaban las singulares formas de subsistencia de las distintas tribus. Los árabes, que originalmente habitaban el norte desértico, se dedicaban al pastoreo nómada, mientras que en el centro y el sur predominaban las tribus africanas negras, más ligadas a la tierra y al cultivo de las escasas tierras fértiles. Durante el periodo de trashumancia, los agricultores negros permitían a los pastores árabes llevar su ganado hacia el sur a través de pasillos delimitados en sus tierras, y también les facilitaban el acceso al recurso más crítico de la región: el agua. Estos acuerdos forjaron el sistema tribal tradicional en Darfur que, a pesar de las inevitables fricciones entre agricultores y

UN PAÍS EN CONFLICTO

pastores, funcionó durante siglos y permitió que árabes y africanos negros conformaran una sociedad independiente que se mantuvo al margen de las historias de Sudán hasta comienzos del siglo XX.

En el plano político, y desde 1916, los británicos gobernaron Darfur, al igual que las provincias meridionales y la región de las Montañas Nuba, bajo el sistema de «Distrito Cerrado». Este sistema de gobierno les mantenía al margen del poder central de Jartum, pero también provocó el subdesarrollo y el aislamiento de las regiones periféricas de Sudán. Con la llegada de la independencia en 1956 y la instauración del poder árabe en todo el país, las zonas periféricas quedaron desatendidas y comenzaron a surgir movimientos políticos que reclamaban su parcela de poder en la construcción del nuevo Sudán libre. Durante el segundo periodo democrático, instaurado en 1964, las tribus negras unieron sus reclamaciones ante el gobierno central y constituyeron el Movimiento de Renacimiento de Darfur, y comenzaron a asumir cuotas de poder desde donde reivindicar más atención a la región más pobre de Sudán. Las tribus árabes, no conformes con los derechos alcanzados por los africanos negros, hicieron valer su superioridad numérica —el 70% de los habitantes de Darfur son árabes— ante Jartum, que continuamente desatendía sus reclamaciones. Los enfrentamientos entre las tribus se intensificaron, y comenzó a gestarse un conflicto de carácter étnico y racial que superaba con mucho la lucha por la subsistencia. Tras la llegada de Al Bashir al poder en 1989, comenzó la islamización de Sudán y la persecución de los opositores al régimen militar y centralista de Jartum. Las recién creadas Fuerzas de Defensa Popular, en apoyo a las Fuerzas Armadas de Sudán, eran las encargadas de vigilar este proceso político en todo el país, pero en la región de Darfur resultaron ineficaces. La mayoría de los soldados que conformaban estas dos fuerzas armadas estatales eran musulmanes negros —muchos de ellos procedentes de Darfur—, y esta condición les impedía luchar contra sus hermanos de sangre en la región. Comenzó entonces a formarse una milicia armada árabe en Darfur, que sustituyó progresivamente a las Fuerzas de Defensa Popular y que desde el principio aterrorizó a la población negra por sus execrables formas de acción. La población los llamó janjaweed, traducido como «hombres armados a caballo» o «jinetes armados del diablo», y pronto se convirtieron en el grupo armado más sanguinario de todo Sudán.

En Darfur, al proceso de radicalización del poder árabe en Sudán se unieron la explosión demográfica —la población pasó de 3 a 6 millones en los últimos veinte años—, las continuas sequías y la desertificación del

UN PAÍS EN CONFLICTO

norte de la región. Estos acuciantes problemas provocaron grandes movimientos migratorios de tribus en busca del agua, con la consiguiente redistribución tradicional de las tierras. Las tribus árabes del norte comenzaron a buscar zonas de pastoreo hacia el sur y a asentarse en las tierras ocupadas por los fur en la región central. Aumentaron las disputas por la propiedad de las tierras, y la supervivencia se convirtió en la causa principal de la lucha, particularmente cuando las lluvias escaseaban: el agua era vital para la supervivencia y las hambrunas hacían mella en la población. El conflicto superó con creces los antiguos enfrentamientos, y las tribus árabes –los abbala (camelleros del norte) y los baggara (vaqueros del sur)– se unieron para luchar contra las tribus negras de los fur, los massalit y los zaghawa, que sufrían los atroces y continuos ataques de las milicias janjaweed y las fuerzas gubernamentales. Durante estos primeros años de conflicto, murieron más de 5.000 fur y unos 400 árabes⁴¹, y miles de hombres, mujeres y niños negros fueron obligados a dejar sus tierras y a refugiarse en campos de desplazados o a huir al vecino Chad.

Ante la grave opresión que vivían sus pueblos, las tribus negras reaccionaron y unieron sus esfuerzos para luchar contra los guerreros árabes, mientras que reclamaban a Jartum la secesión de Darfur y comenzaban a reivindicar la creación de un gran estado zaghawa más allá de las propias fronteras de Sudán. Desde Chad, el presidente Deby –de la etnia zaghawa y que planeó su llegada al poder desde su santuario en Darfur– apoyó a los rebeldes y les proporcionó armamento, lo que provocó el deterioro de las relaciones con el presidente Al Bashir. También Eritrea envió armas a los rebeldes, que llegaban a través del SPLM/A del sur de Sudán. Armados y organizados militarmente, los fur y los zaghawa comenzaron a responder de forma más contundente a partir de 2001. Los ataques contra comisarías de policía y convoyes militares se multiplicaron, especialmente en Nyala y Geneina –capitales de Darfur Sur y Darfur Oeste respectivamente–, y la respuesta gubernamental comenzó a tomar el carácter de «limpieza étnica». En febrero de 2003, unidos en el recién constituido Frente de Liberación de Darfur y bajo las órdenes del líder fur Abdel Wahid Mohamed Nur, los rebeldes lanzan su primera gran ofensiva armada contra la guarnición de Golo, el principal centro militar en el distrito de Jebel Marra, en la que murieron más de 100 soldados. El Gobierno de Sudán, que no

⁴¹ Darfur Civil Conflict 1985-1990, en www.globalsecurity.org

UN PAÍS EN CONFLICTO

estaba preparado ni para la intensidad ni para el éxito de los ataques rebeldes, respondía con asaltos masivos por tierra y aire contra las poblaciones negras. Además, y como ocurrió con las Fuerzas de Defensa Popular, los soldados de las Fuerzas Armadas se negaron a luchar contra su propia etnia: muchos fueron desviados a otras zonas del país y otros desertaron con su armamento para unirse al movimiento insurgente. Frente a la posibilidad de derrota ante los rebeldes, la única solución era hacer fuertes a las milicias árabes, y el Gobierno –aunque siempre ha negado el apoyo a los janjaweed– aceleró el reclutamiento de guerrilleros y les dotó de suficiente armamento para que fuesen capaces de repeler los ataques armados y sembrar el terror en Darfur.

3.1. LAS ACCIONES ARMADAS EN DARFUR

Tras el primer ataque del Frente de Liberación de Darfur, los rebeldes comienzan a captar para la lucha al resto de tribus africanas, en especial a los massalit y los zaghawa. Como expresión de la unión tribal, el Frente cambia de nombre y desde marzo pasa a denominarse Movimiento y Ejército de Liberación de Sudán (SLM/A). Su jefe militar era Abdallah Abakkar, un experimentado guerrillero zaghawa que había apoyado a Idriss Deby a marchar hasta Yamena y convertirse en presidente de Chad. La formación y organización militar de fuerzas rebeldes era muy precaria, y desde el principio rechazaron enfrentarse de forma abierta y convencional a las fuerzas gubernamentales, y menos aún a los rápidos y temidos jinetes janjaweed. Sus ataques eran rápidos y devastadores: los combatientes armados con lanzacohetes, morteros y fusiles kalachnikovs lanzaban repentinas ofensivas contra puestos de policía y guarniciones del ejército a bordo de camionetas Toyota. Después de tomar la ciudad de Golo, donde asentaron su cuartel general, el Ejército de Liberación de Sudán se hizo fuerte en la ciudad de Tiné, en la frontera con Chad, en marzo de 2003. Las tropas gubernamentales se enfrentaban a grandes dificultades, pues a la escasez de efectivos y material se unían las continuas deserciones de los mandos y soldados de las fuerzas rebeldes. En la primavera de 2003, el avance de los rebeldes comienza a preocupar al Gobierno de Jartum, que decide entonces desviar tropas del frente sur hacia Darfur, y ordena el cierre de las fronteras con Chad y Libia para evitar el continuo tráfico de armamento, principalmente entre la tribu zaghawa. A pesar del incremento de las unidades guberna-

UN PAÍS EN CONFLICTO

mentales en Darfur, los soldados estaban poco entrenados para luchar en el desierto, y apenas podían responder a los ataques rebeldes. Como solución, el gobierno recrudece los bombardeos aéreos con resultados devastadores en las poblaciones de las montañas.

En este periodo inicial de lucha, aparece en escena el segundo frente rebelde: el Movimiento de Justicia e Igualdad (JEM), liderado por el zaghawa Jalil Ibrahim. Este grupo armado, de menor magnitud que el SLM/A, surge como una escisión del Frente Islámico Nacional. Los guerrilleros zaghawa no estaban conformes con la expulsión del partido de su líder Al Turabi⁴², y deciden emprender la lucha contra el gobierno de Al Bashir junto a las tribus fur y massalit que militan mayoritariamente en el SLM/A. Ambos grupos coincidían fundamentalmente en sus reivindicaciones y no perseguían la independencia de la región, sin embargo el SLM/A exigía la separación entre Estado y religión, mientras que el JEM –con fuertes lazos con los islamistas– no se definía con claridad en este punto.

El gran golpe de efecto de las milicias rebeldes llegó el 25 de abril de 2003. Ambas facciones rebeldes atacan de madrugada y por sorpresa al aeropuerto de El Fashir, capital de la provincia de Darfur Norte. Los asaltantes destruyeron aviones Antonov y varios helicópteros de combate, mataron a 75 soldados y detuvieron a más de 30, entre ellos el jefe de la base aérea, el general Ibrahim Bushra, que sería liberado meses después. Una operación militar sin precedentes que se tradujo en un clamoroso éxito para los rebeldes. En Jartum, la humillación alcanza su punto álgido. Al Bashir declara el estado de excepción en El Fashir y Nyala, destituye a los gobernadores provinciales y decide dar un golpe de timón a la crisis de Darfur. Hay que volcar todo el esfuerzo militar posible en Darfur y, ante la imposibilidad de desplegar un contingente mayor de sus Fuerzas Armadas, apela a las milicias árabes, en especial a los janjaweed, a los que provee de armamento y de autorización para atacar a los territorios rebeldes.

⁴² En 1999, Al Turabi –por entonces aún líder del Frente Islámico Nacional– buscó incorporar al Gobierno central a musulmanes negros de Darfur para crearse una base de poder en la región. Cuando el líder islamista fue desplazado del poder a partir de 2000, los funcionarios negros que él había llevado a Jartum corrieron la misma suerte y, como represalia, constituyeron la base del JEM.

PARTES CONTROLADAS POR EL GOBIERNO DE SUDÁN

Fuerzas Armadas de Sudán: Fuerzas armadas convencionales encargadas de proteger y mantener la seguridad interna. Aunque las fuerzas han sido continuamente reubicadas según los conflictos abiertos en Sudán, hay dos brigadas del Ejército de Tierra (entre 4.000 y 6.000 efectivos) desplegadas en la región de Darfur. Dentro de su estructura operacional, destaca el Servicio de Inteligencia de Fronteras, reclutados entre la población civil desde el inicio del conflicto por su conocimiento de la zona y las tribus, que recaban información para las fuerzas armadas.

Fuerzas de Defensa Popular: Constituyen el refuerzo de civiles o reservitas a las Fuerzas Armadas de Sudán. Es una fuerza paramilitar creada por el Gobierno en 1989, acusado de pretender con esta medida la legitimación de las milicias armadas en todo el país. En Darfur, eran movilizados directamente para formar parte de las unidades regulares, vestían su mismo uniforme e intervenían en sus operaciones.

Milicias Janjaweed: Son milicias árabes a caballo o en camellos, conocidas por janjaweed por ser la denominación usada por la mayoría de las víctimas. Aunque el Gobierno nunca ha reconocido el apoyo a estas milicias, muchas de sus acciones están ligadas y coordinadas por las dos Fuerzas gubernamentales, además de utilizar su mismo armamento y táctica de ataque. Aunque su constitución no es en absoluto homogénea, la mayoría de los guerreros pertenece a las tribus nómadas africanas arabo parlantes, principalmente de las tribus rizeiqat o abbala (camelleros) y baggara (ganaderos). Según distintas estimaciones, han llegado a reclutar hasta 20.000 guerreros.

MOVIMIENTOS REBELDES ORIGINARIOS CONTRA EL GOBIERNO DE SUDÁN

Movimiento y Ejército de Liberación de Sudán (SLM/A): Originalmente, y hasta marzo de 2003, se denominaba Frente de Liberación de Darfur, que mantenía una postura secesionista y reclamaba la independencia de la Región de Darfur. A partir de entonces se constituyó en una amplia asociación de grupos rebeldes, de mayoría fur, que lucharon desde el inicio del conflicto contra los janjaweed y las fuerzas gubernamentales. Ha sido y es el movimiento rebelde más importante

UN PAÍS EN CONFLICTO

por el número de miembros y su localización geográfica. Ahora defiende un Sudán unido y democrático, y trata de obtener para Darfur una participación activa en la distribución de la riqueza y el poder político del país. Su líder fundador fue Abdel Wahid Mohamed Nur, y el principal dirigente militar era Minni Minawi. Actualmente el grupo se ha dividido en múltiples facciones, con diferentes posicionamiento respecto al Acuerdo de Paz de Darfur de 2006, y Minni Minawi lidera la facción más importante aliada con Jartum.

Movimiento por la Justicia y la Igualdad (JEM): Grupo rebelde formado por miembros de las tribus zaghawa (dirigentes) y massalit. Sus ataques se han extendido por todo Darfur, y actualmente es el más activo en la región meridional. Se funda en 2000, su líder es el ex ministro de Estado Khalil Ibrahim, y su manifiesto político está recogido en el «Libro Negro», promulgado en 2001 y que denuncia el aislamiento político de la región de Darfur y el desequilibrio de poder y riqueza en Sudán. Su ideología es islamista, influidos por Al Turabi. Recibió apoyo de Eritrea.

Movimiento Nacional por la Reforma y el Desarrollo (NMRD): Escisión del JEM en 2004 por no estar conforme con el acuerdo de cesación del fuego firmado en abril. Acusaba al JEM de no defender las necesidades económicas y sociales de los fur. Su líder es Khalil Abdullah.

Las fuerzas armadas debían ser entrenadas para este tipo de guerra, y además iban a necesitar el apoyo de todas las facciones leales al gobierno. El ejército había sido derrotado, y la nueva estrategia se basó en tres elementos: la inteligencia militar, la fuerza aérea y los janjaweed, que desde entonces encabezan la lucha más cruenta contra el SLM/A y el JEM. Con un total aproximado de 20.000 guerreros, los janjaweed comienzan la contrainsurgencia basada en el ataque despiadado a las poblaciones de retaguardia de los movimientos rebeldes. Sin embargo, las facciones armadas –fundamentalmente el SLM/A– continuaban cosechando importantes éxitos militares: en mayo destruyeron un batallón en Kuttum, causando 500 bajas entre las tropas gubernamentales, y en julio mueren otros 250 en un nuevo ataque a la ciudad de Tiné.

UN PAÍS EN CONFLICTO

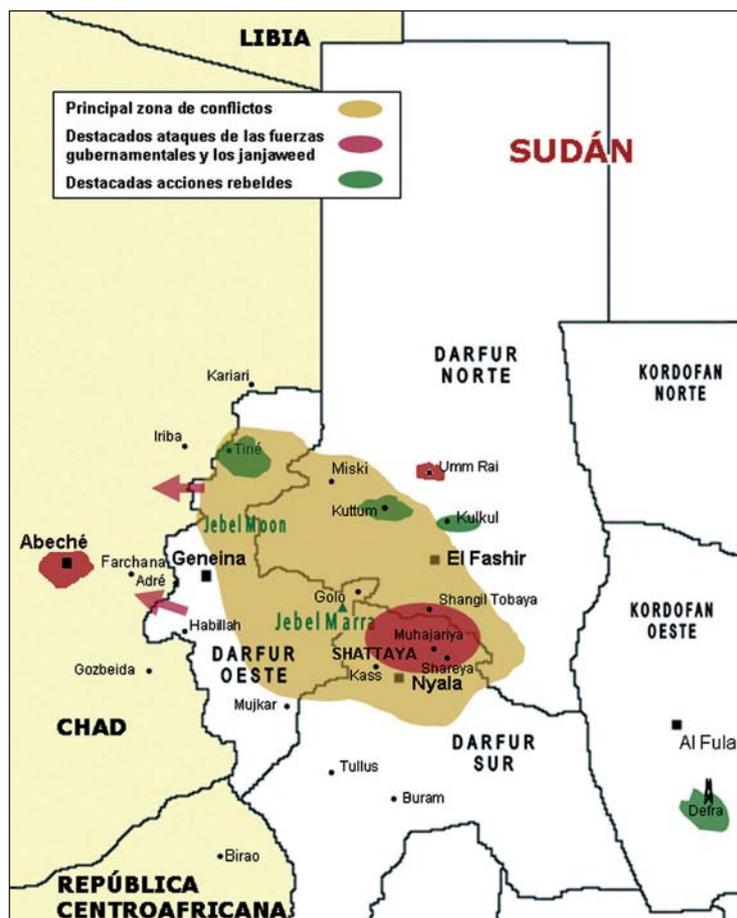
Ante el agravamiento de la crisis, en septiembre de 2003 el presidente de Chad Idriss Deby consigue que el SLM/A y el gobierno de Al Bashir firmen un alto el fuego de 45 días en Abeché, ciudad chadiana muy próxima a la frontera con Sudán. Pero este periodo de relativa calma pareció ser una estrategia de Al Bashir para ganar tiempo, reorganizar a sus tropas gubernamentales y enviar apoyos a Darfur. En diciembre se reanuda la guerra en toda la región y las Fuerzas Armadas lanzan una gran ofensiva contra los rebeldes del SLM/A y el JEM. Las tropas gubernamentales recuperan las ciudades más importantes en poder de la insurgencia, como Kutum y Tiné, pero vuelven a fracasar en el bastión más importante para los rebeldes, las Montañas de Marra. Además, combina los ataques terrestres con los bombardeos aéreos a las poblaciones más desprotegidas, dejando la última parte de la operación a las milicias janjaweed. Estas milicias árabes, con las que el gobierno sigue negando cualquier relación, ejercían la táctica de «tierra quemada», arrasaban los pueblos, violaban a las mujeres y mataban sin piedad a niños y ancianos. El resultado era devastador: la aldea quedaba totalmente destruida y los supervivientes obligados a dejar la zona o a refugiarse en el vecino Chad.

Al terminar 2003, y tras nueve meses de enfrentamientos, las cifras de víctimas eran alarmantes: más de 600.000 civiles habían sido desplazados, unos 70.000 estaban refugiados en Chad, y unos 3.000 asesinados. A pesar de la grave crisis humanitaria que padecía la región, el gobierno se negaba a autorizar la presencia masiva de organizaciones de ayuda, y desatendía las continuas peticiones de las agencias de Naciones Unidas para entrar en la zona y paliar los graves efectos del conflicto. Desde el Chad, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se hace cargo de los sudaneses que han huido de su país y comienza a recolocarlos en numerosos campos.

Los combates y las masacres de los janjaweed continuaban en todos los frentes, aunque el ejército había restablecido el control de la mayoría de las ciudades. El 8 de abril de 2004, y nuevamente bajo los auspicios del presidente de Chad, todas las partes enfrentadas –incluido esta vez el JEM– acuerdan la firma de otro alto el fuego. En esta ocasión el acuerdo tenía dos diferencias importantes. Por un lado, permitió un pasillo de ayuda humanitaria, y, por otro, autorizó el despliegue de un equipo de observadores de la Unión Africana. Además, tanto el gobierno como las facciones rebeldes se comprometían a liberar a los prisioneros de guerra, dejar de poner minas y finalizar los actos de sabotaje en las poblaciones indefensas. En mayo,

UN PAÍS EN CONFLICTO

los primeros cien observadores desplegaron en seis importantes ciudades de Darfur que fueron protegidos por 300 militares de varios países africanos desde el mes de julio de 2004.



Plano 11: Zona de conflicto en Darfur

La presión internacional no paraliza el conflicto

A principios de 2004, el conflicto de Darfur cobra más fuerza en el ámbito interno. La Alianza Democrática Nacional, que unía a los partidos políticos y a los movimientos rebeldes del sur desde 1995, acepta la adhe-

UN PAÍS EN CONFLICTO

sión del SLM/A –no del JEM–, lo que confiere mayor legitimidad a la rebelión en el oeste del país. Sin embargo, al verse de nuevo excluido de los importantes acuerdos que pactan gobierno y el SPLM de John Garang en Kenia, el líder del SLM/A, Abdel Wahid Mohamed Nur, amenaza con extender el conflicto a la región central de Kordofan, Jartum y al este del país.

A pesar de la vigencia del alto el fuego y del lento reparto de ayuda humanitaria, las poblaciones negras siguen sufriendo los ataques sistemáticos de los janjaweed, a los que el Gobierno de Jartum se había comprometido a desarmar, tanto en los acuerdos del 8 de abril de 2004 como en otra reunión días después, el 25 de abril. Tampoco el Gobierno permitió el libre acceso de la ayuda humanitaria, alegando que no podía garantizar la seguridad de las agencias y organizaciones. Ese mismo mes, los ataques de los janjaweed llegaron hasta territorio de Chad cuando perseguían a casi 100.000 refugiados que intentaban cruzar la frontera. En los enfrentamientos, que incluyeron ataques de artillería, murieron 70 milicianos árabes y 10 soldados chadianos. Por entonces, la práctica totalidad de aldeas habían sido arrasadas, saqueadas y quemadas hasta los cimientos, y habían quedado totalmente despobladas. En zonas como Shattaya en la provincia de Darfur Sur, en medio del desastre sólo quedaban asentamientos árabes, poblados y en paz.

El 30 de julio de 2004, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba su resolución 1556, por la que exige al Gobierno de Jartum la neutralización y el desarme de las milicias janjaweed, y a detener «los ataques indiscriminados contra los civiles, la violencia sexual, los desplazamientos forzados y los actos de violencia, especialmente aquellos con una dimensión étnica». El por entonces secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan visitó la zona a principios de julio para intentar buscar una solución a las grave crisis humanitaria, pero días después varias ciudades controladas por los rebeldes en Darfur Sur –Marla, Labado y Muhajariya– fueron bombardeadas por la aviación. Antes de finalizar su viaje, Kofi Annan volvió a escuchar la promesa de Al Bashir respecto al desarme de las milicias árabes. Además, esta resolución, que contó con el impulso decidido de Estados Unidos y Reino Unido, instaba de nuevo al Gobierno de Sudán a permitir la entrada de la ayuda humanitaria y a cumplir el compromiso de desarmar a las milicias, bajo la amenaza de que su incumplimiento pudiese acarrear sanciones recogidas en el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas.

UN PAÍS EN CONFLICTO

La resolución 1556 también trató de solventar uno de los mayores problemas que alentaba la violencia en Darfur: la cantidad cada vez mayor de armamento que estaba en posesión de las distintas facciones rebeldes. El Consejo acordó entonces el embargo de armas a todos los grupos no gubernamentales, incluidas las milicias janjaweed, que actuaban en la región. Las obsoletas armas ligeras que usaban los guerrilleros procedían en gran parte del antiguo enfrentamiento entre Libia y Chad en la década de los 80 del pasado siglo. Tras ser expulsado del Chad, el gobierno de Gadafi armó a las milicias zaghawa lideradas por Idriss Deby, que desde Darfur inició la insurrección contra el presidente Hissen Habré y se hizo con la presidencia del Chad en 1990. Desde entonces, y debido a la enorme permeabilidad de las fronteras, el tráfico de armas ha sido una constante en la región de Darfur y ha provocado la formación de muchas facciones rebeldes, que también recibían armamento de las milicias del sur. En cuanto a las milicias janjaweed, existen numerosos indicios de que recibían armas del Gobierno de Sudán⁴³, una acusación que éste siempre ha negado de forma categórica.

Por su parte, la Unión Africana (UA) seguía liderando los mayores esfuerzos para llegar a un acuerdo de paz dialogado que pusiese fin al conflicto. El 15 de julio consiguieron sentar al gobierno y los dos grupos rebeldes en Addis Abeba, pero fracasaron por el abandono de las facciones insurgentes. Los observadores militares desplegados en Darfur continuaban denunciado que las milicias estaban quemando civiles vivos y, ante el agravamiento generalizado de la situación, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA anuncia el 27 de julio que está considerando ampliar la misión de observación y desplegar una fuerza multinacional de mantenimiento de la paz que pueda desarmar a las milicias janjaweed, en caso de que el Gobierno de Sudán no quiera o no pueda hacerlo. En octubre, Jartum acepta la ampliación de la Misión de la Unión Africana para Sudán (AMIS)⁴⁴, que a finales de 2004 despliega en Darfur más de 3.000 soldados.

El Acuerdo Global de Paz, firmado entre el Gobierno de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLM) en enero de 2005, y decididamente apoyado por Estados Unidos, puso fin a más de dos décadas

⁴³ En 2005, el Consejo de Seguridad amplió las medidas del embargo de armamento a través de su resolución 1591, que también se aplicarían al Gobierno de Sudán. A pesar de este embargo, existen claros indicios y denuncias de que Rusia y China han continuado vendiendo armas a Sudán.

⁴⁴ Ver capítulo tercero dedicado a las operaciones internacionales desplegadas en Sudán.

UN PAÍS EN CONFLICTO

de violencia en el sur. Mientras tanto, en Darfur se recrudece el conflicto. Los ataques de las milicias rebeldes, que definitivamente habían perdido la oportunidad de sacar partido del acuerdo en Kenia, incrementan sus ataques a puestos militares y a pueblos árabes de la región. En respuesta, 105 civiles mueren en cruentas represalias en Darfur del Sur, donde trabajadores humanitarios y rebeldes denunciaron bombardeos de la Fuerza Aérea. Los janjaweed arrasaron pueblos enteros al norte de Nyala, donde murieron 36 civiles, y en otro ataque coordinado con la aviación en la próxima zona de Shangil Tobaya (Darfur Norte) murieron más de 100 civiles. A todas estas víctimas mortales se unían decenas de miles de desplazados, y terminaba enero con la declaración de Naciones Unidas sobre la imposibilidad de acusar de genocidio al gobierno de Sudán, a pesar de reconocer el asesinato masivo e indiscriminado de civiles que estaba ocurriendo en Darfur. En consecuencia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba en marzo su resolución 1593, por la cual «decide remitir la situación en Darfur desde el 1 de julio de 2002 al Fiscal de la Corte Penal Internacional» para que estudie los posibles crímenes de guerra y violaciones de derechos humanos en Darfur, y juzgue en su caso a los causantes de los delitos. Tan sólo unos días antes, el Consejo había aprobado la resolución 1590, que recogía una importante decisión para el futuro de Sudán: el despliegue en el sur del país de un contingente con más de 10.000 efectivos –la Misión de Naciones Unidas para Sudán (UNMIS)– para apoyar los acuerdos de paz en el sur.

La lucha continuó en Darfur a pesar de la presión internacional. Los janjaweed destruyen la ciudad de Abeché, rebeldes sin identificar asesinan a dos trabajadores de Naciones Unidas en la carretera que conduce a Nyala, y la crisis humanitaria causada por el conflicto sigue creciendo de forma alarmante. El Gobierno de Sudán decide entonces, de nuevo bajo el auspicio de la Unión Africana, reactivar las conversaciones con los grupos rebeldes mayoritarios de Darfur –el SLM/A y el JEM–. El 5 de julio firman en Abuja (Nigeria) una Declaración de Principios⁴⁵ en la que todos reconocen, entre otros importantes asuntos, que debe establecerse un régimen federal en Sudán, que es necesario realizar una distribución equitativa del poder y la riqueza, y que todos los desplazados y refugiados tienen derecho a volver a sus hogares en condiciones de seguridad. Todos estos propósitos

⁴⁵ Declaration of Principles for the Resolution of the Sudanese Conflict en Sudán, 5 de Julio de 2005. Abuja (Nigeria). Disponible en www.au.org

UN PAÍS EN CONFLICTO

debían quedar reflejados en la futura Constitución de Sudán, tal y como recoge el texto de la declaración. Por último, todas las partes se comprometían a negociar una paz final para la región. Pero las expectativas de resolución pacífica del conflicto duraron pocos días, y esta vez la ruptura vino provocada por la escisión de los grupos rebeldes que no aceptaban de forma unánime la declaración firmada en Abuja.

Pero la primera consecuencia del acuerdo de Abuja no fue la paz, sino la separación de los grupos rebeldes. En el seno del SLM/A de Abdel Wahid Mohamed Nur se agravan las luchas internas, y surge una nueva facción liderada por el líder zaghawa Minni Arkoi Minawi que discrepa de los términos pactados en la Declaración de Principios. Ambas facciones emprenderían desde entonces su lucha por separado, y pronto se reanudan las hostilidades contra los janjaweed y el gobierno. En el mes de septiembre, el incremento de la violencia obliga a cerrar los accesos por carretera a la capital de Darfur Oeste, Geneina; milicias árabes y tropas gubernamentales lanzan una dura ofensiva contra una veintena de pueblos y campamentos en Darfur Norte desplazando a miles de personas; y el SLM/A responde tomando el control de la ciudad de Shareya en Darfur Sur, que estaba controlada por el gobierno. Ante la gran escalada de violencia en toda la región, las Naciones Unidas deciden suspender toda la ayuda humanitaria en la zona. Días después, el 8 de octubre de 2005, la operación AMIS sufre sus primeras bajas en Darfur: tres soldados nigerianos y dos trabajadores mueren tras un ataque rebelde.

El 3 de noviembre se agudiza la separación en el seno del movimiento rebelde más importante de Darfur. Minni Arkoi Minawi es elegido nuevo presidente del SLM/A, una elección que no es reconocida por Abdel Wahid. Esta división provocó también una pugna tribal, pues mientras la etnia fur se mantuvo leal a Abdel Wahid y se quedó como un grupo rebelde minoritario y con escaso poder militar, los zaghawa deciden seguir a su líder natural, Minni Minawi. El conflicto se complicaba aún más, y a finales de 2005 daba la impresión de estar asistiendo a una lucha de todos contra todos. En un enfrentamiento entre la tribu negra massalit y la árabe falata, ocurrido cerca de la ciudad de Geneina, murieron cientos de personas y más de 15.000 fueron expulsados de sus tierras. Mientras tanto, los janjaweed, lejos de ser desarmados por el Gobierno, continuaban con su táctica de «tierra quemada» en toda la región, y tampoco desde Jartum se hacía nada para apoyar a las fuerzas de la Unión Africana, responsable de velar por el alto el fuego firmado en Abuja. El deterioro de la situación afectaba también de forma significativa a los trabajadores humanitarios, e

UN PAÍS EN CONFLICTO

incluso las Naciones Unidas decidió retirar a la mayoría de sus efectivos que estaban apoyando a la operación de Unión Africana.

La situación de Darfur dejaba poco margen al optimismo, y ya toda la Comunidad Internacional –testigo directo del conflicto desde sus inicios– daba por fracasados los acuerdos de Abuja. Sin embargo, el 2006 será un año decisivo para el devenir de la crisis, y por muy distintos motivos. Desde febrero, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas da un paso decisivo en su determinación para intervenir en el conflicto e insta al secretario general Kofi Annan a que presente varias opciones para desplegar una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, siempre en coordinación con la Unión Africana, y pide a la OTAN que refuerce el apoyo logístico que está prestando a AMIS en el terreno, consistente en el transporte aéreo de personal y material hasta la zona de operaciones. Al mismo tiempo, y como prueba de la necesidad perentoria de una urgente actuación, un ataque masivo de las milicias a la ciudad de Mershing, cerca de Nyala, produjo más de 70.000 desplazados.

3.2. LA ESCISIÓN REBELDE ANTE EL ACUERDO DE PAZ DE 2006

Por su parte, la Unión Africana continuaba liderando las negociaciones entre el Gobierno de Sudán y los cada vez más numerosos grupos rebeldes de Darfur. Como resultado, el 5 de mayo de 2006 se llegó a otro acuerdo de paz⁴⁶ –de nuevo en la ciudad de Abuja en Nigeria–, pero las razones para el optimismo eran aún más escasas que en ocasiones precedentes. El único grupo rebelde que firmó inicialmente el Acuerdo de Paz para Darfur (DPA) fue el SLM/A, liderado por Minni Minawi, mientras que el resto de grupos –incluidos los otros dos mayoritarios: el SLM/A de Abdel Wahid y el JEM– se negaron a ratificarlo⁴⁷. Éste fue el paso decisivo para la total atomización de las milicias armadas en Darfur, en una reedición de la política de «divide y vencerás» impulsada por el Gobierno de Jartum. De los tres grupos rebeldes originarios comenzaron a escindirse pequeñas faccio-

⁴⁶ Este tratado, auspiciado por la Unión Africana, estuvo también avalado por Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Europea y la Liga Árabe

⁴⁷ Los principales grupos rebeldes firmaron algunos protocolos previos, pero sólo el SLA de Minni Minawi lo firmó de forma completa. Posteriormente, otros grupos rebeldes (ver cuadro) se unieron al acuerdo.

UN PAÍS EN CONFLICTO

nes que ahora reivindicaban sus propios intereses, y que harían más complicada la resolución del conflicto. El gran beneficiado de este acuerdo fue el líder rebelde Minni Minawi, que fue nombrado Consejero Presidencial de Al Bashir, tal y como se acordó en el DPA, y se convertía así en aliado gubernamental para luchar contra sus hasta ahora compañeros de armas. Además, el Gobierno volvía a comprometerse a desarmar a las milicias janjaweed e incluía mecanismos para la integración de los rebeldes en el ejército gubernamental.

Los motivos de los dos grupos rebeldes más importantes para rechazar el acuerdo eran distintos. Mientras que el SLM/A de Abdel Wahid reclamaba más participación en el poder político –la representación de la región se había quedado en el nombramiento de un Consejero Presidencial para los asuntos de Darfur– y una mayor compensación a las víctimas del conflicto, el JEM mantenía que el acuerdo no resolvía los problemas causantes del conflicto: la marginación social, económica y política de la región de Darfur dentro de Sudán. No obstante, ambos grupos firmaron una declaración conjunta el 7 de junio en la que rechazaban el acuerdo, aunque tampoco consiguieron el apoyo unánime de todos sus seguidores. A partir de entonces, se multiplica la atomización de la distintas facciones en lucha, y a los grupos mayoritarios se unen otros tantos, entre los que destacan el Frente de Redención Nacional (NRF) y el Ejército de Liberación de Sudán Unido o facción G19 (SLA/G19), que iban a hacer mucho más complicado llegar a un acuerdo para alcanzar la paz definitiva en Darfur. Estos dos nuevos grupos se convertirían en breve en las facciones más activas en el conflicto.

ESCISIÓN DE LOS GRUPOS REBELDES DE DARFUR

Aunque las escisiones de distintos grupos rebeldes desde el SLM/A y el JEM comenzó en 2004, tras la firma del primer alto el fuego, y continuó durante el transcurso del conflicto, en la actualidad se dividen entre aquellos que aceptan el Acuerdo de Paz de Darfur de 2006 –actualmente aliados del Gobierno– frente a los que siguen luchando contra las fuerzas gubernamentales, y ahora también contra las milicias rebeldes signatarias de los acuerdos. Además de estos grupos mayoritarios, existen otros muchos más reducidos, lo que complica aún más la resolución definitiva del conflicto de Darfur.

Grupos rebeldes firmantes del Acuerdo de Paz:

SLM/A de Minni Minawi: En la actualidad es la facción más grande del movimiento original y está aliada con el Gobierno de Sudán. Formada principalmente por miembros de la tribu zaghawa, actualmente está en enfrentamiento abierto con los fur.

SLM/A Libre Albedrío: Formada por miembros de la tribu birgid.

SLA de Abu Gasim: Formado por miembros de la tribu fur.

JEM Facción por la Paz: Escisión del JEM. Formado por miembros de la tribu massalit.

Grupos rebeldes no firmantes del Acuerdo de Paz:

SLM/A Unity: Originalmente dirigido por Abadía Yehya, este grupo armado reúne a destacados líderes rebeldes fur. En la actualidad es la facción más numerosa del movimiento originario que continúa en lucha contra el Gobierno.

SLM/A de Abdel Wahid: Formado por miembros de la tribu fur. En 2008 es la facción más importante en el plano político, que no en cuanto a sus miembros, que continúa enfrentada con el Gobierno de Sudán.

SLM/A de Ahmed Shafi («Grupo de los 32 comandantes»): Formado por miembros de la tribu fur.

SLM/A Grupo de los 19 (SLA/G19): Formado principalmente por miembros de la tribu fur, y en menor medida por massalit. Su líder es Khaames Abdullah.

JEM: Sin excesivas fricciones internas, es el grupo rebelde más activo en Darfur y está dirigido por Khalil Ibrahim.

Movimiento Nacional por la Reforma y el Desarrollo (NMRD): Escisión del JEM liderada por Khalil Abdullah.

Frente de Redención Nacional: Coalición que incluye parte del originario JEM, del SLM/A de Wahid, del SLM/A de Shafi y miembros del G19. Se constituyó en junio de 2006 tras rechazar la firma del Acuerdo de Paz. Actualmente su líder es Ahmed Diraiqe.

Unificación de grupos rebeldes: En noviembre de 2007, nueve grupos rebeldes –seis facciones del SLA/M, el Frente Democrático Popular, el Frente Revolucionario Sudanés y el Movimiento de Justicia e Igualdad– firmaron una Carta de Unificación bajo el nombre de SLM/A. El objetivo es presentarse unido para futuras negociaciones con el Gobierno.

UN PAÍS EN CONFLICTO

Con tanta disgregación de grupos rebeldes, la lucha en Darfur se vuelve más intensa y complicada, las nuevas milicias siembran el caos entre la población civil, y se vuelve prácticamente imposible aunar las pretensiones de las múltiples facciones rebeldes. Con todo ello, la firma del DPA –el único hasta la fecha que plantea un acuerdo cierto con el Gobierno de Sudán– no supuso un freno a la escalada de la violencia, sino que, muy al contrario, trajo un incremento sustancial de los enfrentamientos entre facciones y fuerzas gubernamentales. Por otro lado, el DPA recogía la incorporación de los grupos insurgentes al ejército sudanés, pero esta medida tuvo poca incidencia entre los rebeldes. Ésta era una importante medida de reinserción para evitar, además de la lucha armada, el incremento del bandidaje por miles de guerrilleros que sólo conocían la violencia como medio de subsistencia.

Ante la impotencia de las organizaciones internacionales –UA y ONU–, el conflicto de Darfur se encontraba en un callejón sin salida. La provincia de Darfur Norte estaba bajo el control de la nueva facción SLM/A G19, y hacía impracticable la ayuda de las organizaciones no internacionales desplegadas en la zona. Ante el ataque de los rebeldes, las Fuerzas Armadas –apoyadas ahora por el SLM/A de Minni Minawi– luchaban por implantar la paz recogida en el acuerdo, y para ello desplegaron hasta un total de 10.500 efectivos. La fuerza de la Unión Africana, AMIS, eran consideradas aliadas del gobierno por las facciones que no firmaron el DPA, y al mismo tiempo se las acusaba de no reaccionar ante los ataques indiscriminados que provenían de distintos frentes. En julio de 2006, el SLM/A de Minni Minawi lanzó un ataque a un colegio en el norte donde murieron 11 niños, ante la pasividad de las tropas de AMIS que fueron amenazadas por el SLA/G19. Días después, se produjeron cruentos combates entre hombres armados y un convoy de AMIS, en el que murieron dos soldados de la Unión Africana. Por su parte, el nuevo grupo rebelde Frente de Redención Nacional se hacía fuerte al norte de El Fashir, en la ciudad de Kulkul, y fueron repelidos por ataques aéreos gubernamentales. Unos ataques que se incrementaron en toda la región, especialmente en Darfur Norte. Por último, y como cabía esperar, los janjaweed continuaban perpetrando violentos ataques por toda la región, que llegaban incluso al interior de los campos de desplazados y traspasaban las fronteras de Sudán con incursiones armadas en Chad⁴⁸.

⁴⁸ Las incursiones en Chad se agravaron en el mes de noviembre, cuando 200 personas fueron asesinadas en varias ciudades chadianas muy cerca de la frontera. Chad declaró el estado de emergencia, respaldado por Naciones Unidas que condenó la incursión.

UN PAÍS EN CONFLICTO

Mientras tanto, las iniciativas internacionales para pacificar la región continuaron. Naciones Unidas, junto con organizaciones gubernamentales que desplegaban por entonces más de 13.000 trabajadores humanitarios en la región, inició una operación humanitaria masiva en Darfur; su operación desplegada en el sur (UNMIS) continuaba ofreciendo apoyo a AMIS en materias como comunicaciones, apoyo logístico o sanidad (acuerdos recogidos en el DPA); y volvió a ofrecer al Gobierno de Sudán una misión unificada con la Unión Africana para apoyar los esfuerzos para aplicar el Acuerdo de Paz de Darfur. El 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad da un paso más y aprueba su resolución 1706 por la que acuerda ampliar la fuerza de pacificación UNMIS a 17.300 efectivos para apoyar o sustituir a AMIS, pero Al Bashir manifestó su enérgica oposición al despliegue militar y pidió además a la Unión Africana que dejara el país una vez finalizado su mandato, el 31 de diciembre de 2006.

Sin embargo, nada era suficiente para rebajar la violencia y la inseguridad en la región: continuaban los enfrentamientos entre las facciones no signatarias del DPA –fundamentalmente el NRF y el SLM/A G19– en Darfur Norte, los combates entre tribus ganaderas y agrícolas se agudizaban en Darfur meridional causando cientos de víctimas; y también los campos de desplazados eran blanco de continuos ataques, o del reclutamiento forzoso de jóvenes por las milicias armadas. Por su parte, las fuerzas gubernamentales incrementaban la intensidad de sus ataques aéreos en toda la región causando muchas víctimas entre la población civil, y surgieron los primeros incidentes armados con el SLA de Minni Minawi, a pesar de ser la única facción rebelde que se había aliado con el Gobierno de Sudán tras la firma del acuerdo de paz. En los meses de abril y mayo de 2006, la aviación sudanesa bombardeó de forma constante poblados y posiciones rebeldes en la zona de Umm Rai (Darfur Norte), donde se encontraban reunidos –con invitados internacionales– los comandantes de las milicias armadas. Estos ataques fueron reconocidos incluso por Al Bashir, pero sostuvo que iban dirigidos contra bastiones rebeldes, que estaban elaborando planes para atacar a su gobierno, y no contra civiles.

Pero el hecho más significativo, durante estos primeros meses de 2007, fue el aumento de la violencia contra la Misión de la Unión Africana (AMIS) y los miembros de la Misión de Naciones Unidas (UNMIS) desplazadas a Darfur, así como contra la comunidad de organizaciones no gubernamentales que prestaban ayuda humanitaria a la población. La tónica constante era obstaculizar las operaciones de las fuerzas de pacifi-

UN PAÍS EN CONFLICTO

cación (robos de vehículos, secuestro de helicópteros, etc.) o el sabotaje de convoyes de ayuda y el secuestro temporal de trabajadores humanitarios. En mayo fue asesinado el primer agente de Naciones Unidas, y los numerosos ataques contra el personal de AMIS se saldaron con la muerte de 11 soldados.

3.3. ¿HACIA EL FINAL DE LA GUERRA EN DARFUR?

El 17 de junio de 2007, Al Bashir aceptó definitivamente en Jartum, durante una visita del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el despliegue de una operación híbrida de Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), al tiempo que confirmó la necesidad de una cesación del fuego inmediata acompañada de un proceso político inclusivo de todas las facciones rebeldes. A principios de agosto, los enviados especiales de Naciones Unidas, Jan Eliasson, y de la Unión Africana, Salim Ahmed Salim, convocaron a decenas de líderes rebeldes en la ciudad de Arusha en Tanzania para forjar una agenda común de sus demandas y mejorar su capacidad de negociación. Una vez más, el SLM/A de Abdel Wahid⁴⁹ se negó a participar alegando que los «mediadores estimulaban la división al invitar a cualquiera que tuviese un arma, un vehículo y un teléfono móvil», y que antes de negociar era imprescindible que cesaran los ataques. Tras cuatro días de conversaciones, las facciones rebeldes acordaron una plataforma común frente a las futuras negociaciones de paz, y se mostraron dispuestos a cesar las hostilidades en cuanto todas las partes se comprometieran a hacerlo, además de apoyar al despliegue de una gran fuerza de paz en Darfur.

La iniciativa para unas negociaciones finales de paz fue lanzada por el presidente de Libia, Muammar Gadafi, que, con la mediación de Naciones Unidas y la Unión Africana, convocó una nueva ronda de negociaciones en Sirte (Libia) para el 27 de octubre de 2007. La Comunidad Internacional, incluida China, presionaron al gobierno de Al Bashir para que apoyara este encuentro. Sin embargo, no consiguieron persuadir a todas las facciones

⁴⁹ El líder del originario SLA Abdel Wahid Mohamed Nur vive actualmente en París, pero su ascendencia sobre los rebeldes y la población de Darfur sigue siendo muy importante.

UN PAÍS EN CONFLICTO

armadas, que mostraban abiertamente su desconfianza sobre las intenciones del Gobierno de Sudán. En el terreno, paradójicamente la respuesta de todas las partes a esta iniciativa fue incrementar sus ataques, y Darfur vivió una escalada generalizada de la violencia que no alentaba al optimismo respecto a las futuras conversaciones en Libia.

Mientras la Comunidad Internacional aumentaba sus esfuerzos para llegar a una solución de paz para Darfur, el 29 de septiembre de 2007 las fuerzas de la Unión Africana sufrían la agresión más cruenta desde que desplegasen en Darfur dos años antes. En un ataque de más de 2.000 rebeldes contra la base militar de Haskanita⁵⁰, en la provincia de Darfur Sur, doce soldados de AMIS murieron y otros 50 fueron secuestrados. Ninguno de los grupos se responsabilizó de esta acción, que una vez más ponía de manifiesto las enormes carencias de la misión AMIS para pacificar a unas facciones armadas que superaban en armas y cantidad a los 7.000 soldados de la Unión Africana, y la necesidad de desplegar con mayor celeridad la nueva operación de Naciones Unidas. Como represalia a este ataque, las fuerzas gubernamentales recuperaron días después la ciudad «sin resistencia» según sus declaraciones, aunque la oficina de Naciones Unidas constató días después que la ciudad había sido totalmente arrasada.

Otro repunte importante de la violencia en Darfur llegó días después, cuando tribus árabes –supuestamente con el apoyo de aviación gubernamental– atacaron la ciudad de Muhajariya en Darfur Sur, donde al parecer murieron más de 40 civiles y unos 20.000 tuvieron que huir. Este ataque tenía un especial agravante, pues iba dirigido contra una zona controlada por el SLM/A de Minni Minawi, única facción firmante del DPA de 2006 y actual aliado del Gobierno, que amenazó con volver a las armas. Por parte rebelde, el JEM fue la facción rebelde contraria a las negociaciones que más agudizó sus ataques, que llegaron hasta las zonas de explotación petrolera en Kordofan Oeste. El 24 de octubre lanzó una ofensiva contra las bases de Defra, en la que murieron 20 soldados gubernamentales. Con todo, el conflicto en Darfur continuaba siendo una complicada lucha de todos contra todos, de la que no se libraban los desplazados –los combates en el campamento de Kalma, a 17 kilómetros de Nyala, provocaron la

⁵⁰ Tal y como recoge el informe del Secretario General S/2007/653, de 5 de noviembre, todas las investigaciones realizadas por la Unión Africana dan a entender que el JEM fue el responsable de los ataques y que su propósito era apoderarse del equipo logístico de AMIS.

UN PAÍS EN CONFLICTO

huida de 15.000 internos–, ni los trabajadores humanitarios⁵¹, que registraron cinco muertes en el mes de octubre y siete en diciembre. Además, las continuas incursiones de elementos armados a través de la frontera con Chad elevaron la tensión entre ambos países, complicando aún más la búsqueda de una solución política.

Todo este incremento de la violencia en el terreno, junto a las continuas fracturas entre los grupos rebeldes que perseguían su propia cuota de poder⁵², fueron los peculiares preparativos ante las conversaciones de Sirte y anularon prácticamente cualquier expectativa de éxito. A la sesión de apertura, celebrada el 27 de octubre, acudieron, además de representantes del Gobierno de Sudán, 18 líderes de movimientos no signatarios del DPA firmado en agosto de 2006, pero como estaba previsto fallaron los dos grupos más destacados: el SLM/A de Abdel Wahid y el JEM de Khalil Ibrahim, lo que prácticamente sentenció las negociaciones ya que las facciones presentes no tenían el peso suficiente para garantizar un acuerdo global de paz. El gobierno de Al Bashir se comprometió a cesar unilateralmente las hostilidades al comienzo de las conversaciones, a pesar de que ese mismo día el JEM denunciaba que dos helicópteros de las Fuerzas Armadas de Sudán dispararon siete misiles al sur de la zona de Jebel Moon. Todo hacía presagiar que ninguna de las partes tenía una intención cierta de llegar a un acuerdo definitivo, y las conversaciones se cerraron con un nuevo fracaso. Aunque reconocen que no hay por el momento alternativa cierta para una salida negociada, tanto Naciones Unidas como Unión Africana no dan por roto el proceso de forma definitiva y esperan reanudar unas negociaciones sustantivas⁵³ entre todas las partes en 2008, que aún no se habían celebrado al cierre de este libro.

Aunque la inexistencia de un acuerdo de paz pone en peligro cualquier misión internacional, todas las esperanzas para conseguir la pacificación de la zona están ahora en el rápido despliegue de la fuerza híbrida de

⁵¹ A pesar de la inseguridad reinante en la zona, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) informó de que el Programa Mundial de Alimentos, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) continuaban sus trabajos para evaluar las necesidades y la seguridad alimentaria en los tres estados de Darfur.

⁵² Al principio del conflicto en 2003 existían en Darfur dos grupos guerrilleros, el SLA y el JEM, frente a las 12 facciones que como mínimo luchan ahora en el terreno.

⁵³ El 16 de enero, Eliasson y Salim Ahmed mantuvieron sus primeras conversaciones con los jefes del Frente Unido de Resistencia para alentarles a que acordasen sus reivindicaciones antes de una nueva negociación con el Gobierno de Sudán.

UN PAÍS EN CONFLICTO

Naciones Unidas y Unión Africana. Desde que el despliegue de UNAMID comenzó a hacerse efectivo en noviembre de 2007, la intensidad de los enfrentamientos parece haber descendido en la región, aunque aún se registran incidentes armados entre todas las partes. Los ataques más importantes se sucedían en los campos petroleros –sobre todo en los explotados por compañías chinas en Defra (Kordofan Oeste)–. En su informe S/2008/64 de enero de 2008, el Secretario General de Naciones Unidas reconocía que había aumentado la inseguridad en la zona petrolera y apuntaba directamente a los guerrilleros del JEM. Por su parte, las Fuerzas Armadas de Sudán respondieron a los ataques con bombardeos aéreos sobre poblados controlados por esta facción rebelde en Darfur Oeste, tanto en enero como a principios de febrero. Los bombardeos, junto con ataques terrestres de las milicias janjaweed, provocaron la muerte de 200 civiles, la restricción de la ayuda humanitaria, y la huida de más de 10.000 civiles a Chad. Actualmente, el JEM se ha consolidado como el grupo rebelde más activo en Darfur, y su líder Khalil Ibrahim sigue negándose a participar en cualquier iniciativa de paz.

Todas las esperanzas, y quizás la única, para una solución en Darfur pasan por el despliegue inmediato de esta fuerza de pacificación. La Comunidad Internacional, encabezada por Naciones Unidas y la Unión Africana, ha constatado que es sumamente difícil encontrar una salida negociada al conflicto y que tampoco la solución del conflicto llegará por la lucha armada entre fuerzas del gobierno y las milicias que lo apoyan contra las numerosas facciones rebeldes negras. Las fuerzas de Naciones Unidas deberán estabilizar la zona, proteger a sus habitantes y crear un ambiente de paz propicio para el regreso de refugiados y desplazados a sus pueblos, y al tiempo mejorar las infraestructuras y facilitar medios de vida a toda la población. El mandato de Naciones Unidas es muy limitado y no permite aspectos tan importantes como el desarme de las milicias, pero hoy es la única salida posible a un conflicto que durante décadas ha asolado la región más pobre y aislada de Sudán.

3.4. LA CRISIS HUMANITARIA EN DARFUR

Después de 5 años de conflicto abierto en Darfur, la crisis ha sido calificada como «la peor catástrofe humanitaria» del mundo por Jan Egdland, subsecretario general de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios. La

UN PAÍS EN CONFLICTO

protección, tal y como denuncia el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁵⁴, de los refugiados y desplazados en Darfur es difícil cuando el propio Gobierno de Sudán ha provocado los desplazamientos y no cumple las resoluciones de Naciones Unidas para proporcionar seguridad, como el desarme de las milicias janjaweed. Desde 2003, y hasta final de 2007, se calcula que; 4 millones de personas se han visto afectadas por el conflicto; el número de muertes por hambre, enfermedad y violencia asciende a más de 200.000 en Darfur; y casi 2,5 millones de personas⁵⁵ viven en campamentos de desplazados y refugiados, y con pocas posibilidades de volver a sus hogares con unas condiciones mínimas de seguridad.

A principios de 2007, el total de refugiados registrado por ACNUR, procedente de todo Sudán, ascendía a 686.000, de los cuales 287.000 están localizados en Chad, y en su mayoría proceden de Darfur. Sin embargo, durante el año se registraron datos de muy distinta índole respecto a los movimientos de población en Darfur. En su informe sobre la situación durante 2007, el Grupo de Expertos de Naciones Unidas⁵⁶ reconoce que aunque la afluencia de refugiados disminuyó y que más de 350.000 desplazados internos y refugiados volvieron a sus lugares de origen, el número estimado de los sudaneses que abandonaron el país superaba los 12.000 y que más de 250.000 habían sido desplazados por primera vez, o, lo que es peor, eran reincidentes.

En cuanto a las violaciones de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados y desplazados, Amnistía Internacional dibuja un panorama desolador en su informe de enero de 2008 –La población desplazada de Darfur. Una generación marcada por la ira⁵⁷–, donde las personas desplazadas están atrapadas en un vacío de protección. Destaca que las violaciones de mujeres negras por las milicias janjaweed son sistemáticas, y

⁵⁴ Todos los datos relativos a los refugiados y desplazados Darfur están recogidos de los informes La situación de los Refugiados en el Mundo 2006 y La Protección de los Refugiados 2007-2008, elaborados por ACNUR.

⁵⁵ Estos datos responden a las estimaciones del Grupo de Expertos de Naciones Unidas, pero hay otras organizaciones que elevan el número de muertos hasta 300.000 (Amnistía Internacional) o 400.000 (Servicio de Noticias de Naciones Unidas en 2006)

⁵⁶ Informe A/HRC/6/19 presentado por el Grupo de Expertos al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a finales de 2007.

⁵⁷ Amnistía Internacional no está desplegada en el terreno por las dificultades para obtener visados en Sudán. Este esclarecedor informe, realizado a partir de conversaciones telefónicas con desplazados y activistas de derechos humanos, insta al gobierno suda-

UN PAÍS EN CONFLICTO

que la mayoría tiene lugar cuando se aventuran a salir de los campos de desplazados; que todos los grupos étnicos dentro de los campos están armados y las luchas son continuas; o que los casi 2 millones de menores de 18 años afectados por el conflicto no tienen salida alguna. También Naciones Unidas continúa denunciando arrestos arbitrarios a civiles –fundamentalmente estudiantes y activistas humanitarios sudaneses–, a los que se somete a tortura y maltrato, y se les niega asistencia o cualquier otra garantía jurídica. A pesar de reconocer la gravedad de la situación, el Grupo de Expertos de Naciones Unidas concluye, en el informe ya referido, que el Gobierno de Sudán está cooperando y aplicando medidas iniciales para mejorar la situación de los derechos humanos en Darfur, pero que aún no se perciben en el terreno

El aumento constante de la asistencia humanitaria es el dato más esperanzador para la población que aún sufre el conflicto, pero esta ayuda no está carente de enormes riesgos⁵⁸. En Darfur hay actualmente sobre el terreno entre 12.500 y 15.800 cooperantes, pero sólo unos miles de soldados de AMIS escasamente armados y con grandes limitaciones en su mandato les han dado protección hasta el despliegue de UNAMID. Hasta julio de 2004, el Gobierno de Sudán obstaculizó la labor de las organizaciones humanitarias en la región, y fue entonces cuando levantó gran parte de las restricciones a las agencias cooperantes. Actualmente la ayuda llega a gran parte de la población de Darfur: en 2007, el Programa Mundial de Alimentos proporcionó alimentos a 3,2 millones de personas, aunque aumentaron hasta 122.000 las personas que no pudieron recibir ayuda por encontrarse en áreas ocupadas por la insurgencia. Por su parte, UNICEF⁵⁹ presta ayuda sanitaria primaria a 3,7 millones de personas en Darfur, acceso a la educación a 50.000 niños o construcción de infraestructura básica y servicios para más de 900.000. Pero la guerra en Darfur no ha terminado, y el esfuerzo para prestar ayuda humanitaria a la población será en vano mientras no deje de incrementarse el número de víctimas del conflicto.

nés y a UNAMID a tomar medidas urgentes para proteger a la población, y reconoce que sólo una fuerza de paz sólida y con un mandato energético podrá mejorar la vida y perspectivas de la población desplazada.

⁵⁸ Entre junio y octubre de 2007 se denunció a Naciones Unidas –entre otros muchos actos delictivos– que 49 vehículos humanitarios habían sido robados, 39 convoyes humanitarios atacados, 48 cooperantes detenidos y 10 trabajadores asesinados.

⁵⁹ Datos recogidos en el informe de UNICEF Humanitarian Action Report 2007, disponible en <http://www.unicef.org>

4. EL CONFLICTO ENTRE CHAD Y SUDÁN

Desde que el presidente de Chad, Idriss Deby, accediese al poder en 1990 –respaldado incluso por el presidente Al Bashir– las relaciones con Sudán se han ido deteriorando y han tenido una influencia nefasta a ambos lados de la frontera común. La gran mayoría de los refugiados que huyen del conflicto de Darfur cruzan la frontera y se refugian en campamentos en Chad; mientras que los rebeldes chadianos encuentran protección en santuarios guerrilleros en Sudán desde donde preparan e inician sus ataques contra el gobierno de Deby. Los intentos de apaciguar las tensas relaciones entre ambos países han sido numerosos, tanto como las acusaciones mutuas de apoyar a los grupos rebeldes que desde uno y otro lado atacan a los respectivos Gobiernos. La inseguridad de Chad y Sudán está inexorablemente unida, y cualquier pretensión de pacificar la zona limítrofe exige un acuerdo común entre ambos Gobiernos, para impedir que los grupos rebeldes y el armamento traspasen impunemente una frontera totalmente porosa y sin control alguno. Y, lo que es peor, que cientos de miles de refugiados vean en ella su única esperanza de supervivencia y se hacinen en campamentos por culpa de un conflicto que, sin llegar nunca a una guerra abierta interestatal, dura ya casi dos décadas.

Los antecedentes del conflicto

Para entender el conflicto y las tensas relaciones actuales entre Sudán y Chad, es importante exponer brevemente la situación en un contexto más amplio. La República de Chad, con más de diez millones de habitantes y el séptimo país del mundo con menor desarrollo humano según Naciones Unidas, tiene una distribución étnica y religiosa muy similar a Sudán, con un norte árabe musulmán y un sur animista y cristiano negro. Desde que alcanzó su independencia en 1960, tras 60 años de protectorado francés, hasta tres Presidentes chadianos se han alzado al poder apoyados por milicias con base en Darfur, y este hecho ha marcado de forma determinante las relaciones entre ambos países. A mediados de la década de 1960, comenzó la insurrección musulmana contra el poder central, dirigida por el Frente de Liberación Nacional de Chad, fundado y con base en Darfur y liderado por el árabe Goukouni Oueddei. En 1979, y apoyado por Libia, ocupó por la fuerza la presidencia, mientras que Hissen Habré se convertía en primer ministro. Habré, disconforme con la política pro Libia del Gobierno se pasó a la disidencia en 1980, y en 1982 lanzó una ofensiva

UN PAÍS EN CONFLICTO

desde Darfur y derrocó a Goukouni. Desde entonces, Libia emprendería una guerra en el norte –desde la franja chadiana de Aozu que ocupaba desde 1977– hasta que fue derrotada y expulsada del Chad en 1987. En 1989, el Jefe del Estado Mayor del Ejército del Chad, general Idriss Deby, desertó y creó en Darfur el Movimiento Patriótico de Salud, un movimiento rebelde musulmán que contó con el apoyo de los miembros de su propia tribu, los zaghawa, el respaldo del gobierno de Al Bashir y de los radicales musulmanes del Frente Nacional Islámico. En 1990, Deby llegó a Yamena y, tras un golpe militar incruento, se hizo con la Presidencia de Chad.

Después de todos estos años, Darfur se había convertido en el campo de entrenamiento y base de partida de gran parte de los movimientos insurgentes de Chad, y la región era un auténtico hervidero de armas, en posesión de las tribus árabes y también de los zaghawa, lo que propiciaba y alentaba las acciones armadas entre las poblaciones árabes y negras en la región. Durante la década de los 90, las armas seguían llegando a través de Chad y con destino a los grupos rebeldes zaghawa, que luchaban contra Jartum, y también a los nómadas árabes desde Libia y el propio Gobierno de Sudán, que querían un gobierno árabe en Yamena para extender el islamismo en la región. Indefectiblemente, y como consecuencia directa de este devenir histórico, el acceso a las armas permitió a la tribus locales en Darfur organizar milicias y grupos de defensa en los poblados, que, aunque en un principio tenían como objetivo la defensa de sus intereses, después comenzaron a luchar con tribus rivales por motivos políticos (extensión del islamismo desde Jartum) o por los recursos.

Los dos principales grupos rebeldes de Darfur, el Movimiento por la Justicia y la Igualdad (JEM) y el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán (SLM/A), estaban formados por las tres tribus negras predominantes: fur, massalit y zaghawa, y desde que a principios de 2003 comenzaron su lucha armada contra las milicias janjaweed y las tropas gubernamentales, el Gobierno de Sudán acusó al de Chad de alentar y armar a estos grupos rebeldes. En abril de 2003, los presidentes Al Bashir y Deby se reunieron en El Fashir para intentar una solución a la crisis, y Deby aseguró que no estaba involucrado en forma alguna en este conflicto y negó cualquier apoyo a las facciones rebeldes. Por su parte, Deby acusaba a Al Bashir de dar cobijo, protección y armamento al por entonces principal grupo rebelde árabe: Reunificación por la Democracia y la Libertad (RDL). Estas acusaciones mutuas subyacen desde entonces en las relaciones entre ambos países, a las que se unió, desde el estallido de la violencia, el grave problema

UN PAÍS EN CONFLICTO

de los miles de refugiados que llegaban a Chad huyendo de los conflictos. Más de 200.000 refugiados en terreno chadiano –el presidente Deby estaba moralmente obligado, además de internacionalmente, a acoger a sus «hermanos de sangre»– eran una carga insostenible para un país tan pobre como Chad, donde además aumentaba la inseguridad por los ataques que sufrían los civiles en los campamentos de manos de los janjaweed, e incluso de las Fuerzas Armadas de Sudán, que cruzaban la frontera con total impunidad. Las constantes violaciones de una frontera, una línea recta de 600 kilómetros que ninguno de los países puede controlar, fueron tensando las relaciones bilaterales, hasta que pronto se abrió una crisis que podía desembocar en una guerra interestatal de consecuencias impredecibles para el Chad y Sudán, pero también para toda la región central africana.

Declaración de guerra contra Sudán de 2005

El conflicto de Chad y Sudán comenzó oficialmente el 23 de diciembre de 2005, cuando el Gobierno de Chad declaró el estado de guerra o beligerancia contra Sudán. «Chad está hoy en guerra con Sudán», declaró el presidente Deby, y a través de un comunicado hacía un llamamiento a los ciudadanos chadianos para movilizarse contra el enemigo común: el grupo RDL y las milicias sudanesas. El detonante de la guerra fue el ataque de los guerrilleros del RDL –liderado por Mahamat Tour– a la ciudad chadiana de Adre, cerca de frontera con Sudán, en el que murieron unos 100 rebeldes (300 según el Gobierno de Chad). Sudán negó estar detrás de este ataque, pero alegó que el despliegue días antes de aviones de la Fuerza Aérea de Chad en Darfur era inaceptable. Tres días después, el Ejército de Chad reprimió la ofensiva terrestre y persiguió a los rebeldes hasta su base en territorio sudanés. Desde entonces, la diplomacia africana se movilizó para mediar en el conflicto: la Organización de la Conferencia Islámica instó a la Unión Africana a tomar las riendas para paralizar la crisis, y también Egipto se ofreció para llegar a una solución dialogada entre Sudán y Chad. En febrero de 2006, y auspiciado por Muammar Gadafi, los presidentes Al Bashir y Deby firmaron el primero de una larga lista de acuerdos de paz, por el que se comprometían a desarmar a las milicias, y a respetar y controlar la frontera. Al igual que otros tantos que vendrían después, estos acuerdos han sido violados sistemáticamente casi desde su firma.

Tan sólo dos meses después, Chad sufrió dos importantes ataques provenientes de Darfur. El 13 abril de 2006, la recién creada Unión de

UN PAÍS EN CONFLICTO

Fuerzas por la Democracia y el Desarrollo (UFDD), también llamado Frente Unido para el Cambio (FUC)⁶⁰, lanzó una ofensiva hasta Yameña que fue repelida por las fuerzas chadianas y, según los observadores internacionales, contó con el apoyo logístico de unidades de la operación francesa «Epervier» –formada por unos 1.200 hombres y que respalda al régimen de Deby–, aunque Francia lo negó rotundamente. En los combates perecieron 350 rebeldes y unos 30 soldados. El mismo día de la ofensiva insurgente sobre Yameña, unos 1.500 janjaweed cruzaron la frontera e iniciaron ataques reiterados durante todo el mes de abril contra las poblaciones fronterizas de Djawara, Gimeze y Singatao (cerca de Gozbeida), que causaron más de 120 muertos ante la imposibilidad de reacción de las fuerzas chadianas, que tienen su prioridad en la lucha contra los grupos armados de oposición y muy pocos recursos para luchar contra los janjaweed. Y antes de terminar un año repleto de ataques de los janjaweed y de los rebeldes en territorio de Chad, se registraron otras dos acciones armadas especialmente graves: el 25 de noviembre los rebeldes capturaron la ciudad de Abeché, principal centro de ayuda humanitaria para los campamentos de refugiados provenientes de Darfur, y saquearon sus oficinas, mientras que otro grupo, la Unión de Fuerzas Democráticas, capturó la ciudad de Biltine. Chad, después de recuperar ambas ciudades, acusó a Jartum de estar detrás de ambos ataques, lo que tensó aún más las ya rotas relaciones entre ambos gobiernos. Además, y ante la imposibilidad de controlar la situación en el este de su país, el presidente Deby amenaza con expulsar a los 200.000 refugiados sudaneses si la comunidad internacional no presiona a Al Bashir para que deje de apoyar y alentar las acciones armadas en Chad.

Hacia una solución de la crisis: las misiones internacionales en Chad

El año 2007 comenzó con una nueva tentativa para llegar a una solución para la región fronteriza. En febrero, ambos gobiernos volvieron a Trípoli para comprometerse a no interferir en los asuntos internos y evitar actos de

⁶⁰ Este grupo armado, la Unión de Fuerzas por la Democracia y el Desarrollo (UFDD) o Frente Unido para el Cambio (FUC), resultó de la fusión de otros dos grupos rebeldes: Zócalo para el Cambio, la Unidad Nacional y la Democracia (SCUD), de etnia zaghawa y que luchó en Darfur contra Jartum, y Reunificación por la Democracia y la Libertad (RDL). El UFDD o FUC tiene unos 30.000 guerrilleros militando en sus filas, y está liderado por el general Mahamat Tour, fundador del RDL.

UN PAÍS EN CONFLICTO



Plano 12: Zona de conflicto y principales ataques rebeldes desde 2005

hostilidad entre ellos, y a aplicar el acuerdo de paz firmado justo un año antes. Este acuerdo, lejos de pacificar las relaciones entre Al Bashir y Deby, se convirtió en el prelude de un año muy violento, que se cerró con una palpable amenaza de una guerra interestatal. Durante el mes de marzo, aviones de guerra de Sudán atacan por dos veces las zonas de Kariari y Bahai en Chad causando un elevado número de víctimas mortales entre la población civil, y en el mes de mayo se incrementan los ataques en la frontera, a pesar de estar desplegadas fuerzas de los dos países para evitar la entrada de grupos armados opositores de sus respectivos gobiernos. Pero la situación más crítica llegó después de dos

UN PAÍS EN CONFLICTO

decisiones de Naciones Unidas, que constituyen la aportación más firme y decidida de la comunidad internacional para devolver la estabilidad a la región. El 31 de julio, el Consejo de Seguridad aprueba su resolución 1769, por la que decide desplegar en Darfur la Operación Híbrida de la Unión Africana (UNAMID) para dar apoyo a la aplicación eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur (DPA), y dos meses más tarde, a través de la resolución 1778, acuerda el despliegue de la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) y la operación de la Unión Europea (denominada EUFOR TCHAD/RCA), para que conjuntamente asistan a la protección humanitaria en el este de Chad y el norte de la República Centroafricana (ver Capítulo Tercero, en el que se abordan con más detalle estas operaciones).

Para que MINURCAT y EUFOR TCHAD/RCA pudiesen desplegar en el este de Chad, era necesario crear previamente una situación estable en la zona que permitiese unos niveles mínimos de seguridad, tanto para las fuerzas de Naciones Unidas como para las de la Unión Europea. Con este propósito, el Gobierno del Chad y cuatro grupos rebeldes con base en Darfur firmaron un acuerdo definitivo de paz en Libia el 25 de octubre, en presencia de Al Bashir. Sin embargo, la situación lejos de mejorar provocó un recrudecimiento de la violencia y la paralización del despliegue de ambas operaciones, al tiempo que Deby acusaba a Al Bashir de impedir la presencia de fuerzas internacionales, especialmente europeas, para que no fuesen testigos de la grave crisis humanitaria que sufre la región fronteriza, ni de los continuos ataques desde Sudán contra la población civil asentada en los campamentos de refugiados.

Desde finales de noviembre de 2007 se libran duros combates junto a la frontera, especialmente en torno a Abeché, donde está el aeropuerto protegido por los franceses y es la base de la futura operación de la Unión Europea. Los guerrilleros de la UFDD, ayudados por Sudán según el Gobierno de Chad, han lanzado numerosos ataques desde Darfur causando cientos de muertos y miles de nuevos desplazados víctimas. Con el objetivo de silenciar las acusaciones de Deby, Al Bashir cerró la frontera para evitar la entrada en Sudán de los rebeldes chadianos, pero pocos días después murieron ocho soldados de las Fuerzas Armadas de Sudán en un enfrentamiento con los rebeldes de Darfur apoyados por fuerzas chadianas. El 28 de diciembre, Sudán acusó a Chad de bombardear dos puestos de control en Darfur, mientras perseguían a soldados chadianos que entraban en suelo sudanés, y declaró que se reservaba el derecho a responder de

UN PAÍS EN CONFLICTO

forma adecuada, mientras que Chad rechazaba cualquier responsabilidad sobre el ataque. Aunque el presidente Deby negó estos hechos, reiteró su amenaza de enviar fuerzas armadas a través de la frontera si continuaban las incursiones de guerrilleros opositores a su régimen desde Sudán, e insinuó que rompería relaciones diplomáticas con Sudán. La tensión entre ambos países había llegado a su punto más crítico, y todo presagiaba la grave crisis que estallaría días después, tal y como declaraba el presidente Deby: «El complot del régimen de Jartum nunca tendrá éxito. Destruiremos a los guerrilleros en su guarida de Sudán».

Naciones Unidas mostró su preocupación por el aumento de la tensión entre ambos países, que afectaría de forma muy significativa a todo el esfuerzo internacional para pacificar Darfur, e instaba a los dos dirigentes a establecer un nuevo y definitivo acuerdo. La primera respuesta llegó desde Chad, que lejos de acatar la sugerencia de ONU, el 7 de enero de 2008 bombardeó varias posiciones rebeldes en territorio de Sudán, a 35 kilómetros de Geneina, capital de Darfur Oeste. Sudán denunció que la acción había provocado muertos y heridos civiles y advirtió que sus fuerzas estaban listas para repeler cualquier ataque. El 27 de enero de 2008, se celebran en Trípoli nuevas conversaciones entre Sudán y Chad para encontrar un final dialogado a la tensión entre ambos países, pero al mismo tiempo comenzaba en Chad una violenta insurrección armada que amenazó directamente a la presidencia de Deby. Desde sus bases en Sudán, los guerrilleros de la UFDD lanzaron una gran ofensiva para llegar a Yamena y derrocar al Gobierno. En cuatro días, una columna formada por 300 vehículos atravesó los 800 kilómetros que separan sus bases en Sudán de Yamena, y el 2 de febrero los rebeldes llegaron a la capital y avanzaron hacia el palacio presidencial. Gracias a la mediación del presidente libio Muammar Gadafi, el líder de la insurgencia Mahamat Tour aceptó el cese de las hostilidades y regresó a sus bases en Darfur. Desde un principio, Deby acusó a Sudán de apoyar la insurgencia, extremo que Al Bashir negaba además de proclamar que se había sumado a los esfuerzos libios para detener a los insurgentes, y volvió a elevarse la tensión entre los países hasta su punto más crítico.

El Gobierno de Chad denunció días después ante la comunidad internacional que la situación en el este de su país era incontrolable, y exigió el despliegue inmediato de las operaciones internacionales como única salida para paliar esta crisis y controlar el apoyo de Sudán a la inestabilidad de la región. También amenazó con expulsar a los 240.000 refugiados si no

UN PAÍS EN CONFLICTO

recibía ayuda exterior para trasladar los campamentos al interior del país y alejarlos del foco principal del conflicto, y aunque era bastante improbable que cumplierse su amenaza por su constante cooperación con la asistencia humanitaria, desde marzo de 2008 ACNUR está acondicionando terrenos lejos de la frontera y trasladando a los primeros grupos de refugiados, para contribuir así a su seguridad y a la estabilidad del este de Chad. A pesar de ello, la comunidad internacional es consciente que el desplazamiento de los campos no es la solución definitiva para hacer más viable la paz en la región, sino que ésta pasa necesariamente por estabilizar las relaciones entre ambos países, pues, tal y como declaraba recientemente el enviado especial de Naciones Unidas en Sudán, Jan Eliasson; «Sin una relación de confianza y sin colaboración entre Chad y Sudán, la paz en Darfur no será más que un estado ilusorio».

El 13 de marzo de 2008, los Gobiernos de Chad y Sudán firmaron un acuerdo en la capital senegalesa de Dakar auspiciado por la Organización de la Conferencia Islámica. Por este nuevo acuerdo, los dos Gobiernos se comprometen a impedir que los grupos armados que operen en la frontera desestabilicen la región o hagan inviable cualquier acuerdo de paz, para lo que es imprescindible su total desarme. Ahora, y con fuerzas internacionales desplegadas a ambos lados de la frontera, el cumplimiento exacto de este compromiso de paz será la única garantía de que el apoyo de la comunidad internacional para parar la crisis humanitaria y la violencia en la región no se realice en balde. A pesar de que se han vuelto a registrar nuevos enfrentamientos en la ciudad chadiana de Adré el 1 de abril, sólo queda esperar que, a diferencia de otras tantas ocasiones pretéritas, este acuerdo sea una base cierta para pacificar el conflicto entre Sudán y Chad, y en su vigilancia la misión de la Unión Europea tiene ahora una papel muy significativo.

CAPÍTULO TERCERO:

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Como acabamos de ver, no existe un único conflicto armado en Sudán, sino una pluralidad de complejos conflictos, en sí mismos y en sus relaciones mutuas, con una pléyade de actores, internos y externos, involucrados, que convierten el análisis de la conflictividad en Sudán, y de su tratamiento y pacificación, en enormemente complicado. Pluralidad de conflictos, complejidad de los mismos que conllevan, a su vez, una *pluralidad de complejos procesos de pacificación y de tratamiento por parte de la Comunidad internacional* para ayudar a que lleguen a buen puerto.

En el presente capítulo se analizarán ambas perspectivas; de un lado, se expondrán los distintos *procesos de paz* iniciados en relación a cada uno de los conflictos; de otro, se describirán los esfuerzos de la Comunidad internacional por coadyuvar a la paz en el país y en la región con el despliegue de diversas, y complejas, operaciones de paz, describiéndolas desde la doble perspectiva jurídico-política y militar, respectivamente.

1. LOS ESFUERZOS INTERNOS Y REGIONALES POR LA PAZ EN SUDÁN

Si bien los esfuerzos de pacificación de Sudán se centraron en el conflicto del Sur, pretendiendo –tanto por el Gobierno de Jartum, como por los rebeldes del Sur, y también por la Comunidad internacional– que éste era el conflicto central, sino único, existente y que, en consecuencia, su solución supondría alcanzar la *paz global* en Sudán; lo cierto es que la mencionada pluralidad y complejidad de los diferentes conflictos armados que se venían desarrollando en EL País, y en algunas regiones vecinas, a pesar de sus evidentes e importantes conexiones de todo tipo, exigían la apertura de diferentes procesos de paz.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

En efecto, no sólo los diversos conflictos tenían implicaciones y conexiones comunes, sino que el avance o retroceso en uno de los procesos de paz tenía importantes consecuencias en relación al desarrollo de los demás conflictos; y no siempre en la buena dirección, como cabría prever. Se ha señalado, por ejemplo, que el no incluir en el proceso de paz abierto en el conflicto del Sur más que al Movimiento/Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLM/A) ha tenido como consecuencia que otros pueblos de Sudán, marginados por el Gobierno de Jartum y sin posibilidad real de interlocución y, por consiguiente, de exposición de su situación, decidieran a su vez empuñar las armas contra Jartum, en Darfur, las montañas de Nubia, etc. De tal forma que, paradójicamente, el éxito del proceso de paz del conflicto más profundo, más largo y difícil del Sudán supuso, a la vez, un aliciente para otros pueblos a expresar sus propias reivindicaciones por la única vía que, al parecer por los hechos mismos, daba resultados reales: el enfrentamiento armado con el Gobierno que permitiese abrir negociaciones de paz en las que plantear sus divergencias con garantías de, al menos, ser escuchados.

Pero este no era el único efecto directo negativo del proceso de paz en el Sur respecto a los demás conflictos abiertos en Sudán. Así, la última fase de las negociaciones que conducirán a la adopción del denominado Acuerdo Global de Paz en el *conflicto del Sur* coincidieron, y desde luego no por casualidad, con el inicio de las acciones más virulentas por parte del Gobierno de Jartum y de sus milicias aliadas en el conflicto de Darfur. Como señala PRUNIER: «Pendant toute l'année 2003 et au début de l'année 2004, alors que la violence habituelle de Khartoum prenait progressivement un tour génocidaire, il n'y eut aucune réaction sérieuse puisque tous les yeux demeuraient fixés sur Naivasha. Alors que les morts s'amorcelaient et que des centaines de milliers de réfugiés fuyaient leurs villages en flammes au Darfour, les médias internationaux et les chancelleries se congratulaient à propos du 'developement positif' des conversations Nord-Sud à Naivasha, saluant chaque nouveau texte partiel comme une avancée essentielle dans le progrès de la paix»⁶¹.

Por todo ello, y aunque por razones metodológicas analicemos los diferentes procesos de paz relativos a cada conflicto armado de forma separada y sucesiva, no debemos olvidar las profundas relaciones en el desarrollo de los

⁶¹ PRUNIER, G., *Le Darfour. Un génocide ambigu*, La Table Ronde, Paris, 2005, p. 156.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

acontecimientos tanto respecto a los conflictos mismos como a los procesos de paz. De otro lado, sin desconocer la existencia de otros procesos de paz en marcha, relativos a los conflictos en Nubia y el Sudán Oriental, en lo que sigue nos centraremos en los esfuerzos por alcanzar la paz en los tres conflictos que hemos considerado *mayores*, bien por su relevancia intrínseca, los conflictos del Sur y de Darfur, bien por su importante conexión con éste último, y que implica analizar los esfuerzos por alcanzar una paz regional entre los Gobiernos de Sudán, Chad y la República Centroafricana.

1.1. EL ACUERDO GLOBAL DE PAZ

El 22 de septiembre de 2005 nació el denominado Gobierno de Unidad Nacional de Sudán, fruto del *Acuerdo Global de Paz* alcanzado el 9 de enero de ese año entre el anterior Gobierno de Jartum y los rebeldes del Movimiento/Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLM/A), que puso fin a 21 años de terrible conflicto en el Sur del país, como hemos visto.

En efecto, en el, como se señala en el Preámbulo del Acuerdo Global de Paz, «más largo de los conflictos en África», se involucraron para su solución, junto a las partes directamente enfrentadas, buena parte de la Comunidad internacional tanto a nivel regional africano como universal. Basta con señalar que el Acuerdo, del que fueron signatarios Ali Osman Mohamed Taha, como Primer Vicepresidente de Sudán y John Garang de Mabior, como Presidente del SPLM/A, fue rubricado en calidad de testigos por los Presidentes de Kenia y Uganda, en representación de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD); por representantes del Secretario General de Naciones Unidas, de la Unión Africana, la Liga Árabe y la Unión Europea; así como por los representantes de Estados Unidos –Secretario de Estado–, Reino Unido –Secretario de Estado para el Desarrollo–, Noruega –Ministro de Desarrollo–, Holanda, Italia y Egipto. La presencia de todos estos Estados y organizaciones internacionales, así como el nivel de su representación, dan buena muestra de la importancia concedida por la Comunidad internacional al acuerdo de paz alcanzado.

El Acuerdo Global de Paz no fue, sin embargo, adoptado en bloque en ese momento, sino que el 9 de enero de 2005 no es sino la fecha en la que culmina un largo proceso negociador, durante el cual se fueron adoptando toda una serie de acuerdos parciales que iban, poco a poco, desbrozando

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

el complejo camino de la paz en un conflicto tan largo y enconado. En efecto, *complejidad* es probablemente la palabra que mejor define el conflicto, sí, pero también, quizás como no podría ser de otro modo, el proceso negociador y, sobre todo, el Acuerdo Global de Paz mismo. Por orden cronológico, se fueron adoptando los siguientes acuerdos, que, todos juntos, conforman el Acuerdo Global:

- *Protocolo de Machakos*, de 20 de julio de 2002, Capítulo I del Acuerdo Global.
- *Acuerdo Marco sobre dispositivos de seguridad durante el periodo provisional*, de 25 de septiembre de 2003, Capítulo VI del Acuerdo Global.
- *Acuerdo sobre la Distribución de la Riqueza durante el periodo preprovisional y provisional*, de 7 de enero de 2004, Capítulo III del Acuerdo Global.
- *Protocolo sobre la distribución del poder*, 26 de mayo de 2004, Capítulo II del Acuerdo Global.
- *Protocolo sobre la solución del conflicto en los Estados de Kordofan meridional y el Nilo Azul*, de 26 de mayo de 2004, Capítulo V del Acuerdo Global.
- *Protocolo sobre la solución del conflicto en la zona de Abey*, de 26 de mayo de 2004, Capítulo IV del Acuerdo Global.

Junto a ellos, el 31 de diciembre de 2004 las partes adoptaron sendos acuerdos que permitieron dar por finalizado el proceso negociador, iniciado en mayo de 2002, y que se escenificó con la adopción formal del Acuerdo Global de Paz el 9 de enero de 2005:

- *Acuerdo sobre la aplicación de los arreglos de seguridad y alto el fuego*, Anexo I del Acuerdo Global.
- *Acuerdo sobre las modalidades de aplicación y aplicación global de los Acuerdos y Protocolos*, Anexo II del Acuerdo Global.

En definitiva, el Acuerdo Global de Paz es un texto complejo que en sus seis capítulos incluye cuatro protocolos, dos acuerdos marco, además de los dos anexos mencionados, precedidos por un Preámbulo en el que se pone de manifiesto la dificultad intrínseca del proceso, así como del contenido mismo del Acuerdo que, sin duda, prevé no pocos problemas

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

para su implementación. Baste para dar fe de ello reproducir el siguiente párrafo:

«In pursuance of the commitment of the Parties to a negotiated settlement on the basis of a democratic system of government which, on the one hand, *recognizes the right of the people of Southern Sudan to self-determination and seeks to make unity attractive during the Interim Period*, while at the same time is founded on the values of justice, democracy, good governance, respect for fundamental rights and freedoms of individual, mutual understanding and tolerance of diversity within the realities of the Sudan»⁶².

El *Protocolo de Machakos* inicia el largo y complejo, como acabamos de ver, proceso de negociación que conducirá, tras dos años y medio a su culminación con la adopción del Acuerdo Global de Paz. Como acuerdo inicial que es, en él se encuentran las bases materiales y adjetivas, sustantivas y procedimentales de la paz: se acuerdan los *principios* que guiarán el proceso de paz y que diseñan el nuevo Sudán surgido del mismo; se determina la *secuencia temporal* de implementación de los acuerdos; se abordan tres cuestiones clave para la resolución del conflicto —«Estado y religión», «las estructuras de gobierno» y el «derecho de libre determinación del pueblo de Sudán del Sur»—, y se determina la *implicación internacional* para controlar y ayudar a la correcta implementación de lo acordado.

En efecto, el proceso de paz y el nuevo Estado, o Estados, surgidos de su implementación se regirán por los siguientes principios: la unidad de Sudán, basada en la libre voluntad de su pueblo a través de un gobierno basado en la democracia, la responsabilidad, la igualdad, el respeto y la justicia por todos los ciudadanos de Sudán; el derecho del pueblo del Sur de Sudán de controlar y gobernar sus asuntos en su región y participar en pie de igualdad en el Gobierno Nacional, y, como corolario, el reconocimiento del derecho de libre determinación para el pueblo del Sur de Sudán⁶³.

Pues bien, sobre estas bases, las Partes se comprometen a establecer un sistema democrático de gobierno que tenga en cuenta la diversidad

⁶² *Comprehensive Peace Agreement*, 9 de enero de 2005, *Chapeau*. Cursivas añadidas.

⁶³ *Ibid*, Parte I, p. 2, pto. 1.1-1.4.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

cultural, étnica, racial, religiosa y lingüística de Sudán; a encontrar una solución global al deterioro económico y social del país con el fin de reemplazar la guerra no sólo por paz –en sentido negativo, como ausencia de conflicto armado–, sino también por justicia social, económica y política, en el respeto de los derechos humanos –esto es, paz en sentido positivo–; a negociar e implementar un alto el fuego global; formular un plan de repatriación, reasentamiento, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo para las zonas afectadas por la guerra, y a «diseñar e implementar un Acuerdo de Paz tal que haga la unidad del Sudán una opción atractiva, en especial para el pueblo del Sur de Sudán», que es, recordémoslo, a quien unas líneas antes se le reconoce el derecho de libre determinación⁶⁴.

Este ambicioso, problemático y, en ocasiones, contradictorio –como acabamos de ver– programa se irá alcanzando en el plano de los acuerdos en los dos años y medio siguientes, según la agenda establecida en la Parte B del Protocolo de Machacos, que distingue entre un «Periodo Pre-Provisional» de seis meses y un «Periodo Provisional» de seis años, a contar desde el final del anterior. Durante el primero, a contar desde la entrada en vigor del Acuerdo Global de Paz, se establecerán las instituciones y mecanismos en él previstos, cesarán las hostilidades –si no lo han hecho antes–, y se establecerá un «Marco Constitucional». Mientras que en el Periodo Interino, las instituciones y mecanismos referidos y establecidos en el periodo anterior se pondrán en funcionamiento y el acuerdo global de alto el fuego será implementado, así como los mecanismos de control internacionales sobre el mismo⁶⁵.

Al final del Periodo Interino, se realizará un referéndum organizado y controlado internacionalmente para que el pueblo del Sur de Sudán ejerza su reconocido derecho de libre determinación, bien confirmando la unidad de Sudán, bien optando por su secesión⁶⁶. Momento clave, y siguiendo los propios términos del Protocolo –y también del Acuerdo Global–, en el que la segunda opción es *indeseable*; de ahí que, para evitar que sea la elegida, se prevea que a lo largo del Periodo Interino se desarrolle lo pactado en los distintos acuerdos y protocolos que conforman el Acuerdo Global y que

⁶⁴ *Ibid*, p. 2, pto. 1.5.

⁶⁵ *Ibid*, p. 3, pto. 2.

⁶⁶ *Ibid*, p. 4, pto. 2.5.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

«hagan de la unidad del Sudán una opción atractiva, en especial para el pueblo del Sur de Sudán»⁶⁷, *único al que se reconoce este derecho*.

Para todo ello se acuerda el establecimiento de la denominada Comisión de Asesoramiento y Evaluación, que será independiente y estará formada por representantes de los Estados miembros del IGAD (Djibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia y Uganda), de los Estados observadores en el proceso de paz (Italia, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos), así como de otros Estados y organizaciones regionales e internacionales por acordar⁶⁸. Como hemos visto, este es el origen de los testigos del Acuerdo Global de Paz.

Finalmente, la Parte C del Protocolo se refiere a las Estructuras de Gobierno en la que se hace referencia tanto a la «Ley Suprema» como al «Gobierno Nacional». Por lo que se refiere a la primera, se indica que una Comisión de Revisión de la Constitución Nacional será establecida en el Periodo de Pre-Transición que se encargará de redactar un «Marco Legal y Constitucional» que regirá el Periodo de Transición y que, en todo caso, incorporará el Acuerdo de Paz. De tal forma que será a lo largo de los seis años de este último cuando se abrirá un Proceso de Revisión constitucional sobre la base del acuerdo entre las Partes y de mayorías cualificadas que aseguran la protección del contenido de los acuerdos y, en definitiva, del principio del respeto de la minoría por la mayoría en el nivel constitucional⁶⁹.

Poco más de un año después, el 25 de septiembre de 2003, se adoptó en Naivasha (Kenia) el *Acuerdo Marco sobre dispositivos de seguridad durante el periodo provisional*, que acabará conformando el Capítulo VI del Acuerdo Global. En él se establece un alto el fuego, así como los términos del redespiegue de fuerzas. Por lo que se refiere al *alto el fuego*, éste, que será supervisado internacionalmente, será efectivo el día de la adopción del Acuerdo Global de Paz⁷⁰. Mientras que por lo que se refiere al *redespiegue*, se acuerda crear las llamadas Unidades Conjuntas /Integradas, conformadas por parte de las Fuerzas Armadas de Sudán y parte del Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán y que en conjunto alcanzarán los 39.000 miembros, en números iguales. El resto de personal de una

⁶⁷ *Ibid*, p. 2, pto. 1.5.5.

⁶⁸ *Ibid*, pp. 3 y 4, pto. 2.4.

⁶⁹ *Ibid*, p. 6, pto. 3.1 y 3.2.

⁷⁰ *Ibid*, Parte VI, p. 87, pto. 2.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

y otra Parte, deberá ser redespiegada al Norte y al Sur, respectivamente, de la frontera del 1 de enero de 1956⁷¹.

Como consecuencia de la creación de estas Unidades Conjuntas / Integradas, se crea un mando conjunto –*Joint Defence Board*– y se establece una Doctrina Militar Común⁷². Considerándose, en definitiva, que ambos ejércitos conformarán el «futuro ejército de Sudán», si el resultado del referéndum confirma la unidad, o, en caso contrario, se disolverán en los dos ejércitos de cada uno de los dos Estados resultantes. Finalmente, se hace referencia al resto de grupos armados, distintos a las partes en el Acuerdo, a los que no se les permite operar fuera de los dos grupos señalados⁷³.

Por otro lado, buena parte de las cuestiones acordadas en línea de principio en el *Acuerdo Marco* remitían a una posterior determinación en el Acuerdo Global. Así fue como, el 31 de diciembre de 2004, se adoptó en Naivasha el *Acuerdo sobre la aplicación de los arreglos de seguridad y alto el fuego*, incluido en el Anexo I del Acuerdo Global. En él se establece los principios que regirán el alto el fuego, la zona de aplicación y el calendario relativo al mismo. Éste distingue cuatro fases a contar desde el «día D», que es el día siguiente a la firma del Acuerdo Global –9 de enero de 2005–⁷⁴:

- Fase I: que se extenderá durante todo el denominado «periodo provisional»; esto es, 6 meses a partir del Día D. En él dará comienzo el alto el fuego, y se iniciarán las actividades de redespiegue de las tropas de las Partes y la desmovilización, desarme, reintegración y reconciliación (DDRR); se iniciará también la formación y entrenamiento de las Unidades Conjuntas/Integradas; así como el control de dichas actividades por Naciones Unidas.
- Fase II: que se extenderá a lo largo de la primera mitad del «Periodo Provisional» –esto es, hasta transcurridos 42 meses desde el Día D–. Durante el mismo se completará el desarrollo de las Unidades Conjuntas/Integradas, así como el redespiegue del resto de fuerzas en las zonas acordadas; mientras que continuarán las actividades de DDRR.

⁷¹ *Ibid*, Parte VI, pp. 87 y 88, pto. 3 y 4.

⁷² *Ibid*, Parte VI, p. 89, pto. 5 y 6.

⁷³ *Ibid*, Parte VI, p. 89, pto. 7.

⁷⁴ *Ibid*, Anexo I, pp. 96 y 97, pto. 7.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

- Fase III: que abarcará la segunda mitad del Periodo provisional – hasta los 78 meses desde el Día D–. A lo largo del mismo continuarán las actividades mencionadas y se pasará de Unidades Conjuntas a verdaderamente Integradas.
- Fase IV: durante los 6 meses siguientes al final del Periodo Provisional y, por consiguiente, al referéndum –hasta 84 meses desde el Día D–, se formarán las Fuerzas Armadas Nacionales de Sudán, en caso de unidad, o se disolverán las Unidades Conjuntas/Integradas, en caso de secesión del Sur.

Finalmente, se contienen las disposiciones relativas a la *supervisión y asistencia internacional* para el control y ayuda al cumplimiento de las disposiciones acordadas. La estructura de supervisión y asistencia, en la que se incluyen representantes de las Partes y de Naciones Unidas, son las siguientes: la Comisión Política del Alto el Fuego, el Comité Militar Conjunto de Alto el Fuego, el Comité Militar Conjunto de Área y los Equipos Militares Conjuntos. Para ello, el pto. 15 hace referencia a la Misión de Apoyo a la Paz de Naciones Unidas y solicita expresamente a Naciones Unidas su creación con base en el Capítulo VI de la Carta⁷⁵.

Desatascado el proceso de paz con la adopción en septiembre de 2003 del *Acuerdo Marco sobre los dispositivos de seguridad durante el periodo provisional*, 2004 será el año en el que se profundice, y culmine, el proceso. Así, el 7 de enero de 2004 se adoptó el *Acuerdo sobre la Distribución de la Riqueza durante el periodo pre-provisional y provisional*, incluido en el Capítulo III del Acuerdo Global. En él las Partes establecieron los mecanismos de distribución de la riqueza, con base en el reconocimiento de los intereses y necesidades de los Estados de Sudán, con disposiciones referidas a: la propiedad de la tierra, los recursos petrolíferos o la reasignación e igualación de la renta, básicamente. Para ello se indica la necesidad de que la Comunidad internacional asuma un papel decisivo en la prestación de asistencia para la reconstrucción del Sudán, en especial de las zonas, del Sur, más afectadas por el conflicto armado.

Por último, el 26 de mayo de 2004 se adoptó el *Protocolo sobre la distribución del poder*, y sendos Protocolos sobre la solución del conflicto en otras regiones del país, limítrofes con el Sur: Kordofán meridional y Nilo

⁷⁵ *Ibid*, Anexo I, p. 106, pto. 15.1.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Azul, y Abey, respectivamente. El primero contiene disposiciones *cuasi-constitucionales* relativas a la estructura del poder político en Sudán, acordándose la creación de un Gobierno de Unidad Nacional; el reconocimiento y protección de los Derechos y Libertades Fundamentales; el establecimiento de nuevas instituciones de poder judicial y político, determinando su composición durante el periodo provisional anterior a las elecciones y reservando la Primera Vicepresidencia al Presidente del SPLM –en aquel momento, John Garang–. En concreto, tanto en el Parlamento como en el Gobierno el reparto acordado determina que «el Partido Nacional del Congreso (NCP) ostente el 52%, el SPLM el 28%, otras fuerzas políticas del Norte el 14% y otras fuerzas políticas del Sur el 6%»⁷⁶.

Por lo que respecta a la *implementación del Acuerdo Global de Paz*, como era de esperar ante un acuerdo tan complejo y con un contenido tan ambicioso, los sobresaltos no se hicieron esperar y han salpicado todo el Periodo Provisional recorrido hasta el momento –en realidad, la primera parte del mismo, que se ha cumplido el 9 de junio de 2008–. En efecto, el proceso de implementación experimentó un primer, y duro contratiempo, en julio de 2005 –apenas un mes después de concluido el Periodo Pre-provisional– con la muerte de John Garang, el histórico líder del SPLM y entonces ya Vicepresidente Primero de Sudán, según lo acordado. Ello ha supuesto no sólo un duro golpe para el SPLM, sumido desde entonces en importantes incertidumbres; sino también para el proceso mismo de paz, puesto que ha significado una ralentización, cuando no directamente la paralización, de la aplicación de importantes reformas previstas en el Acuerdo Global.

En efecto, a partir de entonces la aplicación de las diferentes disposiciones del Acuerdo Global de Paz han avanzado muy despacio, sin que faltasen por este motivo las tensiones, crecientes, entre el NCP y el SPLM. En efecto, como señala el Secretario General, «las partes no lograron progresos significativos respecto de las principales cuestiones pendientes en la aplicación del Acuerdo General de Paz, a saber, la situación de Abey, la demarcación de la frontera de 1956 entre el norte y el sur del Sudán, la plena aplicación de las disposiciones de seguridad y los preparativos para las elecciones»⁷⁷, entre otros problemas; lo que llevó a que el SPLM

⁷⁶ *Ibid*, Parte II, p. 24, pto. 2.2.5. y 2.5.5.

⁷⁷ S/2007/624, de 23 de octubre, par. 2.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

suspendiera su participación en el Gobierno de Unidad Nacional el 11 de octubre de 2007, suspensión que no se levantó hasta el 11 de diciembre, lo que da buena cuenta de la fragilidad y complejidad del proceso.

En cualquier caso, por encima de todo ello planea la cuestión del petróleo, de ahí que la vuelta al acuerdo sólo se consiguió una vez que «la Presidencia reiteró su obligación de finalizar el repliegue de las fuerzas de las Fuerzas Armadas del Sudán y del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés, encomendar la seguridad de las zonas petrolíferas a las unidades integradas conjuntas, aplicar las decisiones de la Comisión Nacional del Petróleo y reactivar los comités especializados para aumentar la transparencia en los ingresos del petróleo»⁷⁸.

A la fecha en que se escriben estas líneas, en el ecuador del Periodo Provisional, la situación de la aplicación del Acuerdo General de Paz en sus diferentes apartados es, en términos generales, la siguiente. En materia de *seguridad*, el repliegue de tropas de ambas partes sigue siendo incompleto, aunque se encuentre en una fase muy avanzada. Según las cifras verificadas por la UNMIS, al 15 de enero de 2008 «se había replegado el 88% de un total de 46.000 efectivos de las Fuerzas Armadas del Sudán. En esa cifra se incluyen los soldados desmovilizados voluntariamente, que representan un 16,2% del total»⁷⁹. Mientras que «el repliegue de tropas del Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés seguía siendo de un 8,5% de la dotación declarada de unos 59.000 efectivos»⁸⁰. Y por lo que respecta a la creación de las Unidades Integradas/Conjuntas, «el número de efectivos de las unidades integradas conjuntas establecidas alcanzó el 82,2% de la dotación autorizada de 39.000 efectivos»⁸¹.

En cuanto a la aplicación del *Protocolo de Abyei*, persisten los problemas y la desconfianza entre las partes y la población; mientras que el *reparto de la riqueza*, y muy especialmente, de los ingresos del petróleo, de acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio de Finanzas y Economía Nacional, referidos a octubre de 2007, éstos alcanzaron la cifra más alta desde el inicio de la explotación petrolífera en el país: más de 530 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales unos 420 millones de dólares correspondían a exportaciones, y más de 116 millones de dólares

⁷⁸ S/2008/64, de 31 de enero, par. 6.

⁷⁹ *Ibid*, par. 14.

⁸⁰ *Ibid*, par. 15.

⁸¹ *Ibid*, par. 17.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

a ventas nacionales. De ellos, la parte de los ingresos correspondiente al Gobierno del Sudán Meridional fue de más de 208 millones de dólares, de los cuales 172,4 millones de dólares correspondían a exportaciones y 39,9 millones de dólares a ventas locales. La parte correspondiente a las regiones productoras de petróleo ascendió a más de 9,5 millones de dólares⁸².

Pero junto a todo ello, probablemente el mayor desafío, y el punto más delicado, es el relativo a la preparación y celebración de los dos procesos electorales ya cercanos: las *elecciones generales*, previstas para julio de 2009, y el *referéndum de autodeterminación en el Sur de Sudán*, a celebrar en marzo de 2011. Para ello, la aprobación de la Ley Electoral y la realización del censo nacional resultan obviamente imprescindibles. Sin embargo, la redacción de la Ley sigue sin avanzar, mientras que la preparación del censo sigue con retraso por diversos motivos, como explica el Secretario General de Naciones Unidas: «A finales de diciembre, el trazado de mapas se había completado en un 94% en el norte, aproximadamente en un 87% en el sur, en un 60% en Darfur meridional y en un 80% en Darfur septentrional y occidental. Se hicieron progresos en la impresión de mapas y manuales, pero la impresión del cuestionario del censo propiamente dicho se demoró hasta enero, debido a las disputas surgidas entre las dos partes del Acuerdo General de Paz a causa de preguntas relativas al origen y la religión»⁸³. Y es que, junto a la cuestión del reparto de los ingresos por el petróleo, ésta es la verdadera piedra de toque del proceso de paz y de su buen desarrollo depende, sin duda, el buen fin del mismo.

1.2. LOS ESFUERZOS POR ALCANZAR UN ACUERDO DE PAZ DEFINITIVO EN DARFUR

Mientras se producían los avances decisivos en las negociaciones de Naivasha (Kenia) entre el Gobierno de Jartum y el SPLM, en Darfur se había desatado un conflicto armado que, a pesar de la importante magnitud que fue alcanzando a lo largo de 2003, apenas si tuvo repercusiones más allá de la región misma, al menos hasta que se convirtió en una verdadera crisis humanitaria de gigantescas proporciones, como hemos visto. Y es

⁸² Cfr. *Ibid*, par. 23.

⁸³ *Ibid*, par. 21.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

que, a nadie le convenía una nueva *distracción*, que amenazaba, además, con llegar a hacer descarrilar el complejo y difícil proceso de paz en el Sur, y que estaba a punto de culminar. En efecto, *todo ocurría políticamente*, tanto desde Jartum como desde los Estados comprometidos con la paz en Sudán pasando por las distintas organizaciones internacionales implicadas, *como si la guerra del Sur fuese el único conflicto armado existente en el país y se estuviese en la recta final para su solución*.

Sin embargo, lo que ocurría en la realidad sobre el terreno era bien distinto. En parte azuzados por el ejemplo del Sur, grupos políticos organizados en diferentes regiones de Sudán haciendo bandera de largos años de discriminación e injusticia a todos los niveles –política, económica, social, militar...– tomaron las armas contra la percibida desde esas periferias –geográficas y del Poder– como la privilegiada minoría dirigente de la capital. De todas las rebeliones, sin duda, la más importante, y también la potencialmente más peligrosa para Jartum, tenía lugar en Darfur y la respuesta del Gobierno de Sudán, en extremo contundente a la vez que disimulada ante, e ignorada por, la Comunidad internacional, centrados los focos mediáticos en Naivasha, no se hizo esperar.

Su desarrollo y dramáticas consecuencias humanas ya se han abordado en el Capítulo Segundo; mientras que sus consecuencias jurídicas se tratarán en el Capítulo Cuarto. Aquí corresponde exponer los esfuerzos por alcanzar la paz en Darfur, una vez que los focos de las cámaras que iluminaban Naivasha se iban apagando y se vieron forzados a ser trasladados, junto con las preocupaciones de la Comunidad internacional, a Darfur, empujados por el horror masivo y generalizado provocado por el conflicto en esa región del Sudán, fronteriza con Chad y que tanta influencia mutua han tenido históricamente y en el presente.

En efecto, el primer acuerdo importante entre los contendientes se alcanzó en Djamena el 8 de abril de 2004, «bajo los auspicios de Idriss Deby, Presidente de la República del Chad» y fue firmado por el Gobierno de Sudán y los dirigentes de los dos movimientos rebeldes más importantes de Darfur –el Movimiento/Ejército de Liberación de Sudán (SLM) y el Movimiento sudanés para la Justicia y la Igualdad (SJEM)–, además de por los representantes de Chad, como país mediador, y la Unión Africana (UA).

El llamado *Acuerdo de Alto el Fuego Humanitario* contiene dos partes bien diferenciadas: la primera, un Preámbulo Político, fija los principios acordados por las partes, y que básicamente parten del «convencimiento de que únicamente una solución global, justa y duradera, negociada pacífi-

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

camente, puede resolver los problemas de Darfur»⁸⁴; en consecuencia, las partes acuerdan encontrarse bajo los auspicios de Chad, como país mediador, en dos semanas para iniciar dichas negociaciones pacíficas y determinan dejar el uso de la fuerza armada. La segunda, relativa a las Cuestiones Humanitarias, establece la cesación de hostilidades por un periodo de 45 días automáticamente renovable⁸⁵, y crea para su control una Comisión de Alto el Fuego compuesta por dos representantes de las Partes más uno de Chad y otro de la Comunidad internacional⁸⁶; a la vez que acuerdan permitir un acceso ilimitado a la ayuda humanitaria para la población de Darfur⁸⁷, para lo cual se adoptó en el mismo acto el *Protocolo sobre el Establecimiento de Ayuda Humanitaria en Darfur*.

Sin embargo, la mediación del Chad llegó muy pronto a su fin, papel que fue asumido por la Unión Africana, que trasladó las conversaciones a Addis Abeba, donde se adoptó el *Acuerdo sobre las Modalidades de Establecimiento de la Comisión de Alto el Fuego y el despliegue de Observadores* el 28 de mayo de 2004. De Etiopía las negociaciones se volvieron a trasladar, esta vez, a Nigeria, continuando el proceso de negociación de paz en Abuja, donde se adoptaron, el 9 de noviembre de 2004, sendos *Protocolos sobre la mejora de la situación humanitaria y de la seguridad*, respectivamente; mientras que el 5 de julio de 2005 se adoptó la *Declaración de Principios sobre la resolución del Conflicto sudanés de Darfur*.

Mientras que el *Acuerdo sobre las Modalidades de Establecimiento de la Comisión de Alto el Fuego y el despliegue de Observadores* trae causa del *Acuerdo sobre el Alto el Fuego Humanitario*, adoptado mes y medio antes; los primeros acuerdos adoptados en Abuja, los *Protocolos sobre la mejora de la situación humanitaria y de la seguridad*, inician un nuevo ciclo negociador, 8 meses después, tras el grave empeoramiento de la situación sobre el terreno⁸⁸. Deberán pasar otros 7 meses, tras un nuevo repunte en el conflicto, para que se adopte la citada *Declaración de Prin-*

⁸⁴ *Acuerdo de Alto el Fuego Humanitario*, Djamena, 8 de abril de 2004.

⁸⁵ *Ibid*, artículo 1.

⁸⁶ *Ibid*, artículo 3.

⁸⁷ *Ibid*, artículo 1 y 2.

⁸⁸ Así, mientras el Consejo de Seguridad el 11 de junio, en su resolución 1547 (2004), simplemente «exhorta(ba) a las partes en el Acuerdo de Cesación del Fuego de Ndjamena, de 8 de abril de 2004, a concertar sin demora un acuerdo político»; apenas mes y medio después, y ante la gravedad de la situación, el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución mucho más contundente:

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

cipios sobre la resolución del Conflicto sudanés de Darfur, que establece las bases políticas para el futuro Acuerdo de Paz: respeto a la diversidad

«*Condenando* todos los actos de violencia y las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes en la crisis, en particular por los Janjaweed, con inclusión de ataques indiscriminados contra civiles, violaciones, desplazamientos forzados y actos de violencia, especialmente aquellos que presentan una dimensión étnica, y expresando suma preocupación por las consecuencias que tiene el conflicto de Darfur para la población civil, en particular las mujeres, los desplazados dentro del país y los refugiados,

(...)

Observando con grave preocupación que hasta 200.000 refugiados han huido al Estado vecino del Chad, lo que constituye una grave carga para ese país, y expresando también grave preocupación por las incursiones de que se informa a través de la frontera por las milicias Janjaweed de la región de Darfur del Sudán al Chad, y tomando nota también del acuerdo entre el Gobierno del Sudán y el Gobierno del Chad de establecer un mecanismo conjunto para asegurar las fronteras,

Determinando que la situación en el Sudán constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y para la estabilidad en la región,

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Insta* al Gobierno del Sudán a que cumpla de inmediato todas las promesas formuladas en el Comunicado de 3 de julio de 2004, entre ellas, en particular, la de facilitar el socorro internacional para el desastre humanitario mediante una moratoria de todas las restricciones que podrían obstaculizar el suministro de asistencia humanitaria y el acceso a las poblaciones afectadas, promoviendo la investigación independiente, en cooperación con las Naciones Unidas, de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, mediante el establecimiento de condiciones de seguridad verosímiles para la protección de la población civil y los agentes humanitarios, y mediante la reanudación de conversaciones políticas con los grupos disidentes de la región de Darfur, concretamente el Movimiento de Justicia e Igualdad y el Movimiento de Liberación y el Ejército de Liberación del Sudán sobre Darfur;

(...)

5. *Insta* a las partes en el Acuerdo de Cesación del Fuego de Nyamena, de 8 de abril de 2004, a concertar un acuerdo político sin demora, toma nota con pesar de que los principales dirigentes rebeldes no participaron en las conversaciones del 15 de julio en Addis Abeba (Etiopía), lo que no ayuda al proceso, y hace un llamamiento para que se reanuden las conversaciones con el patrocinio de la Unión Africana y su principal mediador, Hamid Algabid, para llegar a una solución política de las tensiones en Darfur e *insta encarecidamente* a los grupos rebeldes a que respeten la cesación del fuego, pongan fin de inmediato a la violencia, emprendan conversaciones de paz sin condiciones previas y actúen de manera positiva y constructiva para resolver el conflicto». S/RES/1556 (2004), de 30 de julio.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

de los pueblos que habitan Sudán, como Estado cuya integridad y unidad también se reconocen; democracia, pluripartidismo, libertad, Estado de derecho, etc., como principios básicos de ese Estado; un sistema de gobierno federal y ampliamente descentralizado, con efectiva representación de todos, incluidos los ciudadanos de Darfur en todas las instituciones y en todos los niveles, y con un reparto equitativo del poder y de las riquezas.

Sobre estas bases y antecedentes, las conocidas como Conversaciones de Abuja culminaron el 5 de mayo de 2006 con la adopción del Acuerdo de Paz de Darfur, firmado en ese momento únicamente por el Gobierno de Sudán –ya en ese momento Gobierno de Unidad Nacional, como hemos visto en el apartado anterior– y la facción del SLM/A de Mini Minawi. A pesar de que todas las facciones y grupos rebeldes habían formado parte en las conversaciones, se habían quedado al margen del Acuerdo la facción del SLM/A dirigida por Abdelwahid al Nur, y el JEM de Khalil Ibrahim. Este será, sin duda alguna, el punto más débil del proceso de paz en Darfur.

El Acuerdo de Paz de Darfur está formado por seis capítulos, en la línea del Acuerdo Global de Paz: los cuatro primeros sustantivos sobre la distribución del poder, de la riqueza, cesación del fuego y seguridad, y el proceso de diálogo y consulta entre las partes en Darfur; y los dos últimos puramente procedimentales y adjetivos que contienen disposiciones generales y modalidades y calendario de implementación. A ellos se les añaden 6 anexos que contienen los acuerdos y protocolos parciales que a lo largo de los dos años de proceso de diálogo han ido adoptando las partes:

- El ya referido *Acuerdo Humanitario de Alto el Fuego*, Djamena, 8 de abril de 2004.
- *Protocolo sobre el Establecimiento de Ayuda Humanitaria en Darfur*, Djamena, 8 de abril de 2004.
- *Acuerdo sobre las Modalidades de Establecimiento de la Comisión de Alto el Fuego y el despliegue de Observadores*, Addis-Abeba, 28 de mayo de 2004.
- *Protocolo sobre la mejora de la situación humanitaria*, Abuja, 9 de noviembre de 2004.
- *Protocolo sobre la mejora de la seguridad*, Abuja, 9 de noviembre de 2004.
- *Declaración de Principios sobre la resolución del Conflicto sudanés de Darfur*, Abuja, 5 de julio de 2005.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

El Acuerdo de Paz de Darfur, en su Preámbulo recoge el compromiso de las Partes en el conflicto con las decisiones adoptadas por la UA y el Consejo de Seguridad de la ONU, así como subraya su aceptación incondicional de sus obligaciones derivadas del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de las resoluciones del Consejo de Seguridad, y afirma la soberanía, unidad e integridad territorial de Sudán.

A partir de la asunción de dichos principios, en el Capítulo Primero, relativo a la *distribución del poder*, se acuerda un sistema federal de gobierno y el establecimiento de una autoridad regional de transición con jurisdicción en los tres Estados de Darfur, hasta que se celebre un referéndum –a más tardar en julio de 2010– con el objetivo de determinar la condición futura de Darfur dentro de Sudán –asunto que no está en cuestión en el conflicto de Darfur, puesto que se parte de la unidad e integridad territorial de Sudán, a diferencia del Sur, como hemos visto–: esto es, si se crea una única región o se mantendrán los tres Estados actuales que conforman Darfur. Además se acuerda el reparto provisional de los puestos administrativos y políticos: «las partes convinieron en la creación del cargo de asistente superior del Presidente, que ocupará el cuarto puesto en importancia entre los miembros de la Presidencia y presidirá también la autoridad regional de transición en Darfur, cuyo nombramiento corresponde a los movimientos. En el Acuerdo se asignan a los movimientos 12 de los 360 escaños de la Asamblea Nacional, 21 de 73 escaños en las asambleas legislativas estatales de los tres Estados de Darfur, así como el puesto de gobernador de uno de los Estados de Darfur y dos puestos de vicegobernador (en los otros dos Estados de Darfur)»⁸⁹.

En el Capítulo Segundo, se establecen los principios y medias de aplicación de la *distribución de la riqueza*. Entre los primeros destaca el principio de reparto equitativo de las riquezas de Sudán entre sus regiones, pueblos y habitantes⁹⁰, se establecen las reglas de corresponsabilidad fiscal, como corresponde a un diseño federal de Estado⁹¹ y, por lo que se refiere a la reconstrucción de Darfur, tal y como se resume por el Secretario General, «se acordó que la Comisión de Asignación y Control de Recursos Fiscales y Financieros establecida en el Acuerdo adoptará una

⁸⁹ S/2006/591, de 28 de julio, par. 23.

⁹⁰ Acuerdo de Paz de Darfur, Abuja, 5 de mayo de 2006, artículo 17.

⁹¹ *Ibid*, artículo 18.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

fórmula para transferir fondos de Jartum a los Estados de Darfur. Las partes convinieron también en crear un fondo para la reconstrucción y el desarrollo de Darfur, al que el Gobierno asignará 300 millones de dólares de los EE.UU. en 2006 y un mínimo de 200 millones de dólares para 2007 y para 2008, y el Gobierno prometió proporcionar 30 millones de dólares iniciales para un fondo de indemnización a fin de satisfacer las reclamaciones de personas afectadas por el conflicto»⁹². Además de prever la celebración de una conferencia de donantes y la creación de «tres comisiones estatales de tierras para tratar las cuestiones relativas a la ordenación del uso de la tierra y el desarrollo de los recursos naturales y una comisión de rehabilitación y reasentamiento de Darfur que atienda a las necesidades de las personas desplazadas y afectadas por la guerra, incluido el retorno a sus hogares y la prestación de servicios básicos»⁹³.

En el Capítulo Tercero se abordan las *cuestiones de seguridad y la cesación del fuego*. Partiendo de la base del reconocimiento de los acuerdos en esta materia alcanzados en los anteriores Protocolos ya referidos, se acuerda un *alto el fuego* muy detallado en sus finalidad, alcance y actividades militares prohibidas⁹⁴, que entrará en vigor a las 72 horas de firmado el Acuerdo, y se determina un mecanismo de verificación que recae en la Misión Africana en Sudán (AMIS)⁹⁵. Por lo que respecta a las *medidas de seguridad*, y junto al reforzamiento de los mecanismos existentes de verificación del alto el fuego, destacan las medidas para aumentar la seguridad de los desplazados internos y respetar las vías de suministro humanitario, incluyendo la creación de zonas desmilitarizadas. De otro lado, se acordó la neutralización y desarme de los Janjaweed y del resto de milicias armadas, así como un plan de desmovilización, desarme y reintegración para el personal militar de los movimientos parte en los acuerdos.

El Capítulo Cuarto aborda el complejo problema político del *diálogo intrarregional* entre las distintas partes en Darfur, con el objetivo de promover la reconciliación y la más amplia participación en el proceso político de paz en Darfur. Finalmente, en los Capítulos Quinto y Sexto se contienen disposiciones generales, de mecanismos de aplicación y de calendario.

⁹² S/2006/591, de 28 de julio, par. 24.

⁹³ *Ibid*, par. 25.

⁹⁴ Acuerdo de Paz de Darfur, Abuja, 5 de mayo de 2006, artículos 23 y 24.

⁹⁵ *Ibid*, artículo 25.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Sin embargo, la ausencia de partes clave en el conflicto de Darfur del Acuerdo de Paz, así como la continuada desconfianza entre las partes signatarias no auguraban un desarrollo sencillo del proceso de paz diseñado en el Acuerdo. Como señalaba el Secretario General ya en julio de 2006: «La formación de nuevas alianzas entre distintas facciones y el Gobierno en relación con el Acuerdo de Paz de Darfur está complicando gravemente una situación ya compleja con respecto a la seguridad sobre el terreno. El Frente de Redención Nacional, una nueva alianza de rebeldes de Darfur opuesta al Acuerdo, reivindicó haber lanzado un ataque contra posiciones del Gobierno en Kordofan septentrional el 3 de julio de 2006, con lo que la zona de conflicto se amplía más allá de la frontera oriental de Darfur. También hay indicios de que la facción de Minni Minawi del SLM/A, con el apoyo de las Fuerzas Armadas Sudanesas, está realizando importantes operaciones militares contra grupos no signatarios del Acuerdo y las aldeas de las zonas que se encuentran bajo el control de éstos, lo que da lugar a nuevos desplazamientos masivos y más sufrimiento»⁹⁶.

Conscientes de estas dificultades, y del reconocimiento de que «sólo lograremos una solución duradera al conflicto mediante un proceso político», en 2007 se redoblaron los esfuerzos por parte de Naciones Unidas y la Unión Africana para extender el proceso de paz a los grupos no signatarios del Acuerdo de Paz de Darfur. Así, los Enviados Especiales de la ONU y de la UA convocaron una reunión de los representantes de los grupos rebeldes de Darfur que no se habían adherido al Acuerdo de Paz, reunión que se celebró cerca de Arusha (Tanzanía) entre el 3 y el 6 de agosto de 2007, con el objetivo principal de crear un entorno propicio para las consultas mutuas entre los movimientos, con otros participantes, y con las Naciones Unidas y la Unión Africana, y facilitar los preparativos de las negociaciones venideras⁹⁷.

⁹⁶ S/2006/591, de 28 de julio, par. 35.

⁹⁷ Como describe el Secretario General de Naciones Unidas: «Todos los principales movimientos no signatarios estuvieron representados en las consultas de Arusha (el Movimiento Justicia y Equidad, la Alianza Democrática Federal del Sudán, el Movimiento Nacional de Reforma y Desarrollo, el Movimiento de Liberación del Sudán/Unidad, el Movimiento de Liberación del Sudán/Abdel Shafi y el Movimiento de Liberación del Sudán/Khamis), con la excepción de Abdul Wahid, dirigente de una de las facciones del Movimiento de Liberación del Sudán, que boicoteó la reunión. Además de los dirigentes políticos de los grupos no signatarios, la reunión también contó con la presencia de algunos comandantes sobre el terreno y representantes del Chad, Egipto, Eritrea y la Jamahiriya Árabe Libia». S/2007/500, de 20 de agosto, par. 26.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Las consultas se centraron en cinco cuestiones fundamentales: una plataforma común de negociación de los movimientos para la reanudación de las conversaciones; los criterios y el nivel de participación en las negociaciones finales; el programa y la sede para la reanudación de las conversaciones; inclusión de los intereses de los desplazados internos, los refugiados, los líderes tribales, las mujeres y otros grupos de la sociedad civil; y asuntos humanitarios y de seguridad. Y tuvieron un importante éxito al lograr que los representantes de los diversos movimientos presentaran un documento conjunto a los Enviados Especiales en el que esbozaron su plataforma común sobre los principales temas del programa de las negociaciones finales y que se suscribiera por todos un documento de conclusiones con los siguientes principios: «la disposición a participar en un proceso de mediación auspiciado por la Unión Africana y las Naciones Unidas; la disposición a mantener la plataforma abierta a otros (movimientos rebeldes); la disposición a respetar una cesación de las hostilidades, siempre y cuando las demás partes también se comprometieran a hacerlo; la garantía de permitir el acceso sin trabas de la asistencia humanitaria a Darfur y de no ejercer violencia contra el personal de la Misión de la Unión Africana en el Sudán y el personal de asistencia humanitaria; la aceptación de la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad y el apoyo a su aplicación; y la aprobación de la inclusión de los intereses de todos los interesados (los desplazados internos, los refugiados, los líderes tradicionales y los grupos de mujeres) en el proceso de negociaciones mediante un mecanismo apropiado»⁹⁸.

Con ello parecía despejarse el camino del proceso de paz que pasaba por las conversaciones convocadas en Sirte (Libia), para octubre de 2007. A pesar de ciertos avances en el ámbito de la unificación de los movimientos, y consiguiente racionalización del proceso de negociaciones, que se han aglutinado, todavía con dificultades y de forma frágil, en torno a cinco grandes grupos –las tres facciones del Ejército de Liberación del Sudán conocidas como Unidad, Abdul Wahid y Abdul Shafi, la facción Khalil Ibrahim del Movimiento Justicia e Igualdad y el Frente Unido para la Resistencia–; sin embargo, la nueva ronda de conversaciones no obtuvo el éxito esperado, cuya consecuencia y reflejo fue el deterioro de la situación de seguridad en Darfur, sobre todo en la región Occidental y, muy conec-

⁹⁸ *Ibid*, par. 29.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

tado con ello, el nuevo aumento de la tensión entre Sudán y Chad, que no ha dejado de empeorar desde entonces.

1.3. LOS ESFUERZOS POR ALCANZAR UN ACUERDO ENTRE SUDÁN Y CHAD

El señalado deterioro de la situación de seguridad sobre el terreno en Darfur Occidental, con la constatación de ataques por parte de las fuerzas regulares del Chad junto al Movimiento de Justicia e Igualdad, como informa el Secretario General⁹⁹, no hace sino subrayar que en el caso de Darfur nos encontramos ante un *escenario regional*, no meramente interno, del conflicto y que su tratamiento debe, por consiguiente, también ser regional. Así se ha venido intentando por parte de Naciones Unidas y la Unión Africana, al patrocinar negociaciones directas entre los gobiernos de Sudán, Chad y República Centroafricana, países todos ellos con profundos problemas internos que tienen su reflejo en la existencia de importantes tensiones, cuando no conflictos armados abiertos intensamente conectados entre sí, como hemos visto en el Capítulo Segundo.

En efecto, las relaciones entre Sudán y Chad, tradicionalmente complejas, difíciles y en numerosos periodos cercanas al conflicto bélico abierto, han sido extremadamente tensas desde que, a finales de 2005, Chad declarase el estado de guerra como consecuencia de los ataques que sufría su territorio en la frontera con Darfur. Desde entonces se han venido alterando fases de tensión extrema con otras de diálogo e incluso con acuerdos parciales pero esperanzadores. Así, el 8 de febrero de 2006, y bajo la mediación de Libia –otro Estado intensamente involucrado, siempre, en los acontecimientos de esta región de África–, ambos Estados firmaron el conocido como Acuerdo de Trípoli con el objetivo de mejorar las relaciones entre ambos países sobre la base de la implementación de un mecanismo de vigilancia de su frontera común.

Sin embargo, una nueva espiral de violencia pronto haría volver al cruce de acusaciones entre Al-Bashir y Déby, Presidentes de Sudán y Chad respectivamente: el primero «(a)cusó al Gobierno del Chad de facilitar el suministro de armas hacia Darfur en un intento por desestabilizar aún más la región tras la firma del Acuerdo de Paz de Darfur. Según informó, los

⁹⁹ *Vid. S/2008/98*, de 14 de febrero, par. 2-9.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

bandidos chadianos que contaban con el apoyo activo de Nyamena constituían alrededor del 40% de los combatientes que operaban en Darfur»; mientras que el segundo «dijo que el Sudán estaba decidido a desestabilizar al Chad. Todos los mercenarios que habían atacado Nyamena en abril provenían de fuera de su territorio. Las fuerzas apoyadas o dirigidas por el Gobierno del Sudán habían violado o asesinado a ciudadanos chadianos. El Presidente afirmó también que se estaban preparando nuevos actos de agresión»¹⁰⁰.

A los pocos meses, una nueva ronda de negociaciones volvía a acercarse a ambos Presidentes, que firmaron en Nyamena el 26 de julio de 2006 un *Acuerdo marco de normalización de sus relaciones de amistad y de buena vecindad*. Por el mismo, se reestablecían las relaciones diplomáticas y consulares entre ambos Estados, se relanzaba la cooperación y, sobre todo, se establecían una comisión militar mixta y una fuerza mixta encargada de garantizar la seguridad en la frontera común. Sin embargo, antes incluso de poder implementar dichas medidas, la situación volvió a empeorar con el consabido cruce de acusaciones entre Nyamena y Jartum. Los contactos, reuniones, negociaciones y acuerdos se sucedían junto a las acusaciones mutuas y los periodos de tensión.

Así, el 21 de febrero de 2007 se produjo un nuevo intento de acercamiento en Libia, donde se celebró la denominada Cumbre cuatripartita, que reunió a los representantes de Libia, Chad, Sudán y Eritrea; reunión que tuvo su continuación en mayo de ese mismo año, esta vez en Jartum. Sin embargo, la situación de seguridad sobre el terreno en la zona fronteriza entre Sudán, Chad y República Centroafricana no hacía sino empeorar, hasta el punto que, en septiembre de 2007, el Consejo de Seguridad acabó afirmando que «la situación reinante en la zona fronteriza entre el Sudán, el Chad y la República Centroafricana constituye una *amenaza a la paz y la seguridad internacionales*»¹⁰¹; lo que, como veremos en el apartado siguiente, dará pie para el establecimiento de «una presencia multidimensional» en las regiones de la República Centroafricana y el Chad fronterizas con Darfur, compuesta por una operación de Naciones Unidas (MINURCAT) y otra de la Unión Europea (EUFOR-Ch y REA).

¹⁰⁰ S/2006/433, de 22 de junio, par. 49 y 51.

¹⁰¹ S/RES/1778 (2007), de 25 de septiembre. *Cursivas añadidas*.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Un mes después, el 25 de octubre de 2007, el Gobierno del Chad y los principales grupos armados chadianos de oposición en el este del país –la Unión de Fuerzas para la Democracia y el Desarrollo (UFDD), la Coalición de las Fuerzas del Cambio (RFC), la Concordia Nacional Chadiana (CNT) y la Unión de Fuerzas para la Democracia y el Desarrollo Fundamental (UFDDF)–, que libraban su propia guerra civil, pero con intensas conexiones con el conflicto de Darfur, firmaron un acuerdo de paz en Sirte (Libia) en presencia de los Presidentes de Libia, Muamar el Gadafi, y de Sudán, Omer al-Bashir. Pero, una vez más, el acuerdo no fue sino la antesala de nuevos movimientos belicos sobre el terreno que, en enero de 2008, llevaron a los rebeldes a entrar incluso en Nyamena, en el marco de la ofensiva más intensa de los rebeldes en el Chad.

Y es que, como subraya el Secretario General de Naciones Unidas: «la responsabilidad de hacer frente a la situación en Darfur, el este del Chad y el nordeste de la República Centroafricana debe recaer, ante todo, en los líderes de estos países. Son ellos quienes deben demostrar la voluntad política y el liderazgo necesarios para producir una cesación efectiva de las hostilidades y así poner fin al sinnúmero de sufrimientos infligidos a las poblaciones civiles afectadas. Los exhorto a cumplir los diversos acuerdos que han concertado libremente, en particular el Acuerdo de Trípoli y el Acuerdo de Nyamena. También aliento a los respectivos gobiernos y grupos rebeldes a entrar en un auténtico proceso de diálogo y reconciliación. Sólo tal proceso puede asegurar la restauración de la paz y la estabilidad duraderas en la región»¹⁰².

2. LA ACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL A FAVOR DE LA PAZ EN SUDÁN

Como se recoge en el propio Preámbulo del Acuerdo Global de Paz: «The Parties recognize the enormity of the tasks that lie ahead in successfully implementing the Comprehensive Peace Agreement»; por lo que «The Parties jointly appeal to the Regional and International Community and call on Organizations and States which have been requested to witness the signing of this Agreement to provide and affirm their unwavering sup-

¹⁰² S/2006/1019, de 22 de diciembre, par. 89.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

port to the implementation of the CPA, and further appeal to them to avail resources for the necessary and urgent programmes and activities of the transition to peace as contemplated and agreed herein»¹⁰³.

En efecto, el compromiso de la Comunidad internacional con la paz en Sudán se inició tanto desde la perspectiva de la *facilitación* del Acuerdo Global de Paz y para el buen fin de los demás procesos de paz todavía abiertos –como hemos visto en el apartado anterior–, como de la *acción* misma a través del establecimiento y despliegue de operaciones de paz en el país. Pues bien, en el presente apartado nos referiremos a este último aspecto de la actuación de la Comunidad internacional a favor de la paz en Sudán y en la región. Para lo cual analizaremos, siguiendo un orden cronológico, las diferentes operaciones de paz establecidas y desplegadas por la Unión Africana, por Naciones Unidas y por la Unión Europea en Sudán y las regiones vecinas.

2.1. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA (UA): LA MISIÓN AFRICANA EN SUDÁN (AMIS)

A pesar de que el conflicto más largo y conocido de Sudán, el que se desarrollaba en el Sur desde 1983, centraba casi por completo la atención tanto mediática como política y, en definitiva, de la Comunidad internacional en relación a Sudán; la primera operación internacional desplegada en territorio sudanés fue una operación regional africana, establecida en 2004 por la UA, en relación al conflicto de Darfur iniciado con toda virulencia un año antes.

En efecto, a lo largo de la primera mitad de 2004, y a pesar de que la situación del conflicto en Darfur era ya realmente dramática, la *Comunidad internacional* seguía centrada, casi hipnóticamente distraída como hemos indicado anteriormente, en los avances del proceso de paz del conflicto del Sur. No será hasta junio de 2004 cuando Naciones Unidas se haga claramente eco de la situación en Darfur, y aún en un contexto político en el que el optimismo sobre el conflicto del Sur seguía siendo preponderante. Así, en un informe de 3 de junio de 2004 –más de un año después de iniciadas abiertamente las hostilidades– el Secretario General hará, por

¹⁰³ *Comprehensive Peace Agreement*, 9 de enero de 2005, *Chapeau*.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

fin, referencia, primero veladamente, «a la actual emergencia humanitaria que atraviesa el Sudán»¹⁰⁴, para afirmar, ya de manera más directa, en sus Observaciones Finales, que «al tiempo que la comunidad internacional felicita a los que han trabajado tanto en pos de un arreglo negociado, conviene poner una nota de cautela en tres esferas de especial preocupación: (...) que las partes usen su influencia para poner fin de forma inmediata a los enfrentamientos en la región de Darfur»¹⁰⁵. El Secretario General acabará concluyendo, acertadamente, que «la situación catastrófica que atraviesa Darfur constituye un problema que dificultará considerablemente la aplicación de un acuerdo de paz en el Sudán. Para el éxito del futuro papel de las Naciones Unidas, es fundamental llegar a un acuerdo significativo sobre Darfur; llevar a cabo en una parte del país una operación de vigilancia y verificación basadas en el consenso, mientras que en otra parte se da una situación de conflicto, sería insostenible políticamente, tanto dentro del Sudán como a nivel internacional»¹⁰⁶.

La asunción de la gravedad del conflicto en Darfur, con todas sus consecuencias, dará pie para que, el 11 de junio de 2004, el Consejo de Seguridad apruebe la resolución 1547 (2004) en la que, todavía en el marco del proceso de paz del Sur, por fin se hará una *primera referencia a Darfur*, instando «a las partes a utilizar su influencia para detener de inmediato los enfrentamientos en la región de Darfur, en el Alto Nilo y en otros lugares, *exhorta* a las partes en el Acuerdo de Cesación del Fuego de Ndjamena, de 8 de abril de 2004, a concertar sin demora un acuerdo político, *acoge con satisfacción* los esfuerzos de la Unión Africana a tal fin y *pide* a la comunidad internacional que esté preparada para participar de forma constante, incluso mediante una financiación amplia en apoyo de la paz en el Sudán»¹⁰⁷.

Y es que, en efecto, los esfuerzos, en primer lugar diplomáticos, como hemos referido en el apartado anterior, en relación a Darfur se habían iniciado tiempo atrás y habían tenido su primer fruto con la adopción del *Acuerdo de Cesación del Fuego* de Ndjamena, de abril de 2004, que dará pie al despliegue de *la primera operación internacional de paz en Sudán*; pero paradójicamente no en el Sur —donde todavía no se había concluido

¹⁰⁴ S/2004/453, de 3 de junio, par. 16.

¹⁰⁵ *Ibid*, par. 20.

¹⁰⁶ *Ibid*, par. 22.

¹⁰⁷ S/RES/1547 (2004), de 11 de junio, par. 6.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

el Acuerdo General de Paz–, sino en Darfur donde el conflicto mismo y la crisis humanitaria resultante era en aquel momento mucho más grave y acuciante. En efecto, el Acuerdo de Cesación del Fuego preveía en su artículo 3 establecer una Comisión de Alto el Fuego formada por miembros de las partes en el conflicto y de la Comunidad internacional, cuyo mandato, especificado en el artículo 4, sería básicamente la observación y supervisión del alto el fuego acordado.

Para su desarrollo, el 28 de mayo de 2004, las partes acordaron, junto a la UA, el *Acuerdo sobre las Modalidades para el Establecimiento de la Comisión de Alto el Fuego y el Despliegue de Observadores en Darfur*. Todo ello conformará la base jurídica para el despliegue de la operación de observadores militares de la UA en Darfur¹⁰⁸. La así prevista Comisión de Alto el Fuego se puso en marcha en Al-Fashir, el 9 de junio de 2004, lo que permitió el inicio del despliegue de observadores militares de la UA en Darfur y que, por decisión de la Asamblea de la UA de 6 de julio de 2004, se amplió a 80 miembros, a la vez que se decidió que se desplegara de inmediato una fuerza de protección de la UA en Darfur, tal y como estaba previsto en los Acuerdos¹⁰⁹: la Misión Africana para Sudán –AMIS, en sus siglas en inglés¹¹⁰–.

La AMIS, con un contingente inicial de entre 100 y 300 miembros¹¹¹, fue ampliando su mandato y sus fuerzas en consonancia con la gravedad de la situación en Darfur. Así, el 20 de octubre de 2004, la UA decidió modificar el alcance del mandato de AMIS, así como ampliar su composición: pasando a 3.320 miembros –2.341 militares y 815 policías– a quienes, junto a las funciones de vigilancia y observación del cumplimiento del

¹⁰⁸ Como se explica en el informe de la Comisión sobre Darfur creada por la UA de 4 de julio de 2004: «The AU Observer Mission will be composed of the 12 Members of the Ceasefire Commission, 132 Observers, of which 60 are from African Union Member States, 36 are from the Sudanese Parties, 18 are from the Chadian Mediation and the rest shall come from the international community (EU and USA: 18). The support staff, consisting of translators and interpreters, shall be made up of 24 people. Taking into account the volatile situation in some parts of Darfur and as a confidence building measure for the population of Darfur, the Agreement made provisions for a protection element». PSC/MIN/2.(XII), Comisión sobre Darfur, informe de 4 de julio de 2004, par. 8.

¹⁰⁹ Decisión sobre Darfur de la Asamblea de la UA, de 6 de julio de 2004, par. 6 y 7.

¹¹⁰ *African Mission in Sudan*.

¹¹¹ Decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, de 25 de mayo de 2004.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Acuerdo de Ndjamena, se les encargaba la tarea de contribuir a crear un entorno seguro para el suministro de asistencia humanitaria y el retorno de los refugiados y los desplazados dentro del país. En vista de la precaria situación con respecto a la seguridad, a los continuos ataques contra civiles y al consiguiente agravamiento de la situación humanitaria, el 28 de abril de 2005 el Consejo de Paz y Seguridad de la UA volvió a incrementar las fuerzas de la AMIS hasta los 7.731 efectivos –6.171 militares y 1.560 policías civiles–¹¹². Para entonces la amplitud prevista de la AMIS era de una magnitud tal que la UA no podía asumirla sin apoyo externo. De ahí que la UA tuviese que solicitar ayuda a la UE, que, como veremos posteriormente, se sumó a la OTAN en su apoyo a la AMIS.

A lo largo de 2005 y 2006 el Consejo de Paz y Seguridad continuó prorrogando el mandato de la misión, si bien ésta parecía en aquel momento dirigirse a su final. En efecto, como relata el Secretario General de Naciones Unidas: «Tras la firma el 5 de mayo de 2006 del Acuerdo de Paz de Darfur, el 15 de mayo el Consejo de Paz y Seguridad decidió que, en vista de dicha firma, debían adoptarse medidas concretas para proceder a la transición de la AMIS a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Recientemente, el Consejo de Paz y Seguridad, en un comunicado de fecha 27 de junio, reafirmó sus decisiones del 10 de marzo y del 15 de mayo de 2006 sobre la finalización del mandato de la AMIS para el 30 de septiembre de 2006 y sobre la transición de la AMIS a una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. En el comunicado se indicó que el Consejo estaba dispuesto a volver a prorrogar el mandato si el Gobierno del Sudán y las Naciones Unidas alcanzaban un acuerdo sobre la transición a una operación de las Naciones Unidas»¹¹³.

Y es que, durante los casi dos años que van desde el despliegue de la AMIS hasta la adopción del Acuerdo de Paz de Darfur, la situación sobre el terreno y las propias carencias de la operación habían conducido a AMIS a ser considerada como una *acción bienintencionada pero claramente insuficiente*. Insuficiencia que no hizo sino acentuarse con las nuevas exigencias que se derivaban de la puesta en práctica del Acuerdo de Paz de Darfur. En realidad, AMIS, que había estado trabajando al límite durante dos años, simplemente no podía afrontar en la situación y amplitud

¹¹² *Vid.* S/2006/591, de 28 de julio, par. 8.

¹¹³ *Ibid.*, par. 11.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

de entonces las nuevas funciones previstas, de ahí que la propia AMIS considerase que necesitaba refuerzos urgentes en las esferas de mando y control, logística y efectivos, con un refuerzo adicional de entre cinco y ocho batallones. También habría que fortalecer su mandato, en el sentido de autorizarle el uso coercitivo de la fuerza para poder cumplir con eficacia, entre otras cosas, con la función de protección de la población civil. En conclusión, «(e)l Comandante de la Fuerza convino en que la Misión de la Unión Africana en el Sudán carecía de los efectivos necesarios para cumplir todas las funciones que se le exigían»¹¹⁴.

Finalmente, aprovechando que a la altura de 2006 ya existía operativa, como veremos a continuación, una operación de paz de Naciones Unidas desplegada en Sudán, en aplicación del Acuerdo Global de Paz – la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS)–, el Consejo de Seguridad decidió, en su resolución 1706 (2006), de 31 de agosto, ampliar su mandato para que se desplegara en Darfur y comenzase a desarrollar las funciones previstas en el Acuerdo de Paz de Darfur, a más tardar a partir del 1 de octubre de 2006, fecha que marcaría el inicio de la sustitución de la AMIS, de la UA, por la UNMIS, de Naciones Unidas; sustitución que debería estar concluida a 31 de diciembre de 2006. Así, en la resolución mencionada el Consejo de Seguridad:

«*Pide* al Secretario General que celebre consultas con la Unión Africana, en estrecha y permanente consulta con las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur, incluido el Gobierno de Unidad Nacional, sobre el plan y el calendario para la transición de la AMIS a una operación de las Naciones Unidas en Darfur; *decide* que los elementos indicados en los párrafos 40 a 58 del informe del Secretario General de 28 de julio de 2006 se empiecen a desplegar a más tardar el 1º de octubre de 2006 y que con posterioridad, como parte del proceso de transición a una operación de las Naciones Unidas, se despliegue lo antes posible capacidad operacional adicional, y que la UNMIS asuma la responsabilidad de la AMIS de apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur una vez que expire el mandato de la AMIS, pero en cualquier caso a más tardar el 31 de diciembre de 2006»¹¹⁵.

¹¹⁴ S/2006/433, de 22 de junio, par. 40.

¹¹⁵ S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto, par. 5.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Sin embargo, como veremos posteriormente con más detalle, nada acabó saliendo como estaba previsto. El Consejo de Paz y Seguridad de la UA amplió el mandato de la AMIS hasta el 31 de diciembre de 2006, a la espera de que se cumpliesen las previsiones del Consejo de Seguridad. Pero ello no fue así y a lo largo de 2007 AMIS siguió desplegada en Darfur tratando, con enormes dificultades, a pesar del apoyo de Naciones Unidas para mejorar la eficacia de AMIS, de cumplir con su misión. Finalmente, el 31 de diciembre de 2007, más de un año después de lo previsto, AMIS fue sustituida, si, pero no por UNMIS sino por UNAMID, operación híbrida creada a tal efecto entre la UA y la ONU.

2.2. LA ACTUACIÓN DE NACIONES UNIDAS; EN ESPECIAL, LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS EN SUDÁN

Junto a los esfuerzos de buenos oficios y mediación, ya referidos en el primer apartado del presente capítulo, y que condujeron a la conclusión del Acuerdo Global de Paz, primero, y del Acuerdo de Paz de Darfur, después; corresponde hacer referencia aquí a la actuación de Naciones Unidas para ayudar a la implementación de lo establecido en tales acuerdos y, en definitiva, para favorecer la llegada a buen término de los procesos de paz iniciados en Sudán y en toda la región. Dicha actuación, más allá de los esfuerzos diplomáticos, tiene dos aspectos importantes: de un lado, la adopción de *medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada* sobre las partes en el conflicto que hicieran llegar la presión de la Comunidad internacional para el cumplimiento de lo acordado y evitasen el empeoramiento de la situación; y, de otro lado, el despliegue de sucesivas *operaciones de paz* sobre el terreno encargadas de coadyuvar a la implementación de los acuerdos.

Antes de entrar a analizar las diferentes operaciones de paz de Naciones Unidas desplegadas en Sudán, conviene, por ello, referirse, siquiera brevemente, a la adopción por parte del Consejo de Seguridad, de un *embargo* contra las partes en el conflicto de Darfur. En efecto, ante el extremo agravamiento de la situación, en especial de la crisis humanitaria, en Darfur y una vez que la Comunidad internacional no pudo por menos que fijar su atención en lo que allí estaba ocurriendo, el Consejo de Seguridad tomó, por fin, en consideración la situación en Darfur. Y es que, por difícil de creer que pueda resultar, el Consejo de Seguridad había igno-

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

rado lo que venía ocurriendo en Darfur durante bastante más de un año, hasta que, el 25 de mayo de 2004, adoptó una Declaración Presidencial en la que «expresa su grave preocupación por el deterioro de la situación humanitaria y de derechos humanos en la región de Darfur (Sudán) (...), pide a la comunidad internacional que responda con rapidez y eficacia al llamamiento consolidado para Darfur y pide al Secretario General que le mantenga informado de la evolución de la crisis humanitaria y de derechos humanos, y que formule recomendaciones que sean necesarias»¹¹⁶.

La primera resolución del Consejo en la que se menciona Darfur se hará todavía esperar hasta el 11 de junio –la ya mencionada resolución 1547 (2004)– y no será sino hasta el 30 de julio de 2004 –más de año y medio después de iniciada la fase álgida del conflicto y del consecuente desastre humanitario ya referidos en el Capítulo Segundo– cuando el Consejo de Seguridad se decidiera, por fin, a tratar específicamente el asunto de Darfur en su resolución 1556 (2004). En ella el Consejo afirmará que «la situación en el Sudán constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y para la estabilidad en la región», realizando las siguientes consideraciones:

«Reiterando su grave preocupación por la crisis humanitaria en curso y las violaciones generalizadas de los derechos humanos, incluidos los continuos ataques a civiles, que están poniendo en peligro la vida de cientos de miles de personas,

Condenando todos los actos de violencia y las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por todas las partes en la crisis, en particular por los Janjaweed, con inclusión de ataques indiscriminados contra civiles, violaciones, desplazamientos forzados y actos de violencia, especialmente aquellos que presentan una dimensión étnica, y expresando suma preocupación por las consecuencias que tiene el conflicto de Darfur para la población civil, en particular las mujeres, los niños, los desplazados dentro del país y los refugiados,

Recordando a este respecto que recae en el Gobierno del Sudán la responsabilidad principal de respetar los derechos humanos manteniendo a la

¹¹⁶ S/PRST/2004/18, de 25 de mayo.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

vez el orden público y protegiendo a su población dentro de su territorio, y que todas las partes están obligadas a respetar el derecho internacional humanitario».

Sobre esta base, y «actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas», el Consejo de Seguridad adoptará la siguiente medida coercitiva:

«7. *Decide* que todos los Estados adopten las medidas necesarias para impedir la venta o el suministro, a todas las entidades no gubernamentales y los particulares, incluidos los Janjaweed que realicen actividades en los Estados de Darfur septentrional, Darfur meridional y Darfur occidental, por parte de sus nacionales o a partir de sus territorios o utilizando buques o aeronaves de su pabellón, de armas y pertrechos conexos de todo tipo, con inclusión de armas y municiones, equipo y vehículos militares, equipo paramilitar y piezas de repuesto para esos elementos, tengan o no origen en su territorio;

8. *Decide* que todos los Estados adopten las medidas necesarias para impedir el abastecimiento a las entidades no gubernamentales y a las personas mencionadas en el párrafo 7 que realizan actividades en los Estados de Darfur septentrional, Darfur meridional y Darfur occidental, por sus nacionales o a partir de sus territorios en relación con la capacitación o asistencia técnicas relacionadas con el suministro, la fabricación, la conservación o la utilización de los elementos indicados en el párrafo 7 *supra*».

Se trata, como vemos, de un embargo de armas dirigido únicamente a «las entidades no gubernamentales y los particulares, incluidos los Janjaweed que realicen actividades en los Estados de Darfur septentrional, Darfur meridional y Darfur occidental», pero no al Gobierno de Sudán, su ejército y cuerpos y fuerzas de seguridad. Y, sin embargo, a quien se dirige la presión política, y de cuyo comportamiento se hace depender el mantenimiento o no de la medida coercitiva adoptada, es precisamente al Gobierno de Sudán. Así se desprende de los párrafos 10 y 6 de la resolución, donde el Consejo de Seguridad:

«10. *Expresa* su intención de considerar la posibilidad de modificar las medidas impuestas con arreglo a los párrafos 7 y 8 o de ponerles fin

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

cuando determine que *el Gobierno del Sudán ha cumplido los compromisos* que se indican en el párrafo 6;

6. *Exige que el Gobierno del Sudán cumpla sus compromisos* de desarmar a las milicias Janjaweed y aprehender y procesar a los líderes Janjaweed y sus asociados, que hayan incitado y llevado a cabo violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y otras atrocidades (...)¹¹⁷.

Lo cual resulta, cuanto menos, curioso; puesto que los verdaderos objetivos por el embargo impuesto por el Consejo de Seguridad son los rebeldes y los Janjaweed, pero no el Gobierno de Sudán, su ejército y sus cuerpos y fuerzas de seguridad, que, por lo demás, y como se sabe, son los encargados de armar a las milicias Janjaweed –las mismas, sí, contra las que se dicta el embargo–. La explicación a estas aparentes contradicciones se encuentra implícita en el párrafo 11 de la misma resolución, donde el Consejo de Seguridad: «*Reitera su apoyo al Acuerdo de Naivasha, firmado por el Gobierno del Sudán y el Movimiento Popular de Liberación del Sudán, y espera con interés la aplicación eficaz del Acuerdo y un Sudán pacífico y unificado que trabaje en armonía con todos los demás Estados para el desarrollo del Sudán*». Y es que, ¿cómo sancionar a un Gobierno que está *haciendo sus deberes* en el proceso de paz del Sur, lo cual está permitiendo avanzar en las negociaciones de Naivasha tanto que se está a un paso del tan ansiado Acuerdo Global de Paz, con el que la Comunidad internacional, y más en concreto, *todas las grandes potencias* están tan comprometidas?

Una vez más, como vemos, el proceso de paz abierto en el Sur se cruza con el desarrollo y tratamiento del conflicto de Darfur, condicionando las decisiones adoptadas por las potencias internacionales y otorgando una impagable ventaja al Gobierno de Jartum; que, por lo demás, sabe utilizar a conciencia. Tan sólo el grado superlativo de las atrocidades, ya por todos conocidas en esos momentos pues los media han dirigido, por fin, los focos de sus cámaras a Darfur, y de la crisis humanitaria generada empujan a las potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, por un camino que, tan solo a regañadientes y lo más lentamente que les es posible,

¹¹⁷ Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

parecen dispuestos a recorrer. De ahí que, en el mismo párrafo 6 en el que exige al Gobierno de Sudán que cumpla sus compromisos de desarmar a los Janjaweed, «*expresa su intención* de examinar la posibilidad de adoptar las medidas previstas en el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, en caso de incumplimiento», contra el propio Gobierno de Jartum.

Buena prueba de ello es que, casi dos meses más tarde, y después de constatar el incumplimiento del Gobierno de Sudán, en la resolución 1564 (2004) el Consejo de Seguridad:

«*Determinando* que la situación en el Sudán constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y a la estabilidad en la región,

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Declara* con profunda preocupación que el Gobierno del Sudán no ha cumplido cabalmente sus obligaciones indicadas en la resolución 1556 (2004) y en el Comunicado Conjunto con el Secretario General de 3 de julio de mejorar, como el Consejo esperaba, la situación de seguridad de la población civil de Darfur frente a las continuas depredaciones, y *deplora* las infracciones de la cesación del fuego cometidas recientemente por todas las partes, en particular, según los informes de la Unión Africana, los ataques realizados con helicópteros por el Gobierno del Sudán y los ataques perpetrados por las milicias Janjaweed en las poblaciones de Yassin, Hashaba y Gallab el 26 de agosto de 2004;

(...)

14. *Declara* que el Consejo, en el caso de que el Gobierno del Sudán no cumpla plenamente con la resolución 1556 (2004) o con la presente resolución o, según constate previa consulta con la Unión Africana, no coopere plenamente en la expansión y ampliación de la Misión de Observación de la Unión Africana en Darfur, *considerará* la adopción de otras medidas conforme a lo previsto en el Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, tales como medidas que afecten al sector petrolífero del Sudán y al Gobierno del Sudán o a algunos de sus miembros, con el fin de tomar medidas efectivas para lograr su pleno cumplimiento o su plena cooperación».

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Reiteración de las amenazas, en fin, de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sin concreción real alguna dirigidas a aplacar la presión de la opinión pública internacional y a ganar tiempo para ellos y para el Gobierno de Jartum en Naivasha. Como sostiene PRUNIER: «Cette resolution (la resolución 1556 (2004), de 30 de julio) devait être la première d'une longue serie de textes jamais appliqués répétant la même demande (...). Naivasha demeurerait en tête de l'ordre de priorités concernant le Soudan»¹¹⁸.

2.2.1. La Misión Avanzada de Naciones Unidas en Sudán (UNAMIS)

La adopción del *Protocolo de Machakos*, el 20 de julio de 2002, y el desarrollo positivo del proceso de paz en el conflicto del Sur de Sudán, con la subsiguiente aprobación del *Acuerdo marco sobre dispositivos de seguridad durante el periodo provisional*, de 25 de septiembre de 2003, abrieron la posibilidad, contemplada ya en el mencionado Protocolo, de desplegar una operación de paz de Naciones Unidas en Sudán en el marco del proceso de paz indicado –pretendidamente global pero que, como sabemos, no era así en absoluto–. En efecto, en la Parte B del Protocolo, relativa a determinar la agenda del proceso de transición, se señala que ya en el denominado «periodo pre-provisional» se «crearán mecanismos para implementar y controlar la aplicación del Acuerdo de Paz» y que será necesaria «ayuda internacional»¹¹⁹; mientras que en el Acuerdo Marco se concreta algo más, señalando que «las Partes acuerdan un alto el fuego controlado internacionalmente» y que «implementarán los programas DDR con la ayuda de la Comunidad internacional»¹²⁰.

Sobre esta base político-jurídica, el Secretario General de Naciones Unidas envió a Sudán en abril de 2004 un pequeño grupo de técnicos y expertos con el objetivo de realizar la planificación logística y las evaluaciones necesarias sobre el terreno para el futuro despliegue de la operación de paz de Naciones Unidas necesaria para llevar a cabo las mencionadas

¹¹⁸ PRUNIER, G., «*Le Darfour ...*», *op. cit.*, p. 198.

¹¹⁹ *Protocolo de Machakos*, de 20 de julio de 2002, pto. 2.1.

¹²⁰ *Acuerdo marco sobre dispositivos de seguridad durante el periodo provisional*, de 25 de septiembre de 2003, pto. 2 y 3.e).

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

funciones una vez que se firmase el Acuerdo Global de Paz. La evaluación llevada a cabo sobre el terreno y presentada por el Secretario General al Consejo de Seguridad no fue nada positiva, «(d)ebido a la gran extensión territorial del país, comparable en tamaño al de Europa occidental, y a la carencia absoluta de infraestructura en la región meridional del Sudán». Y es que, «(t)eniendo en cuenta el grave deterioro que sufre la infraestructura de la región meridional del Sudán y la complejidad y alcance sin precedentes de las tareas que ha de realizar una futura operación de vigilancia y verificación, las Naciones Unidas tendrían que proporcionar un apoyo logístico de gran envergadura»¹²¹.

De ahí que el Secretario General concluyera que «(p)ara prestar una asistencia útil en la aplicación del acuerdo de paz del Sudán sobre una superficie de tan grandes dimensiones, la comunidad internacional deberá dar una respuesta amplia y cuidadosamente coordinada»¹²²; para lo cual recomienda que la futura operación de paz de Naciones Unidas sea desplegada por fases: ampliando, en primer lugar, el grupo de expertos ya enviado; estableciendo y desplegando, en segundo lugar, «un grupo de avanzada de las Naciones Unidas», al que se incorporaría el personal ya situado sobre el terreno, y que debería ser establecido por el Consejo de Seguridad; para, finalmente, quedar «absorbido dentro de una misión completa, si es que el Consejo de Seguridad la establece tras la firma de un acuerdo de paz global»¹²³.

Pues bien, ese «grupo de avanzada» referido por el Secretario General, será creado por el Consejo de Seguridad en la resolución 1547 (2004), de 11 de junio, con la denominación Misión Avanzada de Naciones Unidas en Sudán (UNAMIS, en sus siglas en inglés¹²⁴), junto a «una misión política especial, dedicados a preparar la supervisión internacional prevista en el Acuerdo de Naivasha sobre medidas de seguridad, de 25 de septiembre de 2003, facilitar los contactos con las partes interesadas y preparar la introducción de una operación de apoyo de la paz tras la firma de un acuerdo general de paz»¹²⁵. Además de estas primeras funciones, el Consejo de Seguridad pedirá al Secretario General «que, hasta tanto se firme

¹²¹ S/2004/453, de 3 de junio, par. 11.

¹²² *Ibid*, par. 12.

¹²³ *Ibid*, par. 15.

¹²⁴ *United Nations Advanced Mission in Sudan*.

¹²⁵ S/RES/1547 (2004), de 11 de junio, par. 1.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

el acuerdo general de paz, adopte las medidas preparatorias necesarias, incluso, en particular, el posicionamiento previo de los recursos logísticos y de personal más críticos para facilitar el despliegue rápido de la posible operación antes mencionada, principalmente para prestar asistencia a las partes en la supervisión y verificación del cumplimiento de los términos del acuerdo general de paz, así como para hacer los preparativos de la labor que ha de desempeñar la Organización durante el período de transición en el Sudán»¹²⁶.

Todo ello conformará el mandato de la UNAMIS en Sudán desde su establecimiento, en junio de 2004, hasta su sustitución por la Misión de Naciones Unidas en Sudán, de la que era avanzada, en marzo de 2005 y tras la firma del Acuerdo Global de Paz y, por consiguiente, del inicio del Periodo Pre-Provisonal señalado en el Protocolo de Machakos. Sin embargo, como sabemos, en Sudán estaban ocurriendo otras cosas, no tan positivas, además del proceso de paz del Sur. En Darfur la gravedad de la situación humanitaria no podía ya disimularse más, lo que trastocó, si quiera levemente, los planes al solicitar el Consejo de Seguridad por su resolución 1564 (2004), de 18 de septiembre, que el «Secretario General de las Naciones Unidas que, juntamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, tome las medidas apropiadas para aumentar el número de observadores de derechos humanos desplegados en Darfur». Lo cual dará pie para que la UNAMIS comenzase a actuar también en Darfur, en coordinación con la AMIS¹²⁷.

2.2.2. La Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS)

La culminación del proceso de paz del conflicto del Sur de Sudán con la firma, en Naivasha (Kenia) el 9 de enero de 2005, del Acuerdo Global de Paz significó el punto de partida de los diferentes periodos acordados para la aplicación del mismo, como hemos visto, y también el momento de la verdad para la puesta en marcha de la operación de paz de Naciones Unidas necesaria para el apoyo y control de lo acordado, largamente preparada, como hemos visto.

¹²⁶ *Ibid*, par. 4.

¹²⁷ *Vid.* S/2005/57, de 31 de enero, par. 9 y 10.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Así, tras evaluar la situación sobre el terreno, el Secretario General recomendará al Consejo de Seguridad establecer, «en virtud del Capítulo VI de la Carta, una operación multidimensional de las Naciones Unidas de apoyo a la paz, la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán»¹²⁸. Y éste, haciendo suya dicha recomendación, la creará por la resolución 1590 (2005), de 24 de marzo, con un límite de «10.000 efectivos militares y de un componente civil apropiado que incluya hasta 715 policías civiles»¹²⁹. Se trata, por consiguiente, de una operación de paz compleja en su composición, como corresponde al mandato que se le encarga cumplir, también complejo, y que gira en primer lugar en torno a:

- «a) Prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz desempeñando las funciones siguientes:
 - i) Supervisar y verificar el cumplimiento del Acuerdo de Cesación del Fuego e investigar sus infracciones;
 - ii) Hacer de enlace con donantes bilaterales respecto de la formación de unidades integradas conjuntas;
 - iii) Observar y supervisar el desplazamiento de grupos armados y el redespliegue de fuerzas en las zonas en que esté desplegada la UNMIS de conformidad con el Acuerdo de Cesación del Fuego;
 - iv) Prestar asistencia en el establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración previsto en el Acuerdo General de Paz, prestando particular atención a las necesidades especiales de las mujeres y los niños combatientes y a la aplicación de dicho programa por conducto del desarme voluntario y de la recogida y destrucción de las armas;
 - v) Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a promover una mejor comprensión del proceso de paz y de la función que cabe a la UNMIS mediante una eficaz campaña de información pública destinada a todos los sectores de la sociedad, en coordinación con la Unión Africana;
 - vi) Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a atender a la necesidad de un planteamiento nacional incluyente, que comprenda

¹²⁸ *Ibid*, par. 28.

¹²⁹ S/RES/1590 (2005), de 24 de marzo, par. 1.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

el papel de la mujer, con miras a la reconciliación y la consolidación de la paz;

- vii) Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz, en coordinación con programas de asistencia bilateral y multilateral, a preparar un programa de formación y evaluación de la policía para reestructurar el servicio de policía en el Sudán de manera compatible con los principios de una policía democrática y a prestar asistencia de cualquier otra índole en la formación de la policía civil;
- viii) Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a promover el Estado de derecho, con inclusión de un poder judicial independiente, y a proteger los derechos humanos de toda la población del Sudán por conducto de una estrategia completa y coordinada que apunte a luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y la estabilidad a largo plazo, así como ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a desarrollar y consolidar la estructura legal en el país;
- ix) Asegurar que haya capacidad, pericia y un componente adecuado en materia de derechos humanos a fin de llevar a cabo actividades de promoción, protección y supervisión de esos derechos;
- x) Impartir orientación y prestar asistencia técnica a las partes en el Acuerdo General de Paz, en cooperación con otras entidades internacionales, para apoyar la preparación y celebración de las elecciones y los referendos previstos en el Acuerdo»¹³⁰.

Junto a ello, a la UNMIS también se le encargan las siguientes funciones generales, no ligadas necesariamente con, aunque sin duda facilitadoras del Acuerdo Global de Paz:

- «b) Facilitar y coordinar, en la medida de sus posibilidades y en las zonas en que esté desplegada, el regreso voluntario de los refugiados y personas desplazadas dentro del país y la asistencia humanitaria, ayudando a establecer, entre otras cosas, las condiciones de seguridad necesarias;
- c) Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz, en cooperación con otros asociados internacionales en el sector de las actividades relativas a

¹³⁰ *Ibid*, par. 4.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

las minas, ocupándose de la asistencia, el asesoramiento técnico y la coordinación respecto de la remoción humanitaria de minas;

- d) Contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la labor internacional para proteger y promover los derechos humanos en el Sudán y coordinar la labor internacional destinada a la protección de los civiles, prestando especial atención a grupos vulnerables, entre ellos las personas desplazadas dentro del país, los refugiados que regresan y las mujeres y los niños, en la medida de sus posibilidades y trabajando en estrecha cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones asociadas y organizaciones no gubernamentales»¹³¹.

Se trata, como se puede observar de un muy amplio, ambicioso y complejo mandato, en el que conviven con funciones clásicas del *mantenimiento de la paz* tradicionales –supervisión y verificación del alto el fuego o del redespiegue de fuerzas–, junto a otras más novedosas, entre el mantenimiento y la consolidación de la paz, pero dentro todavía del terreno puramente militar –ayuda a la implementación del programa DDR (desarme, desmovilización y reintegración) o a la remoción de minas–, funciones más propias de la *consolidación de la paz* y que convierten a la misión en una verdadera *operación compleja*, que podríamos calificar bien de segunda bien de cuarta generación¹³²: con funciones relativas a protección y promoción de los derechos humanos y a la asistencia humanitaria, de un lado, y de reconstrucción y reestructuración del Estado para la creación de un verdadero Estado de Derecho –programa de formación y evaluación de la policía, lucha contra la impunidad, consolidar la estructura legal del país o promover un poder judicial independiente–, de otro.

Pero lo que convierte a la UNMIS en una *operación de paz de cuarta generación* no es tanto la complejidad de su mandato –característica compartida, como se sabe, con las denominadas operaciones de segunda generación (la UNTAG en Namibia o la UNTAC en Camboya, por citar sólo a dos de las más relevantes)¹³³–, sino la autorización expresa –con la consa-

¹³¹ *Ibid.*

¹³² *Vid.* sobre la evolución de las operaciones de paz de Naciones Unidas, VACAS FERNÁNDEZ, F., «Las operaciones de paz de Naciones Unidas», en *Misiones internacionales de paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2006, pp. 73-176.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

bida expresión «autoriza a adoptar las medidas necesarias para»— por parte del Consejo de Seguridad y con base en el Capítulo VII de la Carta —como, por lo demás, no podría ser de otra forma— para usar la fuerza de forma coercitiva para llevar a cabo al menos parte del mandato establecido:

«16. *Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,*

- i) *Decide autorizar a la UNMIS a adoptar, en las zonas en que estén desplegadas sus fuerzas y en el grado en que considere que esté dentro de sus posibilidades, las medidas necesarias para proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de las Naciones Unidas, el personal humanitario y el personal del mecanismo conjunto de evaluación y de la comisión de evaluación y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física»¹³⁴.*

Resulta importante aquí no confundir el *derecho inmanente al uso de la fuerza en legítima defensa* —que asiste también, cómo no, a las operaciones de paz de Naciones Unidas, y que, precisamente por su inmanencia, no necesita ser autorizado por el Consejo de Seguridad—, *del uso coercitivo de la fuerza*, que sólo cabe entender como un uso de la fuerza más allá de la legítima defensa; legítima defensa que, a su vez, debe entenderse de la única manera posible: como respuesta a un ataque previo o inminente, pero en todo caso seguro¹³⁵. Y es que la protección del personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, y de los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física y, sobre todo, la garantía de la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de las Naciones Unidas o del personal humanitario, pueden exigir un *uso de la*

¹³³ *Vid. ibid*, pp. 114-130.

¹³⁴ S/RES/1590 (2005), de 24 de marzo, par. 17. Cursivas añadidas.

¹³⁵ *Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F., El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2005; en especial, pp. 141-232.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

fuerza en primer lugar que, en ningún caso, puede ser considerado como respuesta y sí como uso coercitivo de la fuerza.

Como he explicado en otro lugar, «en relación a estas últimas (las operaciones de paz complejas), en el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* de agosto de 2000 (conocido como *informe Ibrahimi*), se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de establecer operaciones dotadas de instrumentos suficientemente eficaces para poder hacer frente con garantías a posibles grupos hostiles, sin distinguir uno y otro tipo de operaciones: de ahí que se hable genéricamente de *Operaciones de Paz*, lo cual, al parecer, incluiría tanto el *mantenimiento* como la *imposición*»¹³⁶. En consecuencia, el grupo defenderá que en «*los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza*. Y significa además que las fuerzas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y resultar más costosas, pero al mismo tiempo deben representar una *verdadera amenaza disuasiva*, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, características tradicionales del mantenimiento de la paz»¹³⁷.

Estamos, por consiguiente, ante una *operación de paz compleja también desde el punto de vista de su naturaleza y base jurídicas*: consensual y, en consecuencia, basada en el Capítulo VI de la Carta, en principio, tal y como hemos visto recomendaba el Secretario General en su informe; pero a la que se autoriza, con base en el Capítulo VII, el uso coercitivo de la fuerza si resultase necesario para cumplir parte de su mandato.

Volviendo a las *cuestiones operacionales* de la UNMIS, el Secretario General en su informe preparatorio consideraba que la operación tendría «una duración aproximada de siete años, incluidos el período anterior a la transición y el período de transición, seguido por un período apropiado de reducción progresiva, durante el cual la misión apoyaría la aplicación de los resultados del referendo»¹³⁸. Por consiguiente, en el mejor de los casos, la operación estará desplegada en Sudán entre 2005 y 2012.

En cuanto a su *estructura*, UNMIS está formada por un Representante Especial del Secretario General, que no se nombró hasta el 3 de septiembre

¹³⁶ VACAS FERNÁNDEZ, F., «Las operaciones de paz ...», op. cit., p. 156.

¹³⁷ *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, S/2000/809, de 21 de agosto, par. 51. Cursivas añadidas.

¹³⁸ S/2005/57, de 31 de enero, par. 29.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

de 2007, Ashraf Jehangir Qazi, de Pakistán; por dos Representantes Especiales Adjuntos, uno principal encargado de los asuntos relativos a los buenos oficios y el apoyo político al proceso de paz y la gobernanza, puesto ocupado por Taye-Brook Zerihoun, de Etiopía, y el segundo encargado de las funciones de Coordinador Residente y Coordinador Humanitario para el Sudán y que se ocupa de las cuestiones de asistencia, en la actualidad ostenta el cargo Ameerah Haq, de Bangla Desh; mientras que, el Comandante de la Fuerza es el Teniente General Jasbir Singh Lidder, de la India.

Finalmente, y de acuerdo con su mandato, la misión concentrará sus amplias y complejas funciones en cuatro esferas generales de actividad: buenos oficios y apoyo político al proceso de paz, seguridad, gobernanza y asistencia. Como explica el Secretario General: «La esfera de los buenos oficios y el apoyo político al proceso de paz correría de cuenta de mi Representante Especial, junto con los componentes de asuntos políticos e información pública. Los aspectos de seguridad se encomendarían a un componente militar. De la gobernanza se ocuparían los componentes de policía civil, imperio de la ley, derechos humanos, asuntos civiles, asistencia electoral y género. La asistencia humanitaria y de desarrollo sería atendida por los componentes de desarme, desmovilización y reintegración; coordinación humanitaria; protección; recuperación, retorno y reintegración; y actividades relativas a las minas»¹³⁹.

Por lo demás, la UNMIS sigue desempeñando su misión en relación al proceso de paz del conflicto del Sur de Sudán y, en consecuencia, en el marco de la aplicación del Acuerdo Global de Paz, con las consiguientes ampliaciones de los plazos de su mandato, tal y como estaba previsto. Cuestión diferente es el conflicto de Darfur y su particular proceso de paz que, al menos temporalmente, UNMIS verá como se cruza en su destino.

2.2.3. UNMIS-Darfur

Como hemos indicado al analizar UNAMIS, en realidad, Naciones Unidas inició su presencia en Darfur ya con el despliegue de la Misión Avanzada, siquiera testimonialmente. En la misma línea, en la propia resolución 1590 (2005), que establece UNMIS, el Consejo de Seguridad

¹³⁹ *Ibid*, par. 38.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

solicita al Secretario General que le presente un informe «acerca de las opciones que tiene la UNMIS para afianzar la labor de promoción de la paz en Darfur mediante la prestación de asistencia adecuada a la Misión de la Unión Africana en el Sudán, con inclusión de apoyo logístico y asistencia técnica y, en enlace con la Unión Africana, indique medios para utilizar los recursos de la Misión con ese fin, en particular los componentes de apoyo logístico y apoyo a las operaciones, y la capacidad de reserva»¹⁴⁰, además de pedir «que la UNMIS mantenga una coordinación y un enlace continuos y estrechos a todos los niveles con la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) con miras a afianzar rápidamente la labor de promoción de la paz en Darfur»¹⁴¹.

Pero, en todo caso, la presencia de Naciones Unidas en Darfur era muy escasa en los ámbitos militar y policial –limitada a varios oficiales de enlace militares y de policía con AMIS–; aunque era mucho más significativa en el ámbito civil en relación al desempeño de actividades en relación a derechos humanos, protección, imperio de la ley, asuntos civiles, enlace humanitario y apoyo a la misión¹⁴², a lo que hay que añadir la función de buenos oficios desempeñada por el Representante Especial del Secretario General en relación a Darfur. Pero era la complicada situación de seguridad sobre el terreno, unida a las carencias de la misión de la UA que, a pesar de su buena voluntad, le impedían cumplir eficazmente su mandato, lo que centraba la preocupación para poder salir de la espiral de violencia, violación masiva de derechos humanos y consiguiente crisis humanitaria que desde hacía ya más de 3 años habían convertido Darfur en un verdadero infierno.

En este negativo contexto, la firma del Acuerdo de Paz de Darfur, el 5 de mayo de 2006, parecía abrir una ventana de oportunidad largo tiempo esperada para poner en marcha los preparativos en la ONU que condujesen a la sustitución de la operación de la UA por una operación de paz de Naciones Unidas, mejor dotada y dispuesta para desplegarse y tratar de cumplir el complejo mandato que el conflicto de Darfur requería. Como afirmaba en ese momento el Secretario General: «Pese a los continuos

¹⁴⁰ S/RES/1590 (2005), de 24 de marzo, par. 5.

¹⁴¹ *Ibid*, par. 2.

¹⁴² *Vid. informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la asistencia de las Naciones Unidas a la Misión de la Unión Africana en el Sudán*, S/2005/285, de 3 de mayo.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

intentos de la Unión Africana y sus asociados por fortalecerla, la AMIS continúa tropezando con dificultades enormes para llevar a cabo la operación de mantenimiento de la paz. Además de los obstáculos que las partes ponen a sus actividades, como la imposición por el Gobierno de un toque de queda que la paraliza y de otras restricciones y la abierta hostilidad de algunos grupos rebeldes, la AMIS hace frente a problemas importantes, como la insuficiencia de medios de movilidad, comunicación e información pública, dificultades de mando y control y la falta de una financiación fija y previsible»¹⁴³.

Ventana de oportunidad que el Consejo de Seguridad se aprestó a utilizar cuando, en la resolución 1679 (2006), de 16 de mayo, hizo suya la idea de sustituir de manera paulatina, pero firme, la misión de la UA por una operación multidimensional de Naciones Unidas para Darfur; no sin antes pasar por una fase intermedia en la que se reforzaría AMIS para un cumplimiento más eficaz de su misión, así como para que pudiera hacer frente a las nuevas funciones asignadas por el Acuerdo de Paz de Darfur. Con ello se trataba de ganar el tiempo necesario para solventar los problemas –algunos de ellos de importante calado, como veremos– existentes para el despliegue de la prevista operación ONU para Darfur. Así, el Consejo de Seguridad:

2. *Exhorta* a la Unión Africana a que convenga con las Naciones Unidas, las organizaciones regionales e internacionales y los Estados Miembros los elementos que ahora resulten necesarios, además de los determinados por la Misión Conjunta de Evaluación de diciembre de 2005, para *reforzar la capacidad de la Misión* de hacer cumplir las medidas de seguridad previstas en el Acuerdo de Paz de Darfur con miras a una operación posterior de las Naciones Unidas en Darfur;

3. *Hace suya* la decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana publicada en su comunicado de 15 de mayo de 2006 de que, en vista de la firma del Acuerdo de Paz de Darfur, *deberían adoptarse medidas concretas para efectuar la transición de la Misión de la Unión Africana en el Sudán a una operación de las Naciones Unidas (...)*;

¹⁴³ S/2006/591, de 28 de julio, par. 41.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

4. *Subraya* que el Secretario General debe consultar conjuntamente con la Unión Africana, en consulta estrecha y permanente con el Consejo de Seguridad, y *en cooperación y estrecha consulta con las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur, incluido el Gobierno de Unidad Nacional*, respecto de las decisiones relativas a la transición a una operación de las Naciones Unidas»¹⁴⁴.

Será precisamente esta última cuestión, la posición del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán, la que resultará de más difícil tratamiento; tanto, que primero retrasará en más de un año la puesta en práctica de la decisión adoptada en mayo de 2006, para acabar finalmente modificando los planes iniciales de Naciones Unidas, como veremos. En efecto, en julio de 2006 el Secretario General presentará al Consejo de Seguridad un informe sobre cómo llevar a efecto las medidas planteadas por su resolución 1679 (2006): reforzamiento de AMIS, primero, y su sustitución por una operación multidimensional de Naciones Unidas, que debería estar desplegada en Darfur el 1 de enero de 2007. Como subraya el Secretario General: «El fortalecimiento inmediato de la AMIS y la posterior transición a una operación de las Naciones Unidas podrían neutralizar las peligrosas amenazas inherentes a la paz en Darfur y la región»¹⁴⁵.

Partiendo de esta base, el Secretario General recomendó «*con sujeción al consentimiento del Gobierno del Sudán* y con el asentimiento de otras partes en el Acuerdo de Paz de Darfur, que la Misión unificada de las Naciones Unidas en el Sudán se extienda a la región de Darfur a partir del 1º de enero de 2007»¹⁴⁶, para desarrollar tareas básicamente en los siguientes ámbitos: apoyo al proceso de paz y buenos oficios; imperio de la ley,

¹⁴⁴ S/RES/1679 (2006), de 16 de mayo. Cursivas añadidas.

¹⁴⁵ S/2006/591, de 28 de julio, par. 139.

Cuan lejos quedaba la postura desentendida de Naciones Unidas sostenida tan sólo año y medio antes, cuando en el *informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre la asistencia de las Naciones Unidas a la Misión de la Unión Africana en el Sudán*, se decía que «la asistencia (a AMIS) que puede prestar la UNMIS es limitada porque deberá concentrar toda su atención y sus recursos en un despliegue de apoyo a la aplicación del Acuerdo General de Paz entre el Gobierno y el SPLM/A. Además, la operación en el Sudán meridional, que es resultado de meses de planificación detenida, no debería verse comprometida ni sometida a tensiones indebidas, sobre todo durante la delicada fase de su puesta en marcha». S/2005/285, de 3 de mayo, par. 17.

¹⁴⁶ S/2006/591, de 28 de julio, par. 61. Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

gobernanza y derechos humanos; asistencia humanitaria, recuperación y reintegración; seguridad y protección física. De todos ellos, será el último el que desatará los problemas principales para el despliegue de la misión de Naciones Unidas tal y como estaba previsto.

En efecto, como sostenía el Secretario General, «(e)l objetivo principal de una operación militar de las Naciones Unidas en Darfur debe ser crear un entorno estable y seguro para proteger a los civiles y apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur»¹⁴⁷. Para ello, y tras una evaluación detallada de las necesidades militares para cumplir dicha función con eficacia, el Secretario General planteaba tres opciones distintas, pero que, en lo que aquí interesa, suponían, en cualquiera de los casos, el despliegue de entre 15.300 y 18.600 soldados en Darfur. Y es aquí, precisamente, donde el Gobierno de Unidad Nacional de Sudán planteó su oposición cerrada a este tipo de misión de Naciones Unidas, apostando por que continuase en Darfur únicamente la operación de la UA.

El problema es que, como acabamos de ver, *Naciones Unidas sólo estaba dispuesta a desplegar una operación consensual* de paz, que contase, por consiguiente, con el consentimiento del Gobierno de Sudán. *En ningún caso una operación coercitiva*, que, sin embargo, era perfectamente posible desde el punto de vista jurídico, puesto que el Consejo de Seguridad había, ya desde hacía tiempo, calificado la situación en Darfur como «amenaza a la paz y la seguridad internacionales», situándose, por lo tanto, en el Capítulo VII de la Carta¹⁴⁸. La cuestión era, como desde el inicio del conflicto de Darfur, puramente política, en absoluto jurídica, lo cual situaba la adopción de las decisiones simplemente mediatizada por el principio de oportunidad política, no limitada por el principio de legalidad, que, como hemos visto, no lo hacía: *seguía sin ser conveniente políticamente enfrentarse al Gobierno de Jartum*, Gobierno de Unidad Nacional ya, en un momento en el que se estaba comenzando a aplicar el Acuerdo Global de Paz; igual que no lo era tres años antes, cuando dicho acuerdo se estaba negociando.

¹⁴⁷ *Ibid*, par. 71.

¹⁴⁸ Para un análisis en profundidad sobre esta cuestión *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., *El principio de no intervención y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; en especial, pp. 90-125.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Todo ello situaba a Naciones Unidas en una posición difícil porque, como recordaba una y otra vez el Secretario General: «La AMIS no puede desempeñar eficazmente su función con el mandato y la capacidad actuales. Por otra parte, las Naciones Unidas no pueden hacerse cargo plenamente de las funciones de mantenimiento de la paz en la región sin el consentimiento ni la cooperación del Gobierno del Sudán»¹⁴⁹. En esta tesitura, y «(m)ientras que el Gobierno del Sudán sigue sintiendo aprensión por el establecimiento de una operación de las Naciones Unidas, la prestación de apoyo a la AMIS representaría la confirmación del enorme esfuerzo internacional encaminado a poner fin al conflicto»¹⁵⁰. La *aprensión* del Gobierno de Sudán se mantendría todavía durante largo tiempo, a pesar de que el Consejo de Seguridad hiciera suyas las recomendaciones del Secretario General en el sentido indicado, de apoyo a AMIS, primero, y de sustitución de la misma por una operación ONU, después.

En efecto, por su resolución 1706 (2006), de 31 de agosto, el Consejo de Seguridad decidió, en primer lugar, que se reforzase «la AMIS utilizando recursos existentes y recursos adicionales de las Naciones Unidas con miras a la transición a una operación de las Naciones Unidas en Darfur»¹⁵¹; para lo cual ampliará el mandato y contingente de UNMIS para que se desplegara en Darfur, en sustitución de AMIS, a más tardar el 31 de diciembre de 2006. Así, el Consejo de Seguridad:

«1. *Decide que*, sin perjuicio del mandato y de las operaciones actuales de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) de conformidad con la resolución 1590 (2005) y con el fin de prestar apoyo a la aplicación pronta y efectiva del Acuerdo de Paz de Darfur, *se amplíe el mandato de la UNMIS* como se indica en los párrafos 8, 9 y 12 *infra*, que la UNMIS se despliegue en Darfur y, en consecuencia, *solicita el consentimiento del Gobierno de Unidad Nacional para ese despliegue*, e *insta* a los Estados Miembros a que aporten la capacidad necesaria para un despliegue rápido;

(...)

¹⁴⁹ S/2006/591, de 28 de julio, par. 139.

¹⁵⁰ *Ibid*, par. 138.

¹⁵¹ S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto, par. 7.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

3. *Decide* que la UNMIS se refuerce con un máximo de 17.300 efectivos militares y con un componente civil adecuado que incluya un máximo de 3.300 efectivos de policía civil y un máximo de 16 unidades constituidas de policía,

(...)

5. *Pide* al Secretario General que celebre consultas con la Unión Africana, en estrecha y permanente consulta con las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur, incluido el Gobierno de Unidad Nacional, sobre el plan y el calendario para la transición de la AMIS a una operación de las Naciones Unidas en Darfur; *decide* que los elementos indicados en los párrafos 40 a 58 del informe del Secretario General de 28 de julio de 2006 *se empiecen a desplegar a más tardar el 1º de octubre de 2006* y que con posterioridad, como parte del proceso de transición a una operación de las Naciones Unidas, se despliegue lo antes posible capacidad operacional adicional, y *que la UNMIS asuma la responsabilidad de la AMIS de apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur una vez que expire el mandato de la AMIS, pero en cualquier caso a más tardar el 31 de diciembre de 2006*»¹⁵².

Con el contingente y los plazos señalados, el *mandato* de UNMIS-Darfur se divide en dos aspectos bien diferenciados. Por un lado, *funciones relativas a la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur*:

- «a) *Vigilar y verificar el cumplimiento* por las partes del capítulo 3 (Cesación general del fuego y disposiciones finales de seguridad) *del Acuerdo de Paz de Darfur* y el Acuerdo de Nyamena *de cesación del fuego* por motivos humanitarios en el conflicto de Darfur;
- b) *Observar y vigilar los desplazamientos de grupos armados y el redespiegue de fuerzas* en las zonas en que esté desplegada la UNMIS, utilizando medios terrestres y aéreos, de conformidad con los Acuerdos;
- c) *Investigar las violaciones de los Acuerdos* e informar de dichas violaciones a la Comisión de Cesación del Fuego; y mantener,

¹⁵² *Ibid.* Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

junto con otros agentes internacionales, relaciones de cooperación y coordinación con la Comisión de Cesación del Fuego, la Comisión Conjunta y la Dependencia Conjunta de Agilización del Socorro Humanitario y de Supervisión, establecidas de conformidad con los Acuerdos, incluso prestándoles asistencia técnica y apoyo logístico;

- d) *Mantener*, en particular, *una presencia en sectores clave, como las zonas de amortiguación* establecidas en cumplimiento del Acuerdo de Paz de Darfur, *determinadas zonas de los campamentos de desplazados internos y las zonas desmilitarizadas* alrededor de esos campamentos y dentro de ellos, a fin de *promover el restablecimiento de la confianza, y evitar la violencia, en particular previniendo el uso de la fuerza*;
- e) *Vigilar las actividades transfronterizas de grupos armados a lo largo de las fronteras del Sudán con el Chad y con la República Centroafricana*, en particular mediante operaciones periódicas de reconocimiento terrestre y aéreo;
- f) Prestar asistencia en la *elaboración y ejecución de un programa completo y sostenible de desarme, desmovilización y reintegración de los excombatientes* y de las mujeres y los niños relacionados con ellos, según se prevé en el Acuerdo de Paz de Darfur y con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones 1556 (2004) y 1564 (2004);
- g) Prestar asistencia a las partes, en cooperación con otros agentes internacionales, en la *preparación y celebración de los referendos previstos* en el Acuerdo de Paz de Darfur;
- h) Ayudar a las partes en los Acuerdos a *promover la comprensión del proceso de paz y de la función de la UNMIS mediante una campaña de información pública eficaz* destinada a todos los sectores de la sociedad, en coordinación con la Unión Africana;
- i) *Cooperar estrechamente con el Presidente del proceso de diálogo y consulta entre las partes de Darfur*, prestarle apoyo y asistencia técnica, y coordinar las actividades de otros organismos de las Naciones Unidas con ese fin, y ayudar a las partes en el proceso de diálogo y consulta a abordar la necesidad de un planteamiento incluyente, que comprenda el papel de la mujer, con miras a la reconciliación y la consolidación de la paz;
- j) Ayudar a las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur, en coordinación con los programas de asistencia bilateral y multilateral, a *rees-*

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

estructurar el servicio de policía en el Sudán de conformidad con las normas de una actividad policial democrática, elaborar un programa de formación y evaluación de la policía y prestar asistencia de otras formas para la capacitación de la policía civil;

- k) Ayudar a las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur a *promover el imperio de la ley, incluido un poder judicial independiente, y la protección de los derechos humanos* de toda la población del Sudán mediante una estrategia amplia y coordinada con el objetivo de luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y a la estabilidad a largo plazo, y ayudar a las partes en el Acuerdo de Paz de Darfur a elaborar y consolidar el marco jurídico nacional;
- l) Asegurar que la UNMIS tenga representación, capacidad y competencia suficientes en materia de derechos humanos para llevar a cabo actividades de *promoción de los derechos humanos, de protección de los civiles y de supervisión*, con especial atención a las necesidades de las mujeres y de los niños»¹⁵³.

Por otro, funciones con un origen diverso, pero de enorme importancia sobre el terreno y de gran relevancia política:

- «a) *Facilitar y coordinar*, en cooperación estrecha con los organismos competentes de las Naciones Unidas, en la medida de sus posibilidades y en las zonas en que esté desplegada, *el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados internos y la asistencia humanitaria* ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias en Darfur y por otros medios;
- b) Contribuir a las actividades internacionales de *protección, promoción y vigilancia de los derechos humanos en Darfur*, así como coordinar las actividades internacionales de protección de los civiles, prestando especial atención a los grupos vulnerables, entre ellos los desplazados internos, los refugiados que regresan y las mujeres y los niños;
- c) Ayudar a las partes en los Acuerdos, en cooperación con otros asociados internacionales en el sector de las actividades relativas a las minas, mediante la prestación de asistencia y asesoramiento

¹⁵³ *Ibid*, par. 8. Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

- técnico para la *remoción humanitaria de minas* y la coordinación de las actividades, así como mediante programas de sensibilización sobre las minas para todos los sectores de la sociedad;
- d) Ayudar a hacer frente a los problemas de seguridad regional manteniendo un enlace estrecho con las actividades a nivel internacional para *mejorar la situación de seguridad en las regiones vecinas junto a las fronteras entre el Sudán y el Chad y entre el Sudán y la República Centroafricana*, incluso mediante el establecimiento de una *presencia multidimensional* consistente en oficiales de enlace sobre asuntos políticos, humanitarios, militares y de policía civil, en lugares clave del Chad, en particular en los campamentos de desplazados internos y de refugiados y, si fuera necesario, en la República Centroafricana, y contribuir a la aplicación del Acuerdo entre el Sudán y el Chad firmado el 26 de julio de 2006»¹⁵⁴.

Además de la especificación de los cuatro bloques de tareas anticipadas por el Secretario General en torno a la ayuda a la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y de las funciones más propiamente humanitarias y relativas a los derechos humanos, transversales por definición; conviene destacar la última de las funciones referidas porque supone una importante innovación en el tratamiento del conflicto y, por ende, de su conceptualización misma, al desbordar la frontera oeste de Sudán y, por fin, abordar la regionalización del conflicto; como, por lo demás, hacía ya tiempo que resultaba obvio sobre el terreno.

Y es que, como indicaba en su informe de 28 de julio de 2006 el Secretario General: «La situación de Darfur tiene importantes repercusiones en la seguridad de la región y ejerce una influencia directa en los vecinos del Sudán, particularmente el Chad y la República Centroafricana. (...) prosigue la circulación transfronteriza ilícita de armas y personas y predomina una situación de inseguridad en zonas próximas a la frontera, lo que expone a los desplazados internos y a los refugiados a graves amenazas para su seguridad. Tal es la situación existente en la zona fronteriza entre el Chad y el Sudán, así como en la región de Vakaga de la República Centroafricana». En consecuencia y «(a) fin de asegurar que una operación de las Naciones Unidas en Darfur funcione con la máxima eficacia», el Secretario General

¹⁵⁴ *Ibid*, par. 9. Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

señala que «sería importante que la UNMIS tuviera una presencia multidimensional en lugares clave del Chad, en especial en los campamentos de desplazados internos y de refugiados y, si es necesario, en la República Centroafricana»¹⁵⁵. Recomendación recogida, como hemos visto, por el Consejo de Seguridad y que exigiría la concertación de los respectivos acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas con Chad y la República Centroafricana, tal y como se indica en el par. 12.b) de la resolución mencionada.

Por otro lado, en esta resolución se sigue la misma técnica, ya vista, en relación a la que establece UNMIS, de, con base expresa en el Capítulo VII, *autorizar el uso coercitivo de la fuerza armada* a la operación para el cumplimiento de determinadas funciones de su mandato. En este caso, el Consejo de Seguridad:

«Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

a) *Decide* autorizar a la UNMIS a usar todos los medios necesarios, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida de sus posibilidades, para:

- Proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas, el personal de asistencia humanitaria y el personal de la comisión de evaluación, impedir que grupos armados obstaculicen la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren sometidos a amenazas de violencia física,
- Prevenir todo ataque y amenaza contra civiles a fin de apoyar la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur,
- Retirar o recoger, según corresponda, las armas o pertrechos cuya presencia en el territorio de Darfur sea contraria a las disposiciones de los Acuerdos y a las medidas impuestas en virtud de los párrafos 7 y 8 de la resolución 1556 (2004), y disponer de dichas armas y pertrechos como corresponda».

Como se puede observar la previsión de ámbitos materiales para cuya consecución se autoriza el uso de la fuerza coercitiva se amplía sustan-

¹⁵⁵ S/2006/591, de 28 de julio, par. 122 y 123.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

cialmente para el caso de Darfur, precisamente debido a la gravedad de la situación real sobre el terreno.

Sin embargo, *toda esta elaboración de previsiones* –plasmadas en una resolución con base en el Capítulo VII de la Carta, al menos para determinadas disposiciones, no lo olvidemos– no pasará de ahí para *acabar siendo papel mojado*. La razón será, como hemos adelantado, *la falta de consentimiento por parte del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán*, necesario para llevar a cabo el despliegue de UNMIS en Darfur, como hemos visto, porque así lo quiso el Consejo de Seguridad. Y ello, pese a asegurarle en la parte enunciativa de la resolución que estamos analizando «su firme compromiso de preservar la soberanía, la unidad, la independencia y la integridad territorial del Sudán, que no se verían afectadas por la transición a una operación de las Naciones Unidas en Darfur, y de defender la causa de la paz, *expresando su determinación de colaborar con el Gobierno del Sudán, respetando plenamente su soberanía, para ayudarlo a resolver los diversos problemas a que se enfrenta ese país, y de que una operación de las Naciones Unidas en Darfur tenga, en la medida de lo posible, una sustantiva participación africana y un claro carácter africano*».

Si bien asegurar el respeto de la soberanía e integridad territorial del Estado en cuyo territorio se despliega una operación de paz de Naciones Unidas es algo siempre reiterado en las resoluciones que establecen operaciones de paz –exigencia derivada del principio de no intervención contenido en el artículo 2.7 de la Carta–, el hacerlo con la amplitud con la que se hace aquí resulta realmente inédito. Ello se debe, precisamente, a la insistencia del Gobierno de Sudán en este sentido, así como a su opción por que sea una operación africana, como la ya desplegada, la que continúe actuando en Darfur. De ahí la contundencia del Secretario General al afirmar lo siguiente: «Creo oportuno recalcar nuevamente que las Naciones Unidas no tienen intenciones ocultas en relación con las propuestas reseñadas en el presente informe, más allá de la necesidad urgente de ayudar a la población y prevenir que la crisis se propague. El despliegue de una futura fuerza de las Naciones Unidas en Darfur, que provendría principalmente de países de África y Asia, junto con el apoyo indispensable de los países desarrollados, tendría por objeto ayudar a las partes a aplicar el Acuerdo de Paz de Darfur, pero en ningún caso ocupar el país. Insto a las autoridades sudanesas a asegurar que los objetivos e ideales de las Naciones Unidas no se distorsionen ni tergiversen con fines políticos»¹⁵⁶.

¹⁵⁶ *Ibid*, par. 141.

2.2.4. La Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)

El punto muerto al que se había llegado en relación al despliegue previsto en agosto de 2006 por el Consejo de Seguridad de la UNMIS en Darfur al no contar con el consentimiento del Gobierno de Sudán, se despejó en las conversaciones celebradas en Addis Abeba el 16 de noviembre de ese año. Como afirmó el Secretario General: «La negativa persistente, en nombre de la soberanía, a aceptar el despliegue de tropas de las Naciones Unidas en apoyo de la operación de la AMIS tiene por resultado la perpetuación de los ataques y abusos, que ya no pueden tolerarse. Ha llegado la hora de levantar todos los impedimentos, operacionales y jurídicos, para la asistencia de las Naciones Unidas a la Unión Africana, y de reafirmar la declaración pública de cooperar con la Unión Africana y las Naciones Unidas»¹⁵⁷.

En Addis Abeba se llegó, efectivamente, a un acuerdo para, por fin, levantar los impedimentos que concurrían para la transformación de AMIS en una potente operación de paz de la única manera posible, con el apoyo de Naciones Unidas, y de la única manera aceptada por la Comunidad internacional –que no la única posible, como sabemos–, con el consentimiento del Gobierno de Jartum. Para esta especie de ejercicio de cuadratura del círculo se pretendió, además, utilizar todo aquello ya realizado que fuera posible, como parecía lógico, por lo que se trazó un plan en tres fases: las dos primeras no suponían más que poner en práctica lo establecido el 31 de agosto en la resolución 1706 (2006) por el Consejo de Seguridad en el sentido de adoptar «las medidas necesarias para reforzar la AMIS utilizando recursos existentes y recursos adicionales de las Naciones Unidas»; si bien, ya no «con miras a la transición a una operación de las Naciones Unidas en Darfur»¹⁵⁸, como sabemos preveía la resolución citada, sino a una nueva operación bautizada como *híbrida*, por estar conformada en parte por la AMIS de la UA y en parte por Naciones Unidas.

En efecto, *la primera fase*, ya acordada entre la UA y la ONU en septiembre, y apoyada por el Presidente Bashir, del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán, el 3 de octubre, suponía la puesta en práctica de un

¹⁵⁷ S/2006/1041, de 28 de diciembre, par. 69.

¹⁵⁸ S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto, par. 7.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

conjunto de medidas de apoyo inmediato de Naciones Unidas a la AMIS denominado «paquete de apoyo ligero». Éste incluiría «apoyo logístico y material, 105 oficiales militares, 33 asesores de policía y 48 funcionarios civiles para prestar asistencia a la AMIS en remoción de minas, información pública y apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz. El objeto del apoyo es aumentar inmediatamente las operaciones de la AMIS mediante una función consultiva proactiva del personal de las Naciones Unidas»¹⁵⁹. Por su parte, la segunda fase, denominada «paquete de apoyo pesado», y sobre la que se comenzaron a realizar consultas en diciembre de 2006, incluía «recursos aéreos considerables, capacidad de asesoramiento militar y policial considerable, apoyo civil para la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y un conjunto de capacidades habilitadoras de las Naciones Unidas»¹⁶⁰.

Finalmente, se acordó en Addis Abeba que, en una tercera fase, se establecería una *operación híbrida de la UA y las Naciones Unidas*, dirigida por un Representante Especial y comandada por un Comandante de la Fuerza que serían nombrados conjuntamente por las Naciones Unidas y la Unión Africana; y que, por lo que respecta a su contingente, estaría formada por hasta 17.000 soldados y 3.000 agentes de policía civil, que era lo previsto en agosto de 2006 por el Consejo de Seguridad para el despliegue de UNAMIS en Darfur, como recordamos. En definitiva, se trata, como afirma el Secretario General de Naciones Unidas, de «una operación de mantenimiento de la paz más fuerte, más capaz y mejor financiada, que aproveche lo mejor de la AMIS y también la experiencia y los recursos de las Naciones Unidas. Este valor añadido podría incluir financiación y la determinación y el despliegue de capacidad y tropas que pueden no poder obtenerse de los Estados miembros de la UA; liderazgo unificado de la UA y las Naciones Unidas; y también el apoyo y la orientación cotidianos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz»¹⁶¹.

El Consejo de Paz y Seguridad de la UA emitió un comunicado el 30 de noviembre de 2006 en el que decidía prorrogar el mandato de AMIS por 6 meses más, desde el 31 de diciembre de 2006, y hacía suyas las conclusiones de Addis Abeba. Por su parte, el Consejo de Ministros de

¹⁵⁹ S/2006/1041, de 28 de diciembre, par. 40.

¹⁶⁰ *Ibid*, par. 43.

¹⁶¹ *Ibid*, par. 53.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Sudán, presidido por Bashir, hacía lo propio el 3 de diciembre, mientras que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas lo hacía a su vez el 19 de diciembre, a través de una Declaración Presidencial¹⁶². Finalmente, el 31 de julio de 2007 el Consejo de Seguridad, recordando todo ello, así como los acuerdos de paz:

«(E)*xhortando* a todas las partes a que los apliquen sin demora y faciliten el despliegue inmediato de los módulos de apoyo moderado y en gran escala de las Naciones Unidas a la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) y una operación híbrida en Darfur, a la que las Naciones Unidas proporcionarán apoyo y estructuras de mando y control,

(...)

Encomiando a este respecto que el Sudán haya accedido a que la operación híbrida se despliegue en Darfur, como se detalló en las conclusiones de las consultas de alto nivel mantenidas por la Unión Africana y las Naciones Unidas con el Gobierno del Sudán en Addis Abeba el 12 de junio de 2007 y se confirmó plenamente durante la reunión celebrada por el Consejo con el Presidente del Sudán el 17 de junio en Jartum,

Recordando que en el Acuerdo de Addis Abeba se establece que la operación híbrida deberá ser predominantemente africana y que los efectivos deberán provenir, en la medida de lo posible, de países africanos,

(...)

Habiendo determinado que la situación en Darfur (Sudán), sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales,

1. *Decide*, con el fin de apoyar la aplicación pronta y efectiva del Acuerdo de Paz de Darfur y el resultado de las negociaciones previstas en el párrafo 18, autorizar y ordenar el establecimiento, por un período inicial de 12 meses, de una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)»¹⁶³.

¹⁶² S/PRST/2006/55, de 19 de diciembre.

¹⁶³ S/RES/1769 (2007), de 31 de julio.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

La *Misión híbrida en Darfur*, primera de esta naturaleza que se establece, contará con un importante contingente de «un máximo de 19.555 efectivos militares, incluidos 360 observadores militares y oficiales de enlace, y por un componente civil apropiado con un máximo de 3.772 agentes de policía y 19 unidades de policía constituidas de hasta 140 efectivos cada una», que se desplegará de acuerdo con un calendario cerrado en la propia resolución¹⁶⁴:

1. «A más tardar en octubre de 2007, la UNAMID establecerá una capacidad operacional inicial para el cuartel general».
2. «A partir de octubre de 2007, la UNAMID concluirá los preparativos para asumir la autoridad de mando operacional sobre los módulos de apoyo moderado y el personal actualmente desplegado a la AMIS, y sobre los módulos de apoyo en gran escala y el personal de la operación híbrida que se hayan desplegado para esa fecha».
3. «Tan pronto sea posible y no más tarde del 31 de diciembre de 2007, la UNAMID, habiendo completado todas las tareas restantes necesarias para que pueda dar efecto a la totalidad de los elementos de su mandato, asumirá los poderes traspasados de la AMIS con miras a lograr una capacidad operacional y una dotación de efectivos plenas tan pronto sea posible a partir de entonces».

En consecuencia, y una vez que se produzca el traspaso de poderes de la AMIS a la UNAMID, el contingente máximo de UNMIS volverá a ser el determinado en la resolución 1590 (2005), tras el fallido intento de extenderla a Darfur por la resolución 1706 (2006).

Por lo que respecta a su mandato, éste apenas varía del previsto en la resolución 1706 (2006) para UNMIS-Darfur y que giraba, como sabemos, básicamente en torno a la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, junto a funciones humanitarias y relativas a derechos humanos. Tan sólo habrá una variación, aunque de largo alcance: no se hará mención al despliegue de la operación al otro lado de la frontera, en Chad y República Centroafricana; lo que acabará forzando el establecimiento de una nueva operación de paz, como veremos. En concreto, el Secretario General de Naciones Unidas y el Presidente de la Comisión de la Unión Africana determinaron

¹⁶⁴ *Ibid*, par. 5.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

en su informe conjunto de junio de 2007 el mandato que debería tener UNAMID y que aprobó el Consejo de Seguridad en el párrafo 1 de la resolución 1769 (2007):

- «a) Contribuir al *restablecimiento de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria* y facilitar el acceso humanitario pleno en todo el territorio de Darfur;
- b) Contribuir a la *protección de la población civil amenazada de violencia física* y prevenir los ataques contra civiles, en la medida de su capacidad y en sus zonas de despliegue, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán;
- c) *Vigilar, observar el cumplimiento y verificar la aplicación de los diversos acuerdos de cesación del fuego* firmados desde 2004, así como prestar asistencia para la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y otros acuerdos que se concierten con posterioridad;
- d) *Prestar asistencia al proceso político* para garantizar que tenga un carácter inclusivo y apoyar la mediación conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en sus esfuerzos por ampliar y reforzar el compromiso con el proceso de paz;
- e) Contribuir a *crear un entorno seguro* para la reconstrucción y el desarrollo económicos, así como para el regreso sostenible de los desplazados internos y los refugiados a sus hogares;
- f) Contribuir al *fomento del respeto y la protección de los derechos humanos* y las libertades fundamentales en Darfur;
- g) Prestar asistencia a la *promoción del estado de derecho* en Darfur, entre otras cosas mediante el apoyo al fortalecimiento de un poder judicial independiente y del sistema penitenciario, y al desarrollo y la consolidación del ordenamiento jurídico nacional;
- h) *Vigilar la situación de seguridad en las fronteras del Sudán con el Chad y la República Centroafricana* e informar al respecto»¹⁶⁵.

Mandato que se puede resumir en las siguiente áreas, con diferentes funciones en cada una de ellas, tal y como se determinan en el párrafo 55 del citado informe: apoyo al proceso de paz y buenos oficios; seguridad; estado de derecho, gobernanza y derechos humanos, y asistencia humani-

¹⁶⁵ S/2007/307, de 5 de junio, par. 54. Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

taria. Y, siguiendo la técnica ya conocida, el Consejo de Seguridad –único con capacidad para hacerlo, de acuerdo con los artículos 2.7, 42 y 53 de la Carta de Naciones Unidas–:

«Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas:

- a) *Decide* autorizar a la UNAMID a *tomar todas las medidas necesarias*, en las zonas de despliegue de sus fuerzas y en la medida en que considere que tiene capacidad para ello, *con el fin de*:
 - i) Proteger a su personal, recintos, instalaciones y equipo, y garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su propio personal y de los trabajadores humanitarios,
 - ii) Dar apoyo a la aplicación pronta y eficaz del Acuerdo de Paz de Darfur, impedir que los ataques armados obstaculicen su aplicación y proteger a los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe al Gobierno del Sudán»¹⁶⁶.

De su redacción, sin embargo, destaca poderosamente el segundo párrafo, por la amplitud, generalidad y, habría que decir, indeterminación, lo que puede llevar a concluir que UNAMID tiene autorizado el uso coercitivo de la fuerza *para la aplicación de todo su mandato* y no de algunas funciones específicas; lo que la convertiría en una clara operación de imposición de la paz, al menos sobre el papel: otra cosa será su desarrollo sobre el terreno, claro está.

Finalmente, la naturaleza híbrida de UNAMID tendrá importantes consecuencias, tanto desde el punto de vista jurídico como de su estructura. Como hemos visto, el mismo nacimiento de la operación es muestra de la complejidad que una operación de esta naturaleza posee: se trata de la conjunción de tres voluntades diferentes –ONU, UA y Sudán, como las organizaciones internacionales que conforma la fuerza y el Estado bajo cuya jurisdicción se despliega, respectivamente–, que se producirá, por fin, en Addis Abeba, el 12 de junio de 2007 y que se deberá plasmar en la expresión de voluntad en el sentido de hacer suyas las conclusiones allí alcanzadas, que, como hemos visto, se hará por separado a través de

¹⁶⁶ S/RES/1769 (2007), de 31 de julio, par. 15.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

actos unilaterales por parte del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, respectivamente.

De otro lado, resulta de gran trascendencia, especialmente desde el punto de vista jurídico, determinar *quién establece la operación y a quién corresponde su control efectivo*, elementos que determinarán, en definitiva, a quién pertenece jurídicamente la operación, más allá de que tenga naturaleza híbrida desde la perspectiva operacional y política. Y es que cuestiones esenciales en Derecho, en y para la aplicación del principio de legalidad, como la determinación de su marco jurídico específico, a través del *Acuerdo del Estatuto de la Fuerza*, y de la *responsabilidad internacional* como consecuencia de la atribución de posibles hechos ilícitos cometidos por sus componentes¹⁶⁷, deberán establecerse de acuerdo con la respuesta a las preguntas planteadas.

Pues bien, en ambos casos la respuesta, como por lo demás no podría ser de otro modo, es la misma: se trata de una *operación de Naciones Unidas*. Por lo que respecta a su *establecimiento* como operación de paz, el párrafo primero de la resolución 1769 (2007) es claro en este sentido al establecer que el Consejo de Seguridad «*(d)ecide*, con el fin de apoyar la aplicación pronta y efectiva del Acuerdo de Paz de Darfur y el resultado de las negociaciones previstas en el párrafo 18, *autorizar y ordenar el establecimiento*, por un período inicial de 12 meses, de una operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)»¹⁶⁸.

En cuanto al *principio de control efectivo*, en consonancia con lo anterior y debido a la naturaleza híbrida de la operación, el Consejo de Seguridad se ve en la necesidad de establecer específicamente en el párrafo 7 el *principio de unidad de mando y control*, cosa que no ocurre normalmente, puesto que éste se presupone en el caso de operaciones de paz puramente de Naciones Unidas: «*Decide que habrá unidad de mando y de control*, lo cual, de conformidad con los principios básicos del mantenimiento de la paz, significa que *existirá una cadena de mando única*, y *decide también que las Naciones Unidas proporcionarán las estructuras de mando y de control* y el apoyo de la operación»¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Vid, sobre esta cuestión, VACAS FERNÁNDEZ, F., *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas: fundamento y principales problemas de su puesta en práctica*, Dykinson, Madrid, 2002.

¹⁶⁸ Cursivas añadidas.

¹⁶⁹ Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

En definitiva, es Naciones Unidas quien ostenta el control efectivo de la operación, con todas las consecuencias que de ello se derivan; en especial, desde la perspectiva de la atribución de los hechos ilícitos cometidos por su personal, por lo que la hipotética responsabilidad internacional consecuencia de ellos será únicamente de Naciones Unidas¹⁷⁰. De ahí que también corresponderá a Naciones Unidas negociar y adoptar con Sudán el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de UNAMID, tal y como se establece en el par. 15.b) de la resolución, aunque en consulta con la UA como corresponde a la naturaleza híbrida de la operación Así, el Consejo de Seguridad:

«*Pide al Secretario General, en consulta con el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, y al Gobierno del Sudán que concierten, en un plazo de 30 días, un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de la UNAMID, teniendo en cuenta la resolución 58/82 de la Asamblea General, relativa al alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, y la resolución 61/133 de la Asamblea General, relativa a la seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas, y decide que, mientras no se haya concertado dicho acuerdo, el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de 9 de octubre de 1990 (A/45/594) se aplicará provisionalmente al personal de la UNAMID que realice operaciones en ese país*»¹⁷¹.

Desde la perspectiva de su *estructura y composición* la naturaleza híbrida de UNAMID tendrá como consecuencia una especial complejidad de la misma, especialmente en relación a la elección de los mandos y de los contingentes. Y es que, partiendo de la base del principio de unidad de mando y control que, como hemos visto, ostenta Naciones Unidas –que es quien establece la operación–, es aquí donde aparece con todas sus consecuencias la naturaleza híbrida de la operación al determinarse, de un lado, un Representante Especial Conjunto de la UA y de la ONU y un Comandante de la Fuerza también conjunto, que deberán nombrar *de común acuerdo* el Pre-

¹⁷⁰ Vid. VACAS FERNÁNDEZ, F., «*La responsabilidad internacional de Naciones Unidas ...*», *op. cit.*; en especial, pp. 113-118.

¹⁷¹ Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

sidente de la Comisión de la UA y el Secretario General de Naciones Unidas¹⁷²; y, de otro, al establecerse, en el mismo sentido, que ambos «acuerden la composición definitiva del componente militar de la UNAMID»¹⁷³.

Por último, y en lo que respecta al *despliegue de UNAMID*, éste tuvo lugar de acuerdo con los plazos establecidos y, a 31 de diciembre de 2007, se produjo el traspaso de poderes de AMIS a UNAMID. Como informa el Secretario General: «Al 31 de enero, la UNAMID contaba con un total de 9.126 efectivos uniformados, incluidos 7.476 efectivos militares, 1.510 oficiales de policía, y una unidad policial constituida. Hasta esa fecha se habían desplegado 1.256 civiles, que representaban el 23% de los efectivos autorizados»¹⁷⁴. A pesar de todo ello, la situación sobre el terreno es todo menos sencilla. Así, apenas una semana después de completado el relevo, el 7 de enero de 2008, UNAMID sufrió el primer ataque armado¹⁷⁵. Y es que, como ha tenido que reconocer el propio Secretario General: «La visita del Secretario General Adjunto a la misión confirmó las serias dificultades

¹⁷² Como explica el Secretario General de Naciones Unidas:

«(L)a operación híbrida estará dirigida por un Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur. El 8 de mayo de 2007, el Secretario General y el Presidente de la Comisión de la Unión Africana nombraron al Sr. Rodolphe Adada Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur. En esa capacidad, el Sr. Adada tendrá autoridad general sobre la misión de mantenimiento de la paz en Darfur, supervisará el cumplimiento de su mandato y se encargará de su gestión y funcionamiento. Como acordaron posteriormente la Unión Africana y las Naciones Unidas, el Representante Especial Adjunto también será nombrado conjuntamente por ambas organizaciones. Ambos representantes, que estarán radicados en El Fasher (Darfur), presentarán informes al Presidente de la Comisión de la Unión Africana y al Secretario General por conducto del Comisionado de Paz y Seguridad de la Unión Africana y del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, respectivamente.

El Comandante de la Fuerza, que, de conformidad con el comunicado de Abuja, será africano, y el Comisionado de Policía de la operación serán nombrados por la Unión Africana en consulta con las Naciones Unidas y dependerán del Representante Especial Conjunto. El Comandante de la Fuerza y el Comisionado de Policía contarán con la asistencia, respectivamente, de un Comandante Adjunto de la Fuerza y un Comisionado Adjunto de Policía, que también serán nombrados conjuntamente». S/2007/307, de 5 de junio, par. 56 y 57.

¹⁷³ S/RES/1769 (2007), de 31 de julio, par. 3 y 4, respectivamente.

¹⁷⁴ S/2008/98, de 14 de febrero, par. 11.

¹⁷⁵ *Vid. ibid.*, par. 9.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

a que tiene que hacer frente la misión para ofrecer aunque sea un nivel modesto de protección a los civiles de Darfur. Ello obedece a una serie de factores, incluida la lentitud de la llegada de las unidades militares y de policía de la UNAMID a Darfur. La misión no estará en condiciones de cumplir su mandato con eficacia ni de satisfacer las enormes expectativas de la población civil de Darfur con los escasos recursos materiales y humanos disponibles en este momento en la zona de la misión»¹⁷⁶.

2.2.5. La Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT)

Como hemos visto, el conflicto de Darfur no se limita a las fronteras internas de la región en Sudán; sino que, como no podía ser de otra forma, sus raíces, desarrollo y consecuencias se hunden y abarcan toda la región sin conocer de fronteras estatales. De ahí que la Comunidad internacional haya acabado por desarrollar una visión amplia y de conjunto del conflicto cuyo epicentro es Darfur, pero que se extiende por Sudán, el Chad y la República Centroafricana. Así lo ha reconocido en múltiples ocasiones el Secretario General de Naciones Unidas, posición que ha hecho suya también el Consejo de Seguridad, como sabemos, en el marco de la ampliación del mandato de UNMIS para su despliegue en Darfur el 31 de agosto de 2006.

En efecto, en su resolución 1706 (2006), «(r)eaafirmando su preocupación por que la continuación de la violencia en Darfur pudiera afectar negativamente aun más al resto del Sudán y a la región, en particular al Chad y a la República Centroafricana, e *insistiendo* en que es preciso abordar los aspectos de seguridad regional para lograr una paz duradera en Darfur», el Consejo de Seguridad decidió que el mandato de la UNMIS en Darfur consistiría, entre otras cosas, como hemos visto, en «(v)igilar las actividades transfronterizas de grupos armados a lo largo de las fronteras del Sudán con el Chad y con la República Centroafricana, en particular mediante operaciones periódicas de reconocimiento terrestre y aéreo»¹⁷⁷, y, con mucha más claridad, en «ayudar a hacer frente a los problemas de segu-

¹⁷⁶ *Ibid.*, par. 49.

¹⁷⁷ S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto, par. 8.e).

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

ridad regional manteniendo un enlace estrecho con las actividades a nivel internacional para mejorar la situación de seguridad en las regiones vecinas junto a las fronteras entre el Sudán y el Chad y entre el Sudán y la República Centroafricana, incluso mediante el establecimiento de una presencia multidimensional consistente en oficiales de enlace sobre asuntos políticos, humanitarios, militares y de policía civil, en lugares clave del Chad, en particular en los campamentos de desplazados internos y de refugiados y, si fuera necesario, en la República Centroafricana, y contribuir a la aplicación del Acuerdo entre el Sudán y el Chad firmado el 26 de julio de 2006»¹⁷⁸.

Para lo cual, obviamente, era necesario destacar a algunos miembros de la operación en territorio de Chad y de la República Centroafricana. Sin embargo, como sabemos, tales previsiones nunca se llevaron a efecto porque la falta de consentimiento de Sudán impidió el desarrollo de la ampliación del mandato de UNMIS y, con él, del despliegue de los contingentes de la operación en la región tal y como estaba previsto. Por ello habrá que esperar todavía más de un año, hasta el 25 de septiembre de 2007, para que el Consejo de Seguridad volviera a intentar pasar a la acción tratando la cuestión desde la perspectiva no sólo interna de Darfur, sino regional, con la adopción de la resolución 1778 (2007). En ella, relaciona de forma inseparable el conflicto y su tratamiento en la región fronteriza entre los tres Estados mencionados:

«*Profundamente preocupado* por las actividades de grupos armados y otros ataques en el este del Chad, el nordeste de la República Centroafricana y el oeste del Sudán, que suponen una amenaza para la seguridad de la población civil y la realización de las operaciones humanitarias en esas zonas, así como para la estabilidad de dichos países, y que dan lugar a graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,

(...) *subrayando* que una solución adecuada de la cuestión de Darfur y una mejora de las relaciones entre el Sudán, el Chad y la República Centroafricana contribuirán a lograr la paz y la estabilidad a largo plazo en la región,

(...)

¹⁷⁸ *Ibid*, par. 9.d).

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Habiendo determinado que la situación reinante en la zona fronteriza entre el Sudán, el Chad y la República Centroafricana constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales».

Y, en consecuencia, «aprueba el establecimiento en el Chad y la República Centroafricana, (...) de una presencia multidimensional». *Presencia multidimensional* «destinada a ayudar a crear las condiciones de seguridad necesarias para el regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y los desplazados, entre otras cosas contribuyendo a la protección de los refugiados, los desplazados y los civiles en peligro, facilitando la prestación de asistencia humanitaria en el este del Chad y el nordeste de la República Centroafricana y creando condiciones favorables a la reconstrucción y el desarrollo económico y social de esas zonas»¹⁷⁹; que incluirá «durante un período de un año, una misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (cuyo acrónimo será MINURCAT en todos los idiomas)»¹⁸⁰ –que analizaremos a continuación– y una operación de la Unión Europea «destinada a apoyar» a la operación de Naciones Unidas¹⁸¹ –que veremos en el apartado siguiente en sus rasgos esenciales–.

La MINURCAT tiene como base jurídica, además de la mencionada resolución, el Acuerdo de Trípoli de 8 de febrero de 2006 y el resto de acuerdos entre Sudán, Chad y la República Centroafricana, así como el informe del Secretario General sobre ambos países en el que «se describe un concepto revisado para una misión de las Naciones Unidas en el este del Chad y el noreste de la República Centroafricana»¹⁸². *Concepto revisado*, aceptado por los Presidentes de Chad¹⁸³ y la República Centroafricana¹⁸⁴, que trae causa del presentado por el Secretario General el 23 de febrero de 2007, y que no pudo llevarse a efecto por una serie de desacuerdos que impedían contar con el consentimiento de los Estados afectados. Finalmente, «El concepto revisado incluye tres importantes ajustes de la propuesta presentada en mi informe de 23 de febrero:

¹⁷⁹ S/RES/1778 (2007), de 25 de septiembre, par. 1.

¹⁸⁰ *Ibid.*, par. 2.

¹⁸¹ *Ibid.*, par. 6.

¹⁸² S/2007/488, de 10 de agosto, par. 8.

¹⁸³ *Vid.* S/2007/540, de 12 de septiembre.

¹⁸⁴ *Vid.* S/2007/551, de 19 de septiembre.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

«En primer lugar, las tareas y funciones del componente militar que se necesitan para lograr el funcionamiento eficaz de la presencia internacional, serían llevadas a cabo por una fuerza militar de la Unión Europea, lo que ha sido aceptado por el Presidente Déby. Este arreglo se aplicaría durante un período de 12 meses a partir del momento de despliegue de la fuerza y posteriormente se pondría en práctica otro arreglo de continuación adecuado, que incluiría una posible operación sustitutiva a cargo de las Naciones Unidas.

(...)

Conforme a un segundo ajuste importante de las propuestas formuladas en mi último informe, no habría ninguna participación directa de la presencia internacional multidimensional en la zona fronteriza.

Según un tercer ajuste de mi propuesta inicial, el personal de la policía y la gendarmería del Chad seleccionado para mantener el orden público en los campamentos de refugiados y los emplazamientos de desplazados internos seguiría sometido a la autoridad nacional. No obstante, sería adiestrado, supervisado y orientado por el componente policial de las Naciones Unidas y recibiría apoyo logístico directo de las Naciones Unidas»¹⁸⁵.

La consecuencia más importante de estas modificaciones es que se desarrolla un nuevo concepto de presencia internacional, mucho más complejo, que se vendrá a identificar como «presencia multidimensional», conformado por tres elementos distintos:

- una *presencia multidimensional de las Naciones Unidas*: formada por personal civil —en materia de asuntos civiles, derechos humanos, estado de derecho y apoyo a la misión—, por personal policial y por un número de oficiales de enlace militares¹⁸⁶.
- un *componente policial del Chad*¹⁸⁷: formado por agentes de la policía y gendarmes «que serían examinados, seleccionados, capacitados

¹⁸⁵ S/2007/488, de 10 de agosto, par. 29-32.

¹⁸⁶ *Vid, ibid*, par. 33.

¹⁸⁷ *Vid. S/RES/1778 (2007)*, de 25 de septiembre, par. 5.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

y apoyados logística y materialmente por la presencia de las Naciones Unidas» y que «se establecería exclusivamente con el objeto de mantener el orden público en los campamentos de refugiados, los principales poblados y las zonas aledañas de concentraciones de desplazados internos y de actividades humanitarias en la zona oriental del Chad»¹⁸⁸.

- una *fuerza militar de la Unión Europea*: que, entre otras cosas, prestaría ayuda «para la protección de civiles en situación de riesgo, en particular los desplazados internos y los refugiados, y facilitaría la prestación de asistencia humanitaria. Esta fuerza también crearía condiciones de seguridad en una zona amplia, lo que constituye un requisito previo para el despliegue de una presencia policial»¹⁸⁹.

Por lo que respecta a MINURCAT, su mandato incluye dos áreas genéricas importantes: seguridad y protección de civiles, de un lado, y derechos humanos y estado de derecho, de otro. En relación a la primera se le pide «(s)eleccionar, adiestrar, asesorar y facilitar apoyo a los efectivos de la Policía del Chad; (h)acer de enlace con el ejército nacional, la gendarmería y la policía, la guardia nacional nómada y las autoridades judiciales y penitenciarias del Chad y de la República Centroafricana para contribuir a la creación de un entorno más seguro»; y entre «el Gobierno del Chad y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)». Con respecto a la segunda, se le encarga «(c)ontribuir a la vigilancia y a la promoción y protección de los derechos humanos»; apoyar «los esfuerzos por aumentar la capacidad de los Gobiernos del Chad y la República Centroafricana y de la sociedad civil, impartiendo formación sobre las normas internacionales en materia de derechos humanos, y los esfuerzos para poner fin al reclutamiento y la utilización de niños por los grupos armados»; y ayudar a los Gobiernos del Chad y la República Centroafricana «a promover el estado de derecho»¹⁹⁰. Para lo cual estará integrada por un máximo de 300 agentes de policía y 50 oficiales de enlace militar; así como por el personal civil que se considere adecuado.

¹⁸⁸ S/2007/551, de 19 de septiembre, par. 34.

¹⁸⁹ *Ibid*, par. 35.

¹⁹⁰ S/RES/1778 (2007), de 25 de septiembre, par. 2.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

El despliegue de MINURCAT se está realizando como estaba previsto. A finales de 2007 se había desplegado un total de 68 efectivos internacionales de la MINURCAT, incluido personal de policía, enlace militar, asuntos políticos y apoyo, de los cuales 32 son policías desplegados ya en Nyamena; además, de los 50 oficiales de enlace militar de las Naciones Unidas autorizados, 25 serán desplegados antes de que finalice el mes de enero de 2008. Pero, en cualquier caso, como afirma el Secretario General: «El despliegue de la MINURCAT y la EUFOR Chad/República Centroafricana no solventará por sí solo la crisis que asuela a la subregión. El despliegue paralelo de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) y los avances en las conversaciones de paz de Darfur también contribuirán a mejorar la situación de seguridad en la región»¹⁹¹. Y es que, continúa, «(l)a situación de seguridad en la parte oriental del Chad ha seguido siendo inestable e impredecible»; por lo que, aunque «están en marcha los preparativos para el despliegue de la MINURCAT y la EUFOR Chad/República Centroafricana, es asimismo importante que las partes chadianas interesadas den los pasos políticos necesarios para superar sus diferencias mediante el diálogo»¹⁹².

2.3. LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (UE) EN FAVOR DE LA PAZ EN LA REGIÓN

La preocupación de la UE por la paz y la seguridad en África, tanto en relación al Norte de África como al África Subsahariana, es una apuesta estratégica de Europa que hunde sus raíces en las previsiones e inquietudes plasmadas en la Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, de 12 de diciembre de 2003. Partiendo de la certeza, al menos europea, de que «no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy» y su corolario, «Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»¹⁹³; la UE ha venido construyendo, y desarrollando operacionalmente, una importante

¹⁹¹ S/2007/739, de 17 de diciembre, par. 43

¹⁹² *Ibid*, par. 38 y 39.

¹⁹³ Estrategia Europea de Seguridad, *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, de 12 de diciembre de 2003, p. 2.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

estrategia para la paz y seguridad en África, que tiene su apartado más significativo, por visible, en la creación y despliegue de diversas operaciones militares y policiales, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en ese continente; en especial, en la República Democrática del Congo¹⁹⁴.

Junto a ello, la UE ha ido elaborando un repertorio teórico que fundamenta esta apuesta y que tuvo su punto álgido en la cumbre UE-África, celebrada en Lisboa en diciembre de 2007. En ella, se adoptó el documento sobre *la Alianza Estratégica entre la UE y África*, de 9 de diciembre de 2007, donde se desarrollan y se sistematiza y da coherencia a buena parte de la política de seguridad desarrollada por la UE desde 2003 en relación a África. Así, entre los cuatro objetivos identificados como centrales de la Alianza Estratégica entre la UE y África, los dos primeros hacen expresa referencia a la paz y la seguridad:

- «i. To reinforce and elevate the Africa-EU political partnership to address issues of common concern. This includes strengthening of institutional ties and addressing common *challenges, in particular peace and security*, migration and development, and a clean environment. To this end, both sides will treat Africa as one and upgrade the Africa-EU political dialogue to enable a strong and sustainable continent-to-continent partnership, with the AU and the EU at the centre.
- ii. *To strengthen and promote peace, security, democratic governance and human rights, fundamental freedoms, gender equality, sustainable economic development, including industrialisation, and regional and continental integration in Africa, and to ensure that all the Millennium Development Goals (MDGs) are met in all African countries by the year of 2015*»¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Vid, VACAS FERNÁNDEZ, F. & PARDO DE SANTAYANA, J., *El conflicto de los Grandes Lagos*, col. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, nº. 1, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005, pp. 100-105.

¹⁹⁵ *Alianza Estratégica entre la UE y África*, doc. 16344/07, Consejo de la Unión Europea, de 9 de diciembre de 2007, par. 8. Cursivas añadidas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

En línea con estos objetivos, la primera de las cuatro áreas estratégicas establecidas en Lisboa es la relativa a «la paz y la seguridad». En este campo, se señala que ambos continentes han echado los cimientos de una cooperación eficaz basada en el desarrollo de tratamientos holísticos de la seguridad y los conflictos: «encompassing conflict prevention and long-term peace-building, conflict resolution and post-conflict reconstruction, linked to governance and sustainable development, with a view to addressing the root causes of conflicts»¹⁹⁶. Y es que, como se indica en el documento de Lisboa, el surgimiento de nuevas amenazas y desafíos en ambos continentes requiere de respuestas coordinadas:

«Furthermore, over the past years a number of new global, and human security challenges have emerged, relating to issues such as climate change, environmental degradation, water management, toxic waste deposits and pandemics. There is a need for Africa and the EU to deepen their knowledge of the security challenges involved and jointly identify responses that could be formulated towards, and together with, the larger international community.

Looking beyond Africa and the EU, the two sides will also coordinate their actions and bring their influence to bear in the search for lasting solutions to crises and conflicts in other parts of the world that undermine international peace and security, in particular in the Middle East region»¹⁹⁷.

Pues bien, en este contexto estratégico de seguridad para Europa y para África se han desarrollado diversas iniciativas operacionales de la UE en la región que siente los efectos del conflicto en Darfur: Sudán, Chad y República Centroafricana. Iniciativas que se pueden sistematizar, cronológica y geográficamente, aunque también desde la perspectiva de su importancia cualitativa y cuantitativa, distinguiendo entre el apoyo de la UE aportado a la UA y, más en concreto, a la AMIS en Darfur, de un lado, y, de otro, el establecimiento y despliegue de una operación militar de la UE en las regiones de Chad y la República Centroafricanas vecinas a Darfur.

¹⁹⁶ *Ibid*, par. 13.

¹⁹⁷ *Ibid*, par. 25 y 26.

2.3.1. El apoyo de la UE a la AMIS

Desde principios de 2004 la UE ha puesto en marcha diversas iniciativas para apoyar a la UA en sus esfuerzos sobre el terreno para mejorar la situación del conflicto en Darfur. Así, la UE ha participado desde entonces en la misión de la UA responsable de la observación del cese de hostilidades, así como en la Comisión de Alto el Fuego para Darfur. Asimismo, la UE ha aportado una amplia variedad de medios de apoyo, incluida la asistencia de expertos en planificación, y de respaldo técnico, financiero, material y logístico a la misión de apoyo a la paz de la UA. Sin embargo, como consecuencia del agravamiento de la situación en Darfur y la decisión de ampliar AMIS para hacerle frente, el Presidente de la Comisión de la UA, Oumar Konaré, solicitó el 29 de abril de 2005, un apoyo sustancial de la UE y de sus Estados miembros a los esfuerzos de la UA y al fortalecimiento de la misión.

En respuesta a la petición de la UA, el Consejo de la UE acordó el 23 de mayo de 2005 brindar el máximo apoyo posible a los esfuerzos militares, policiales y civiles, presentando una oferta global y sustancial, que fue propuesta a la UA el 26 de mayo de 2005, en la conferencia de donantes de AMIS de Addis Abeba. Acto seguido, el 23 de junio de 2005, el Consejo aprobó el concepto de la acción de apoyo civil y militar de la UE a la nueva AMIS ampliada. Y, finalmente, el 18 de julio de 2005 el Consejo aprobó la *Acción Común relativa a la acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur*, que, en su artículo 1 «establece por la presente una acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a AMIS II, denominada en lo sucesivo «acción de apoyo de la UE a AMIS»», cuyo objetivo será «garantizar una asistencia eficaz y oportuna de la UE para apoyar el fortalecimiento de dicha misión»¹⁹⁸.

Dicha *Acción de apoyo de la UE a AMIS* tenía un componente de policía civil y otro militar. Por lo que respecta al *componente civil*, su mandato incluía las siguientes funciones: «apoyo a la cadena de mando policial de la misión AMIS II facilitando a la UA altos consejeros policiales con mucha experiencia a todos los niveles de la cadena de mando; apoyo a la formación del personal del componente policial civil mediante la aportación de

¹⁹⁸ Acción Común 2005/557/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2005, artículo 1.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

una capacidad de formación en el curso de la misión por parte de un grupo de instructores de la UE, y apoyo a la formación de una unidad policial dentro de la Secretaría de la UA»¹⁹⁹. Por su parte, al *componente militar* se le encargaron las siguientes tareas: «prestación de asistencia en materia técnica y de planificación a todos los niveles de mando de la misión AMIS II, con inclusión de la estructura de coordinación del apoyo logístico; envío de observadores militares, en el contexto del plan de fortalecimiento de la misión AMIS II; la instrucción de la tropa y de los observadores africanos en el contexto del fortalecimiento de la misión AMIS II, en función de las necesidades; el transporte estratégico y táctico; la observación aérea, si así lo requiere la UA»²⁰⁰.

La acción, prevista por seis meses, se fue prorrogando sucesivamente hasta la terminación de la operación a la que apoyaba y de la que traía causa, AMIS. En efecto, el 1 de enero de 2008, el Consejo dio por terminada la *Acción de apoyo de la UE a AMIS* al haber sido sustituida por la Misión Híbrida de la UA y la ONU, UNAMID, como hemos visto. Durante ese tiempo estuvieron desplegados 31 oficiales de policía, 16 expertos y 2 observadores militares; se desarrolló la coordinación para el transporte aéreo estratégico de cerca de 3.000 miembros de la UA, y se dedicaron más de 250 millones de euros de apoyo al funcionamiento de AMIS.

2.3.2. La operación de la UE en Chad y Rep. Centroafricana (EUFOR-Ch y RCA)

Pero, como hemos visto repetidamente, el conflicto de Darfur tiene profundas implicaciones, causas y consecuencias más allá de la frontera occidental de Sudán, que se adentran en las regiones vecinas de Chad y la República Centroafricana. Ello llevó a que, por fin, en septiembre de 2007 el Consejo de Seguridad aprobara en su resolución 1778 (2007), una «presencia multidimensional destinada a ayudar a crear las condiciones de seguridad necesarias para el regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y los desplazados, entre otras cosas contribuyendo a la protección de los refugiados, los desplazados y los civiles en peligro, facilitando

¹⁹⁹ *Ibid*, artículo 6.

²⁰⁰ *Ibid*, artículo 9.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

la prestación de asistencia humanitaria en el este del Chad y el nordeste de la República Centroafricana y creando condiciones favorables a la reconstrucción y el desarrollo económico y social de esas zonas»²⁰¹.

Presencia multidimensional que, como hemos explicado, está formada por tres vectores: una Policía del Chad para la Protección Humanitaria, una misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), y una operación militar destinada a apoyar a las anteriores. Esta última sería una operación de la Unión Europea, no de Naciones Unidas, y tendría naturaleza coercitiva; por lo que, al tratarse de una operación de imposición de la paz del Capítulo VII de la Carta, debía ser autorizada por el propio Consejo de Seguridad; como así fue:

«6. *Actuando* en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

- a) *Autoriza* a la Unión Europea a desplegar, *por un período de un año* a partir de la fecha en que la Unión Europea declare su capacidad operacional inicial en consulta con el Secretario General, una operación (en adelante «la operación de la Unión Europea») destinada a apoyar a los componentes mencionados en los párrafos 2 y 4 *supra*, y *decide* que *esta operación estará autorizada a tomar todas las medidas necesarias*, dentro de sus posibilidades y en su zona de operaciones en el este del Chad y el nordeste de la República Centroafricana, para llevar a cabo (su mandato)»²⁰².

El mandato de la operación de la UE, que está previsto para un año, contiene las siguientes funciones: «Contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro, en particular los refugiados y los desplazados; (f)acilitar la prestación de ayuda humanitaria y la libre circulación del personal de asistencia humanitaria contribuyendo a mejorar la seguridad en la zona de operaciones; (c)ontribuir a la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su personal, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado»²⁰³.

²⁰¹ S/RES/1778 (2007), de 25 de septiembre, par. 1.

²⁰² *Ibid.*, par. 6. Cursivas añadidas.

²⁰³ *Ibid.*

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

El 15 de octubre de 2007, la UE adoptó, de acuerdo con los objetivos políticos y estratégicos aprobados por el Consejo el 12 de septiembre de ese mismo año, una iniciativa conjunta para el despliegue de una operación militar de transición en el este del Chad y en el nordeste de la República Centroafricana, que denominó *EUFOR Chad/República Centroafricana*, en el marco de la PESC, y designó al General Patrick Nash, de Irlanda, como Comandante Operacional y al General Jean-Philippe Ganascia, de Francia, como Comandante de la Fuerza de la EUFOR²⁰⁴.

Sin embargo, desde entonces, la puesta en marcha de la operación ha venido sufriendo importantes retrasos, hasta el punto de que se dudase incluso sobre la voluntad real de su despliegue por parte de los Estados europeos. Tan es así que el propio Secretario General de Naciones Unidas señaló, en su informe de diciembre de 2007, lo siguiente: «Tengo la esperanza de que la Unión Europea será pronto capaz de generar todas las capacidades necesarias para la EUFOR Chad/República Centroafricana. *En caso de que la Unión Europea no esté en condiciones de generar el nivel de fuerzas y capacidades deseadas, un despliegue de la EUFOR con limitaciones de capacidad repercutiría directamente en la capacidad de la MINURCAT para ejecutar su mandato.* Sin disposiciones creíbles de seguridad sobre el terreno, la Misión no podrá desplegarse en la parte oriental del Chad. En este contexto, *apelo a todos los Estados Miembros pertinentes a que aporten las fuerzas necesarias para que la Fuerza de la Unión Europea se pueda desplegar con la contundencia y credibilidad necesarias*»²⁰⁵.

El 28 de enero de 2008 el Consejo de la UE por fin tomó la decisión de la puesta en marcha de *EUFOR Chad/RCA*, una vez que el plan de la operación y las reglas de enfrentamiento se habían aprobado²⁰⁶. A partir de este momento se inició el despliegue de las fuerzas europeas, que incluirá a 14 Estados miembros con fuerzas sobre el terreno, a 22 Estados miembros presentes en el Cuartel General de la Fuerza y a un contingente de cerca de 3.700 efectivos. El 17 de marzo se declaró oficialmente que *EUFOR Chad/RCA* había alcanzado su capacidad operacional inicial prevista;

²⁰⁴ Acción Común 2007/677/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2007, sobre la operación militar de la Unión Europea en la República del Chad y en la República Centroafricana.

²⁰⁵ S/2007/739, de 17 de diciembre, par. 42. Cursivas añadidas.

²⁰⁶ Decisión 2008/101/PESC del Consejo, de 28 de enero.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

fecha importante porque, como hemos visto, marca el inicio del plazo de 1 año de mandato de la operación.

A pesar de ello, la situación en Chad sigue siendo extraordinariamente volátil, lo cual dificulta en extremo la labor de la operación de la UE y, en general, la aproximación multidimensional de Naciones Unidas al problema a uno y otro lado de la frontera; aproximación que, por otra parte, supone un hito en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como afirma el Secretario General: «El despliegue complementario y paralelo de la MINURCAT y la EUFOR Chad/República Centroafricana bajo un único mandato del Consejo de Seguridad abre nuevos caminos en las operaciones de mantenimiento de la paz»²⁰⁷.

²⁰⁷ S/2007/739, de 17 de diciembre, par. 41.

3. ANÁLISIS DEL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES DE PAZ DESPLEGADAS EN APOYO A SUDÁN

3.1. MISIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA EN SUDÁN (AMIS)

«We should recognise that goodwill and determination are not enough to deal with complicated and intractable conflicts. But we should also not short-change ourselves: Africa made a sterling effort, and paid a high price for her readiness to answer, without hesitation, Darfur's call for help²⁰⁸». Abdul Mohammed, jefe del Comité Preparatorio del *Darfur Darfur Dialogue and Consultation* de la Unión Africana. Jartum, 9 de diciembre de 2008.

En 2004, la Unión Africana asumió el enorme reto de pacificar la región de Darfur. Gracias a su mediación, el 8 de abril las partes en conflicto –Gobierno de Sudán, el Movimiento y Ejército para la Liberación de Sudán (SLM/A) y el Movimiento Justicia e Igualdad (JEM)– firmaron en Yamena el alto el fuego y el protocolo para el establecimiento de la asistencia humanitaria en Darfur. El 28 de mayo, un nuevo encuentro en Addis Abeba fijó²⁰⁹ la composición y el mandato de la Comisión de Cese del Fuego (CFC) y la Comisión Conjunta. Ambas Comisiones, dirigidas por la Unión Africana y con presencia de miembros de Naciones Unidas, Unión Europea y Estados Unidos, debían implementar los acuerdos alcanzados en Yamena.

La Comisión de Cese del Fuego estableció el cuartel general y la base logística en El Fashir y, además de la misión general de crear un ambiente seguro para permitir la ayuda humanitaria y el retorno de los desplazados, tenía entre sus principales cometidos:

- Planear y verificar la implementación del alto el fuego.

²⁰⁸ AMIS New Bulletin Issue 19, de diciembre de 2007 y disponible en www.ua.org. Desde enero de 2007, esta publicación digital es una fuente interesante de información para conocer el desarrollo de esta misión africana, y también para constatar la difícil situación a la que se han enfrentado las fuerzas militares, la policía y el personal civil en Darfur.

²⁰⁹ Agreement with the Sudanese Parties on the modalities for the establishment of the ceasefire commission and the deployment of observers in the Darfur. Addis Abeba, 28 de mayo de 2004.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

- Definir las rutas y el emplazamiento de las fuerzas de las distintas partes para evitar incidentes armados.
- Asistir a las operaciones de desactivación de minas.
- Y recibir, analizar y juzgar las posibles violaciones del alto el fuego.

La dirección operacional de la CFC sería asumida por la Misión de Monitorización de la Unión Africana (AMIS), que debía asegurar el mando y control, la coordinación y el despliegue de todos los observadores. En junio de 2004 comenzó en Darfur el despliegue de la primera misión de observación de la Unión Africana, que desde el principio se enfrentó a un conflicto que, lejos de aminorar, era cada vez más complejo y peligroso. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana²¹⁰ había establecido que la misión estaría compuesta por 132 observadores, 300 soldados para proteger a los equipos de observación y el personal civil suficiente para asistir a la operación, pero ante la grave situación en el terreno y el escaso contingente desplegado en Darfur instaba a la CFC a considerar la ampliación del número de observadores y la posibilidad de transformar la misión de observación en una operación de mantenimiento de la paz. El principal problema para AMIS era el mandato de la misión, pues sus efectivos no podían intervenir entre las partes en conflicto, cualquiera que fuesen sus acciones, sólo podían responder con las armas en defensa propia cuando estuviesen directamente amenazados, y tampoco tenían autorización para proteger a la población civil ni los campos de desplazados.

Pocos meses después, el Presidente del Consejo de Paz y Seguridad denunciaba numerosas y graves violaciones del alto el fuego, tanto por parte de las fuerzas gubernamentales y los janjaweed como de los dos grupos rebeldes firmantes, lo que además estaba provocando un alarmante deterioro de la situación humanitaria. AMIS desplegaba entonces 465 efectivos repartidos en dieciséis equipos sobre el terreno y había conseguido reducir los niveles de inseguridad en sus zonas de despliegue, pero el contingente era totalmente insuficiente y carecían de vehículos y apoyo logístico para controlar con eficacia una región tan amplia como Darfur, similar en extensión a Francia. El Presidente, consciente de que un desplie-

²¹⁰ Reports of the Chairperson of the Comision on the situation in Darfur. Comunicados del Consejo de Paz y Seguridad de Unión Africana PSC/MIN/2.(XII), de 4 de julio de 2004, y PSC/PR/2(XVII), de 27 de julio de 2004.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

que más amplio tendría efectos positivos inmediatos, propuso a los firmantes del Acuerdo de Yamena una ampliación del contingente y del mandato; y el 20 de octubre de 2004²¹¹, el Consejo de Paz y Seguridad acordó que la misión AMIS (desde entonces AMIS II) podría alcanzar un máximo de 3.320 efectivos: con un componente militar formado por 450 observadores y 1.703 soldados de protección, 815 policías y 164 civiles. Por otro lado, el nuevo mandato, que no cambió en cuanto a la protección de la población civil y de los campos de desplazados, permitía a AMIS ampliar algunos de sus cometidos y realizar las siguientes misiones:

- Vigilar y verificar las condiciones de seguridad para el retorno de los desplazados internos.
- Vigilar y verificar las medidas adoptadas por el Gobierno de Sudán para desarmar a las milicias que estén bajo su control.
- Establecer contactos previos con la policía de Sudán.
- Proteger a los civiles en situaciones de peligro inminente cuando los incidentes ocurriesen cerca de las zonas de despliegue de AMIS, pero respetando que la seguridad de la población era responsabilidad única del Gobierno de Sudán.

Con el nuevo contingente, AMIS revisó el concepto de la operación, dividió Darfur en ocho sectores, guarnecidos por tropas de Nigeria, Ruanda y Sudáfrica, y desplegó hasta 31 equipos de observación, con lo que aumentó significativamente la presencia militar en Darfur. En cuanto al componente policial, formado por policías de 18 países africanos, no tenía ninguna posibilidad de actuación sobre los sudaneses y sólo podía arrestar o detener a aquellos que amenazasen directamente al personal o instalaciones de AMIS y entregarles inmediatamente a la justicia de Sudán. Por tanto, y a pesar de la ampliación, AMIS²¹² seguía siendo ineficaz para estabilizar una región tan extensa: la población civil continuaba recibiendo ataques desde todos los frentes y acusaba a las fuerzas de la Unión Africana de no estar nunca para repelerlos o de «mirar hacia otro lado» cuando se encontraban cerca. El primer objetivo de AMIS, crear un ambiente de

²¹¹ Informe PSC/PR/2(XVII) del Presidente del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

²¹² Nota: En muchas publicaciones, a partir de la ampliación del contingente y del mandato, la Misión de la Unión Africana para Sudán pasó a denominarse AMIS II.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

seguridad en Darfur, era totalmente inalcanzable después de casi un año en el terreno. Conscientes de esta situación, en 2005, el Comité de Estado Mayor de la Unión Africana, asesorado por las Naciones Unidas, Unión Europea y Estados Unidos, recogía en un informe que las fuerzas desplegadas en Darfur seguían siendo insuficientes para conducir las operaciones, y que, aún considerando las limitaciones del mandato, un mayor número de efectivos serviría al menos para persuadir a las partes sobre el cumplimiento del alto el fuego. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana siguió sus recomendaciones y tras la aprobación de las partes en conflicto, y con el respaldo de Naciones Unidas, autorizó la última ampliación de AMIS el 28 de abril de 2005 a un total de 9.000 efectivos, de los cuales 6.171 formarían el componente militar, y 1.560 el policial. A partir de entonces, y para poder dirigir con efectividad la operación, se dimensionó suficientemente el Cuartel General (FHQ) en El Fashir, con el apoyo de la Unión Europea y la Alianza Atlántica.

La misión AMIS tras la firma del Acuerdo de Paz de Darfur de 2006

El Acuerdo de Paz de Darfur (DPA) de 2006 supuso un cambio importante para la misión de la Unión Africana, tanto por las nuevas condiciones de su mandato como por las restricciones de movimiento impuestas por los signatarios del DPA. El 27 de junio, el Consejo de Paz y Seguridad aprobaba un nuevo mandato que encomendaba a la fuerza militar y policial desplegada en Darfur el cumplimiento de nuevas misiones que tendrían una repercusión directa en el terreno y ampliaban con mucho la eficacia de la operación. Además de los anteriores cometidos, AMIS se encargaría desde entonces de observar y verificar:

- Las condiciones de seguridad para el retorno de los desplazados dentro de su área de responsabilidad.
- Las actividades hostiles de las milicias contra la población civil.
- La intención del Gobierno de Sudán respecto al desarme de las milicias progubernamentales que actuaban en Darfur.

Pero, sin duda, el cambio más importante, aunque seguía siendo limitado, era que la fuerza estaba autorizada a proteger a los civiles y las operaciones humanitarias, siempre que estuviesen bajo inminente amenaza y con arreglo a las reglas de enfrentamiento aprobadas por todas las partes.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

En principio era previsible que la situación mejorase tras la firma del DPA, pero la fragmentación de las facciones rebeldes provocó un grave incremento de la seguridad para los civiles, y también para AMIS. Las fuerzas africanas sólo podían operar en aquellas áreas permitidas por las partes en conflicto, y los firmantes del Acuerdo les prohibían sistemáticamente la entrada a las zonas que no estaban bajo su control. Con todos estos problemas sobre el terreno, y con la Comunidad Internacional denunciando que AMIS no tenía ni el mandato necesario ni los medios suficientes para cumplir su misión, era necesario progresar en tres niveles: el proceso político, la misión de paz y el proceso para crear las bases para la reconciliación social.

En cuanto al fortalecimiento de la misión, Naciones Unidas y Unión Africana analizaron los requerimientos para fortalecer a AMIS, y el 22 de septiembre de 2006 presentaron sus conclusiones a Al Bashir. El proceso consistía en que Naciones Unidas apoyaría a AMIS en tres fases para mejorar su eficacia en el terreno: en la primera y segunda fase llegarían recursos humanos y materiales (Apoyo Ligero y Apoyo Pesado), mientras que la tercera contemplaba la posibilidad del despliegue en Darfur de una operación conjunta entre ambas organizaciones. El presidente Al Bashir aceptó definitivamente las dos primeras fases del proceso en diciembre, pero aseguró que en ningún caso permitiría el relevo de la operación africana por otra de Naciones Unidas.

Mientras tanto, y a pesar de las limitaciones políticas, AMIS adoptó un despliegue activo en el terreno para evitar los ataques rebeldes, los enfrentamientos tribales y los actos de bandidaje, especialmente en aquellas áreas donde los incidentes eran más previsibles. Las fuerzas de protección se ocupaban de las mujeres que salían de los campos en busca de agua o leña, y continuaron prestando asistencia médica, ayudas y material a los colegios y apoyando a las agencias no gubernamentales en la asistencia humanitaria. También la policía emprendió una vigilancia más estrecha de la policía de Sudán, intentando entrenarla según estándares internacionales, en especial en los campamentos, y creó zonas desmilitarizadas donde pudiesen trabajar para hacer más efectiva la protección de los derechos humanos. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar la eficacia de la operación no se traducían en mejoras en la seguridad, sino que, por el contrario, la situación era cada vez más inestable y la violencia continuaba campando a sus anchas por Darfur. Naciones Unidas y la Unión Africana comenzaron entonces a presionar al Gobierno de Jartum para que aceptase el relevo de AMIS por una fuerza conjunta capaz de controlar el conflicto y detener las constantes violaciones del alto el fuego.

La asistencia militar de la Alianza Atlántica a AMIS

Desde que la Unión Africana ampliase definitivamente la misión AMIS en abril de 2005, y hasta que el 31 de diciembre de 2007 fuese relevada por la operación híbrida UNAMID, la Alianza Atlántica (OTAN), en coordinación constante con la Unión Europea, ha prestado un apoyo imprescindible a las fuerzas africanas, en especial realizando transportes estratégicos, motivado por la escasa capacidad de Unión Africana en este campo, pero también en la instrucción del personal militar que ha participado en la operación en Darfur.

En cifras globales, la OTAN ha trasladado a más de 31.000 soldados, policías y civiles hasta y desde Darfur, para apoyar las rotaciones de los distintos contingentes. OTAN dirigía los vuelos estratégicos desde Europa y, además, ha destacado oficiales de apoyo, junto con la Unión Europea, a la Célula de Movimiento Aéreo en el Cuartel General de la Unión Africana en la capital de Etiopía, Addis Abeba.

En cuanto a la asistencia a la instrucción militar, desde agosto de 2005, miembros de la OTAN han participado en los ejercicios de planeamiento para conseguir la efectividad de la operación, además de contribuir a su capacidad para dirigir operaciones estratégicas. Por otro lado, más de 200 oficiales de AMIS fueron instruidos en los tres cuarteles generales de la Unión Africana que participan en la operación: el Cuartel General Operativo Integrado para Darfur (DITF) en Addis Abeba, el Cuartel General de la Misión de Unión Africana en Jartum, y el Cuartel General de la Fuerza AMIS (FHQ) en El Fashir, fundamentalmente en el planeamiento estratégico y operacional. A lo largo de 2006, también la OTAN, a petición de Unión Africana, apoyó la preparación y formación del Centro de Operaciones Conjunta (JOC) en Darfur, del que carecía hasta entonces y que resultaba imprescindible para ejercer eficazmente el mando y control de una operación militar de tanta envergadura. El JOC ha recibido la asistencia de la Alianza hasta finales de 2007.

¿Por qué falló AMIS?

Aunque son innegables los esfuerzos realizados por los soldados y policías de AMIS sobre el terreno, desde un principio la misión se enfrentó a muchos problemas y carencias que la hicieron inoperante y que además

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

supuso un gran número de bajas mortales entre sus efectivos²¹³. Si bien es cierto que las limitaciones de los sucesivos mandatos han tenido una repercusión muy negativa en la eficacia de la operación, los principales problemas hay que buscarlos en la escasez de recursos, tanto humanos como materiales, la falta de financiación y de experiencia, y las carencias en la preparación conjunta y en la interoperabilidad de los distintos continentes –hasta 24 países africanos– que conformaban la fuerza.

En cuanto a los problemas de personal, 9.000 efectivos eran totalmente insuficientes para cubrir una zona tan extensa, sobre todo porque su armamento era muy inferior al que estaba en manos de los grupos y milicias rebeldes. Además, la mayoría de los soldados y policías establecían sus campamentos en tiendas de campaña durante muchos meses, en condiciones mínimas de seguridad, y esta precariedad reducía en gran medida su moral y su eficacia. Todas las ampliaciones de AMIS han sido escasas para las necesidades reales de la fuerza, en especial para crear un ambiente de seguridad propicio para reducir la violencia y la huida masiva de los poblados e incluso de los campos de desplazados. Por la extensión del terreno y las limitaciones del mandato, el número estimado de efectivos debía ser al menos de 15.000, para hacer visible la presencia en todo el área de operaciones y priorizar la protección de los civiles²¹⁴. Sin duda AMIS ha tenido impacto en aquellas áreas donde ha desplegado, pero su capacidad para proteger civiles y operaciones humanitarias ha sido su talón de Aquiles por la escasez de efectivos, pero también por contar con unos recursos insuficientes y por su limitada capacidad de actuación.

Respecto al transporte aéreo estratégico, y como ya hemos visto, la Unión Africana ha tenido que recibir el apoyo de la OTAN para subsanar su escasa capacidad para realizar la rotación de contingentes y el sostenimiento logístico de la operación desde el exterior. Sin embargo, la operatividad de la misión sobre el terreno estaba aún más condicionada por la escasez de recursos materiales. En cuanto a la movilidad táctica, los vehículos de los observadores militares no llegaron al terreno hasta cuatro

²¹³ Durante los casi cuatro años de despliegue en Darfur, 59 soldados de AMIS han sido asesinados, y el incidente más grave se registró en septiembre de 2007 en Haskanita, donde murieron 10 soldados en un ataque lanzado, según todas las investigaciones, por el Movimiento de Justicia e Igualdad, que ha negado la autoría.

²¹⁴ Ver informe *The AU,s Misión in Darfur: Bridging the Gaps. Internacional Crisis Group. Africa briefing n° 28*, de 6 de julio de 2005.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

meses después de comenzar el despliegue, tal y como reconoce la propia AMIS en su página oficial, y esta deficiencia tampoco se solucionó durante toda la operación. También había una enorme limitación en cuanto a los medios de transmisión y mando y control, necesarios para poder gestionar un contingente tan diverso, ambulancias y hospitales, o medios de obtención de inteligencia, imprescindibles para prevenir las amenazas. Unas carencias que han sido en parte subsanadas por el apoyo de UNMIS desde el sur de Sudán, y también por la Unión Europea y la Alianza Atlántica (OTAN). Más grave aún era el sostenimiento logístico de la misión, que fue dispuesto sin una adecuada coordinación y en el que había muy poco control sobre los suministros, además de los graves problemas que causó la práctica ausencia de mantenimiento del armamento, los vehículos o los escasos helicópteros. Otro de los problemas de AMIS ha sido la financiación económica de la operación, que ha corrido básicamente a cargo de donantes occidentales, en particular Unión Europea y sus estados miembros, Estados Unidos y Canadá. La Unión Europea ha financiado, además, los salarios y las dietas de los soldados²¹⁵, y ha desplegado desde 2004, y hasta mayo de 2007²¹⁶, 31 policías, 16 expertos militares y 2 observadores militares.

Y aunque todas estas graves carencias son un importante lastre para cualquier operación, el principal problema de AMIS es que se ha enfrentado a una compleja situación con mucha determinación pero con poca preparación conjunta para cumplir su misión con garantías mínimas de éxito. Unión Africana, a diferencia de Naciones Unidas, no tiene aún unos procedimientos operativos establecidos, ni en el planeamiento ni en la ejecución, y esto tiene una repercusión directa en la eficacia de cualquier misión. Según sus propios informes²¹⁷, era difícil controlar y unificar a una policía formada por agentes de 18 países, pues «cada uno tenía sus propias y diferentes tradiciones. Algunos aplicaban el sistema francófono, otros el británico, y las fuerzas policiales de países islámicos tenían experiencia en la ley jurídica islámica. Estas diferencias afectaban en cada caso, y también a las relaciones con los militares o a la jerarquía». Para mejorar la

²¹⁵ Resolución Común del Parlamento Europeo sobre Sudán de 25 octubre de 2007 (RC-B6_0408/2007).

²¹⁶ *European Union Factsheet: EU support to the African Union Mission in Darfur*, de mayo de 2007.

²¹⁷ Ver AMIS WEBSITE en <http://amis-sudan.org>.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

limitada operatividad de la fuerza, y además de la OTAN, Naciones Unidas, Estados Unidos y Unión Europea han colaborado en ejercicios sobre el terreno para fortalecer el mando y control, la capacidad de despliegue, la integración de componentes y la planificación de contingencias imprevistas, y se han celebrado, entre otros, cursos de Estado Mayor para oficiales o de entrenamiento policial.

A pesar de todo, AMIS ha sido el primer gran esfuerzo militar de la Unión Africana y supone además el firme compromiso de esta organización para afrontar los problemas regionales de África, que deberá contar siempre con el apoyo firme de la Comunidad Internacional. Desde 2004, ha desplegado en Darfur y, aún con sus enormes limitaciones operativas, ha sido la única posibilidad cierta y aceptada por Sudán para estabilizar y pacificar la región durante estos años. El 12 de junio de 2007, sometido a una creciente presión internacional, el presidente Al Bashir terminó por admitir la propuesta conjunta de la Unión Africana y Naciones Unidas, y el 31 de diciembre la Misión de la Unión Africana para Sudán pasó el testigo en el cuartel general de El Fashir a la Operación Híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas (UNAMID), finalizando, tal y como señalaba Abdul Mohammed, un complejo mandato en Darfur: «*This hand over marks the end of the African Union's biggest, most challenging and, some say, controversial and indeed most ambitious peace observation and peacekeeping operation ever*»²¹⁸.

3.2. MISIÓN DE NACIONES UNIDAS EN SUDÁN (UNMIS)

El 9 de enero de 2005, el Acuerdo Global de Paz (CPA) ponía fin a 21 años de conflicto entre el norte y sur del país y marcó un punto de inflexión en la reciente historia de Sudán. El cumplimiento del acuerdo de paz estaba llamado a cambiar radicalmente el panorama político, económico y social de Sudán, y la Comunidad Internacional debía prestar ayuda para facilitar el complicado camino que condujese a una paz definitiva en la región. Un día después, el Secretario General de Naciones Unidas daba la bienvenida al acuerdo y se comprometía a una pronta asistencia internacional y, el 31 de enero, recomendó al Consejo de

²¹⁸ AMIS New Bulletin Issue 19, de diciembre de 2007.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Seguridad el despliegue de una operación multidimensional de apoyo a la paz formada por 10.000 militares y un componente civil apropiado que incluyese unos 700 policías.

Las conversaciones definitivas de paz habían comenzado en 2002 en Machakos (Kenia). Desde entonces, Naciones Unidas impulsó el proceso y se comprometió a apoyarlo de forma decidida, y a través de la resolución 1547 del Consejo de Seguridad, estableció en junio de 2004 la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Sudán (UNAMIS), con sede en Nairobi, que debía realizar la supervisión internacional prevista en los acuerdos ulteriores al Protocolo de Machakos, facilitar los contactos entre las partes –principalmente Gobierno de Sudán y el SPLM/A–, y preparar el despliegue de una operación de paz tras la firma de un acuerdo definitivo y general de paz.

Con estas premisas cumplidas, el 24 de marzo de 2005, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó su resolución 1590 por la que establecía la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) con un máximo de 10.715 efectivos, después de determinar que la situación en el país constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Esta misión se enfrentaba a una difícil y compleja situación, y aunque su objetivo principal era prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo Global de Paz, también se comprometía a prestar asistencia técnica y apoyo logístico a la Misión de la Unión Africana desplegada en Darfur (AMIS), aunque inicialmente debería concentrar toda su atención y sus recursos en el despliegue en el sur de Sudán. El mandato de UNMIS, que ya ha sido ampliamente detallado en el apartado precedente, marcaba los campos de actuación en los que eran necesarios la concurrencia del componente militar y civil de la operación, y entre los que cabe destacar los siguientes:

- Supervisar y verificar el cumplimiento del Acuerdo de Cesación del Fuego e investigar sus infracciones, además de observar el desplazamiento de grupos armados y el redespiegue de fuerzas en las zonas de despliegue de la misión.
- Prestar asistencia al establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración previsto en el Acuerdo Global de Paz, así como a la elaboración de un programa de localización y desactivación de minas y municiones sin detonar.
- Facilitar y coordinar el regreso voluntario de los refugiados y desplazados, ayudando a establecer las necesarias condiciones de seguridad, y asegurar la asistencia humanitaria.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

- Ayudar a las partes en el Acuerdo Global de Paz a preparar un programa de formación y evaluación de la policía de Sudán capaz de garantizar el orden público en la región.

En cuanto a los derechos humanos, los observadores militares de UNMIS debían asegurar su promoción, protección y supervisión. Por último, y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la resolución autorizaba a UNMIS a usar todos los medios necesarios –incluido el uso legítimo de la fuerza– para proteger al personal e instalaciones de Naciones Unidas y la asistencia humanitaria, así como a los civiles que estuviesen bajo amenaza inminente de violencia física.

Estructura y despliegue de la misión

Para cumplir todos los cometidos marcados por el Consejo de Seguridad, la Misión de Naciones Unidas en Sudán, bajo la dirección de un Representante Especial del Secretario General (SRSG), se estructura desde sus inicios en cuatro amplias áreas de trabajo:

- Buenos oficios y apoyo político al proceso de paz, que se encarga de todas las gestiones para resolver los conflictos en curso a través de reuniones, programas de reconciliación o visitas, y de emitir informes, análisis y asesoramiento al SRSG.
- Seguridad, a cargo del componente militar y dirigida a verificar el alto el fuego y a proteger al personal e instalaciones de Naciones Unidas, el personal humanitario y, según las condiciones previstas, a la población civil. También participa en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los miembros de fuerzas militares y milicias participantes en el conflicto, y en la desactivación de minas.
- Gobernanza, que engloba las misiones policiales; la colaboración para el establecimiento de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán y el Gobierno del Sur de Sudán; la observancia y promoción de los derechos humanos; y la asistencia electoral para los comicios legislativos de 2008 o 2009 y el referéndum de autodeterminación en el sur en 2011.
- Asistencia humanitaria y desarrollo, responsable de la coordinación de la ayuda humanitaria y de la desactivación de minas; de la asis-

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

tencia al programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración; y de la protección del retorno de los refugiados y desplazados.

El cuartel general de UNMIS está localizado en Jartum, y la zona de operaciones de la misión se estructura geográficamente en seis sectores, y cada una de ellos cuenta con un director civil y un comandante militar. El sector 1, con cuartel general en Juba, acoge al mayor contingente de la misión.



Plano 13: Despliegue de la Misión UNMIS. Fuente: Naciones Unidas

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

En cuanto al despliegue de la operación, los primeros efectivos comenzaron a llegar a Sudán a principios de abril de 2005, y sufrió importantes retrasos respecto al calendario previsto hasta mediados de 2006, debido fundamentalmente a la insuficiente asignación de fuerzas por parte de los Estados miembros de Naciones Unidas. En enero de 2008, estaba desplegado en la zona de operaciones el 95% de los militares autorizados (9.267), de los cuales 191 eran oficiales, 544 observadores militares (boinas azules) y 8.532 soldados (cascos azules). Los observadores se encargan de las actividades de verificación del alto el fuego en sus respectivas áreas, y en cuanto a los cascos azules, dan protección al personal, equipo e instalaciones de Naciones Unidas, y ayudan a las autoridades sudanesas ante cualquier ataque inminente. El resto se ocupa de facilitar apoyo administrativo y logístico y de realizar labores de reconstrucción. Por su parte, el componente civil de UNMIS está constituido por 637 policías, cuyo objetivo principal es asistir a los servicios de policía sudaneses, y 880 civiles, que soportan el trabajo de todos los comités políticos de la misión. El número de países contribuyentes asciende a 68, y es la India (2.661 efectivos) el país con mayor contingente en Sudán, seguido de Pakistán (1.617) y Bangladesh (1.593).

Principales actividades militares de la misión

Desde el establecimiento de la misión, se constituyó en Jartum el cuartel general de la Fuerza, así como la Oficina Conjunta de Supervisión y Coordinación, responsable de prestar apoyo a la Comisión Militar Conjunta de Cesación del Fuego. Esta Comisión estaba presidida por las Naciones Unidas, y constituía el órgano más importante de vigilancia de los acuerdos de paz. Debía regular, entre otros aspectos, los procedimientos para detener el reclutamiento y el entrenamiento de las milicias, la composición de las fuerzas integradas conjuntas, las actividades relativas a las minas o la información sobre prisioneros de guerra y otros detenidos. A partir del 20 de junio de 2005, las responsabilidades de vigilancia del cese del fuego fueron asumidas por UNMIS, que desplegó observadores militares en todos los sectores del área de operaciones. A pesar de los incidentes iniciales, fundamentalmente en las Montañas Nuba, las dos partes signatarias del CPA respetaron de forma significativa el alto el fuego, estrechamente vigilado por UNMIS. Sin embargo, la misión de Naciones Unidas tuvo que emplearse a fondo para conciliar a todos los grupos armados que luchaban

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

en el sur y establecer acuerdos entre las recién creadas Fuerzas Armadas del Sur de Sudán y el SPLM/A. En enero de 2008, las estructuras de vigilancia de la cesación del fuego seguían funcionando eficazmente y sólo se registraban puntos conflictivos en la zona de la futura y definitiva frontera²¹⁹ entre el norte y el sur (la «Línea 1956»), especialmente en la región petrolera de Abey, cuya inclusión en el norte o sur del país continúa siendo el asunto más complicado del CPA. En esta zona se ha comprobado la existencia de un gran número de antiguos miembros de grupos armados, y las unidades militares de UNMIS intensifican la verificación de las unidades integradas conjuntas formadas por fuerzas gubernamentales y antiguas milicias rebeldes, principalmente el SPLA.

En cuanto a la desmilitarización de antiguos combatientes, la UNMIS elaboró un programa para apoyar al Gobierno y las autoridades del SPLM en este aspecto crucial para conseguir la pacificación del sur de Sudán. Desde la firma del Acuerdo Global de Paz, es poco lo que se ha avanzado en esta materia, en especial por la situación política imperante, por la falta de capacidad de los organismos nacionales responsables, y, sobre todo, por la poca voluntad de las fuerzas armadas de ambas partes, que son las responsables de requisar y controlar el armamento. A finales de 2007, se acordó la firma del Plan Estratégico Nacional de Desarme, Desmovilización y Reintegración, que prevé la ejecución por fases de un programa plurianual: durante 2008 comenzará la primera fase que incluirá a 45.000 excombatientes de las Fuerzas Armadas de Sudán y a otros tantos del SPLA.

La policía de Naciones Unidas se halla estacionada en 21 bases de operaciones en el sur de Sudán, y en las zonas de Juba y Kadugli realizan servicios junto a los mandos de la policía local. Su misión principal es crear un servicio de policía efectivo que respete la ley, los derechos humanos y los estándares internacionales de conducta, y denunciar los abusos de poder o cualquier otro comportamiento inaceptable. Los avances en el campo policial, imprescindibles para garantizar el orden público, han sido

²¹⁹ La frontera del 1º de enero de 1956, que delimitará de forma definitiva el Norte y el Sur de Sudán, está aún en fase de demarcación y debería haber finalizado en abril de 2008. Desde 2005, la Comisión Política de Cesación de Fuego vigila que las Fuerzas Armadas de Sudán y el Ejército Popular de Liberación de Sudán, así como sus milicias asociadas, se replieguen –respectivamente– al norte y sur de la línea provisional. Un repliegue que debió terminar el 9 de enero de 2008 y que en marzo aún no había finalizado.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

muy significativos, especialmente en la zona de despliegue de UNMIS. Desde mayo de 2006, el nuevo Cuerpo de Policía de Sudán meridional ha establecido un comité para coordinar la formación y capacitación de sus unidades policiales con UNMIS, que desde entonces participa en la preparación de sus agentes y comparte patrullas de vigilancia. A nivel nacional, UNMIS también colabora en la formación en materia de derechos humanos de la policía del Gobierno de Unidad Nacional y, en coordinación con Jartum, continúa la evaluación de las necesidades de capacitación de los distintos estados en materia policial.

Las actividades relativas a las minas son otras de las funciones principales de la misión de Naciones Unidas. Hasta enero de 2008, los equipos civiles y militares de UNMIS han abierto más de 21.000 kilómetros de carreteras y han limpiado 15,5 millones de metros cuadrados de zonas presuntamente peligrosas en el sur de Sudán. En tan sólo 3 años, han destruido unas 5.300 minas antipersonal, 2.400 minas contracarro, 637.000 municiones y artefactos no detonados, y 360.000 balas de armas ligeras. Además, UNMIS compagina estas misiones de desactivación con campañas de información sobre los peligros y la protección contra las minas terrestres, que han llegado a casi dos millones de personas que viven en zonas afectadas por el conflicto o en campos de refugiados y de desplazados internos.

Respecto a la asistencia humanitaria, y entre otras misiones, UNMIS presta un especial apoyo logístico y de transporte al regreso de desplazados y refugiados a sus localidades de origen. En octubre de 2006, el Gobierno de Unidad Nacional de Sudán, el Gobierno de Sudán Meridional y las Naciones Unidas firmaron un plan conjunto de retornos organizados que permite prestar asistencia para que los refugiados regresen en condiciones aceptables de seguridad. Durante 2007, unos 320.000 refugiados y desplazados internos volvieron a sus casas, con lo que el total acumulado en tres años asciende a 1,8 millones, lo que significa que más del 40% del total de los 418.000 refugiados en los países vecinos ya han regresado de forma voluntaria.

Apoyo de UNMIS a la pacificación de Darfur

Aunque la guerra civil en el sur concluyó en 2005 tras la firma del CPA, el conflicto continuaba en Darfur. Como refería el secretario general de Naciones Unidas Koffi Annan, «un Sudán estable requiere un Darfur en paz», y esto exigía que el trabajo de Naciones Unidas y Unión Afri-

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

cana en Sudán fuese complementario. Las dos misiones desplegadas en el terreno, UNMIS y AMIS, debían mantener una estrecha coordinación entre sus respectivos cuarteles generales en el nivel operacional, y entre los representantes en el terreno de ambas organizaciones, tal y como recogía la resolución 1590 del Consejo de Seguridad.

Tras analizar las opciones que tenía UNMIS para reforzar las misiones de la Unión Africana en Darfur, la colaboración inicial se centró en prestar asesoramiento técnico en el apoyo logístico (planificación, contratación y gestión de los recursos), asistir al planeamiento operacional, y contribuir a la formación del personal de AMIS. Para prestar todo este apoyo, UNMIS constituyó la Célula de Asistencia de Naciones Unidas a la Comisión de la Unión Africana, con sede en Addis Abeba, mientras que en el terreno destacó oficiales de enlace y de policía en el cuartel general de AMIS en El Fashir. En poco tiempo, esta cooperación se amplió en el campo de la asistencia humanitaria y la protección de los derechos humanos, lo que aumentó la eficacia global de la presencia de la comunidad internacional en la región de Darfur.

En enero de 2006, y ante los graves problemas que atravesaba AMIS en el terreno, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana manifestó por primera vez su predisposición a apoyar la transición de AMIS a una operación de Naciones Unidas. A partir de entonces, se intensificó el apoyo de UNMIS con más personal militar y policial, y expertos en comunicaciones, transporte y logística. Con el Acuerdo de Paz de Darfur, firmado el 5 de mayo de 2006 en Abuja, el Secretario General de Naciones Unidas presentó un amplio catálogo²²⁰ de los apoyos que UNMIS podía prestar a AMIS para consolidar el proceso de paz. Naciones Unidas mostraba así su total determinación a hacerse cargo de la operación en Darfur, y esta intención se materializó el 31 de agosto de 2006 con la resolución 1706 del Consejo de Seguridad: UNMIS se reforzaría hasta un máximo de 17.300 efectivos militares y 3.300 policías, ampliaría su mandato y desplegaría en Darfur para conseguir la pacificación y la estabilización de la región. Esta decisión del Consejo de Seguridad, apoyada por los grupos rebeldes de Darfur, fue enérgicamente rechazada por el presidente Al Bashir, que lanzó enormes campañas para crear una opinión pública contraria

²²⁰ Ver Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Darfur S/2006/591, de 28 de julio de 2006. Disponible en www.onu.org.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

a esta operación, instó a numerosas manifestaciones de protesta, e incluso amenazó con oponer resistencia armada y otros actos de violencia si UNMIS desplegaba en Darfur: «una misión de Naciones Unidas amenaza la soberanía del país y empeorará la situación humanitaria».

Después del fracaso de esta iniciativa²²¹, que se sustentaba en la idea de que una misión única traería mayor estabilidad a todo el país, Naciones Unidas fortaleció el apoyo civil y militar, desde UNMIS, a la misión de la Unión Africana con el objetivo de mejorar de inmediato la administración de AMIS. El conjunto de medidas comprendía personal de Estado Mayor y de asesoramiento a la policía civil, apoyo logístico y material —especialmente comunicaciones y equipos de visión nocturna—, así como colaboración en las esferas de las actividades relacionadas con las minas, la información pública y la implementación del Acuerdo de Paz. El personal de Naciones Unidas, en gran parte proveniente de UNMIS, se dedicó en exclusiva a colaborar con la Misión de la Unión Africana en Sudán y se emplazó en los mismos locales que AMIS en Darfur.

El futuro reto de UNMIS en el sur de Sudán: el final del proceso de paz

Tras cumplirse tres años de la firma del CPA, y una vez superada la crisis del Gobierno de Unidad Nacional en diciembre de 2007, UNMIS se enfrenta ahora a un escenario en el que habrá que afrontar nuevas necesidades y adaptarse a ellas. El periodo provisional de seis años abierto en 2005, que finalizará en 2011 con el referéndum de autodeterminación, ha llegado a su segunda fase, y exigirá, por un lado, que el componente militar de UNMIS consolide el entorno de seguridad, pero por otro, que se concentre en los aspectos más políticos del proceso de paz.

Según el informe del Secretario General de Naciones Unidas de enero de 2008²²², la seguridad de la región meridional sigue siendo inestable, y los observadores y las fuerzas de protección de UNMIS deberán emplearse con mayor intensidad para conseguir rebajar las tensiones

²²¹ El Consejo de Seguridad Naciones Unidas podría haber impulsado el envío de cascos azules a Darfur por el Capítulo VII, pero se encontró siempre con la oposición de China, Rusia, e incluso Francia en 2006.

²²² Informe del Secretario General de Naciones Unidas S/2008/64, de 31 de enero de 2008. Disponible en www.onu.org.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

entre comunidades y evitar conflictos en las zonas de transición, fundamentalmente en la conflictiva región petrolera de Abey, que técnicamente está fuera de la región sur. En el mes de febrero se han intensificado también los ataques de tribus nómadas árabes contra antiguos rebeldes del sur, en una maniobra que al parecer dirige el Gobierno de Sudán para desestabilizar la zona. Con todo ello, el componente militar de UNMIS debe hacer un esfuerzo mayor para garantizar la seguridad y vigilar el alto el fuego, pues no habrá avances significativos en el proceso político si no existe paz en la región. Según una evaluación estratégica realizada por UNMIS a principios de 2008, los niveles de seguridad en el terreno y la nueva fase del proceso de paz requieren revisar ampliamente los cometidos de los componentes civil y militar de la misión, basándose en un detallado análisis que se centre en los siguientes asuntos:

- La revisión del número de efectivos del componente militar, así como sus misiones, con miras a garantizar de forma más efectiva todos los cometidos de seguridad.
- Las exigencias y obligaciones del actual mandato respecto a la demarcación de la frontera del 1º de enero de 1956, el censo y las elecciones de 2009, como aspectos fundamentales en esta segunda parte del periodo de transición.
- El proceso de desarme, desmovilización y reintegración, así como el regreso de refugiados y desplazados, para fijar unas expectativas más realistas de sus objetivos.
- Las funciones relacionadas con la coordinación humanitaria, a fin de finalizar la asistencia primaria y asegurar la transición a la fase de recuperación y desarrollo.

Actualmente, la permanencia de UNMIS está aprobada hasta el 30 de abril de 2008, y es previsible que la próxima ampliación de la Misión, una vez aceptada por el Consejo de Seguridad, el Gobierno de Sudán y el SPLM/A, incluya nuevos cometidos para las fuerzas de Naciones Unidas. Un nuevo mandato que supondrá un enorme impulso a la fortaleza de UNMIS para conseguir que la fase fundamental del proceso político en el sur de Sudán, hasta 2011, se desarrolle en un entorno estable y de paz. Además, UNMIS deberá hacer un mayor esfuerzo para coordinar todas sus actividades con la misión en Darfur. Desde el 31 de diciembre de 2007, la Misión Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

(UNAMID) ha asumido el control de las operaciones en Darfur, y en la eficacia conjunta de ambas misiones está depositado el futuro de Sudán. «Nos esforzaremos –concluye el secretario general de Naciones Unidas en el citado informe– por lograr una coordinación estrecha entre UNMIS, la UNAMID y la labor de los enviados especiales a fin de que las actividades estén integradas en nuestro empeño por apoyar la paz en Sudán. Si el Acuerdo General de Paz fracasa, las repercusiones serán graves para todo el país, incluidos los esfuerzos encaminados a poner fin al conflicto en Darfur». E irremediamente, el fracaso del Acuerdo depende y mucho de la capacidad de actuación, la operatividad y la eficacia de los militares y civiles que conforman la Misión de Naciones Unidas para Sudán.

3.3. OPERACIÓN HÍBRIDA UNIÓN AFRICANA Y NACIONES UNIDAS (UNAMID)

Los intentos por parte de Naciones Unidas de sustituir a la operación de la Unión Africana en Darfur (AMIS) por otra de Naciones Unidas fracasaron, y surgió una nueva alternativa para llevar la paz al oeste de Sudán. Al Bashir no aceptaba más cascos azules en el país, y exigía una solución africana para el conflicto. Sin embargo, mostró su acuerdo con un proceso conjunto –Unión Africana y Naciones Unidas– en tres fases: en las dos primeras, Naciones Unidas reforzaría las capacidades fundamentalmente militares de AMIS en el terreno, y, en la tercera, una operación híbrida desplegaría en Darfur para conseguir la pacificación de la región, y por extensión, de todo el país. Este nuevo modelo de asociación para una operación de paz era una experiencia única en la historia de Naciones Unidas y se preveía extremadamente complicada, pero también era la única posibilidad que el Gobierno de Jartum estaba dispuesto a aceptar. La clave del éxito de la operación era el planeamiento y la coordinación, seguido de un rápido despliegue de las fuerzas con un mandato robusto que frenase el deterioro de la seguridad en Darfur y asegurase la aplicación efectiva del Acuerdo de Paz de Darfur.

El proceso de transición, que sería totalmente financiado por Naciones Unidas, se aprobó en Addis Abeba el 16 de noviembre de 2006, en una reunión al más alto nivel de Naciones Unidas, Unión Africana y la Liga Árabe con el Gobierno de Sudán²²³. Por su parte, Al Bashir confirmó que aceptaba inicialmente el despliegue de una fuerza internacional mixta, aunque se aseguró el control de todo el proceso: debía autorizar expresamente el

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

inicio de cada una de las fases, y además se guardaba la posibilidad de vetar cualquier decisión adoptada durante su ejecución. Los acuerdos de Addis Abeba establecían que la futura operación híbrida debería ser predominantemente africana y que sus efectivos debían proceder, en la medida de lo posible, de países africanos. Esta condición se convirtió después en el punto más controvertido de la operación y la causa de los continuos retrasos en la generación y despliegue del contingente militar y policial, por la férrea oposición del Gobierno de Jartum a permitir la inclusión de fuerzas no africanas, a excepción de las procedentes de China. Para gestionar y controlar todo el proceso se creó un comité tripartito²²⁴ entre Naciones Unidas, Unión Africana y el Gobierno de Sudán donde se debían aprobar todos los parámetros y condiciones de la nueva operación para Darfur: entre otros, los posibles cambios del mandato, el concepto de la operación, o los recursos humanos y materiales necesarios.

En la primera fase se realizó el despliegue de los módulos de apoyo moderado a AMIS: 83 militares y 34 oficiales de policía civil, además de personal civil, para establecer principalmente el cuartel general de la operación, además de un importante equipo logístico militar formado por módulos de urgencia médica, aparatos de observación nocturna y vehículos blindados, entre otros recursos. El envío de personal y material comenzó en enero de 2007, y no finalizó hasta septiembre debido a los continuos retrasos motivados por la persistente situación de inseguridad y la falta de alojamiento que cumpliera las normas de seguridad establecidas por Naciones Unidas. A pesar del escaso contingente desplegado, esta fase era, desde el punto de vista operativo militar, la más importante del proceso, pues debía reforzar y hacerse cargo de las células de planeamiento,

²²³ Esta reunión se planteó como un decidido compromiso de la Comunidad Internacional para intervenir en el conflicto de Darfur. Acudieron el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, el presidente de la Comisión de la UA, Alpa Kōnaré, el ministro de Asuntos Exteriores de Sudán, Lam Akol, y el secretario general de la Liga Árabe, Amr Moussa.

²²⁴ Una de las decisiones más tempranas del comité se refería a la uniformidad de los futuros efectivos de Naciones Unidas. En la reunión del comité celebrada en Jartum el 26 de diciembre de 2006, el Gobierno de Sudán aceptó que el personal de Naciones Unidas portase la boina azul pero con un brazal de AMIS.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

mando y control y logística para la operación híbrida en el cuartel general de AMIS en El Fashir.

El 16 de abril, Al Bashir aceptó definitivamente el comienzo de la segunda fase, el despliegue del apoyo a gran escala, que comenzó en octubre de 2007. Las Naciones Unidas proporcionaban a AMIS el refuerzo de 2.250 efectivos militares y 721 agentes de policía, más todo el armamento y equipo necesarios para comenzar a realizar misiones sustantivas dirigidas a implementar el Acuerdo de Paz de Darfur; sobre todo una protección más eficaz de la población basada en una mayor presencia militar y policial en el terreno. Al Bashir provocó continuos retrasos en el comienzo y la ejecución de esta segunda fase porque incluía, además de un aumento muy considerable de efectivos, el despliegue de helicópteros tácticos de ataque, aviones y unidades de policía para aumentar la protección de las comunidades más vulnerables, mantener una presencia permanente en los campos de desplazados y realizar patrullas de vigilancia para fomentar la confianza entre la población, y todo ello cuando aún no existía un compromiso de todos los grupos rebeldes para unirse a los acuerdos de paz. Pero sobre todo, el listado de países que iban a contribuir a la operación era el punto más espinoso del proceso, pues el Gobierno de Sudán seguía oponiéndose a la presencia de fuerzas no africanas en Darfur, entre ellas las unidades de policía de Bangladesh y Pakistán.

Con la tercera fase, el despliegue definitivo de la fuerza conjunta, se cerraba el proceso de transición. Tras múltiples deliberaciones en el seno del comité tripartito durante el primer semestre de 2007, el 17 de junio el presidente Al Bashir aceptó la operación, pero condicionada a la necesidad de un alto el fuego inmediato y general que debía estar acompañado de un proceso político inclusivo, auspiciado e impulsado por Naciones Unidas y Unión Africana. Sólo restaba ya que el Consejo de Seguridad otorgara lo antes posible un mandato para la operación, y el 31 de julio, éste aprobó la resolución 1769²²⁵ que daba carta de naturaleza a la Operación Híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas, la UNAMID. Esta operación, la mayor planeada por Naciones Unidas en toda su historia, estará integrada cuando finalice el despliegue por un máximo de casi 26.000 efectivos: 19.555 militares, 3.772 agentes de policía y otros 2.660 policías agrupados

²²⁵ La iniciativa de esta resolución fue presentada por Francia y Reino Unido, y contó con el respaldo unánime de todos los miembros del Consejo de Seguridad.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

en 19 unidades, además de un número apropiado de civiles. En cuanto a los plazos de ejecución del despliegue, tal y como preveía la resolución, el cuartel general de UNAMID alcanzó el 31 de octubre la capacidad operacional para ejercer el mando y control y la gestión de la fuerza, y el 31 de diciembre UNAMID tomó el relevo de AMIS y se hizo cargo plenamente de la operación, aunque la dotación de efectivos, como veremos, aún hoy es muy escasa.

Limitaciones del mandato de UNAMID

Como señalamos anteriormente, UNAMID constituye una experiencia novedosa y complicada en el seno de Naciones Unidas para estabilizar y pacificar una zona en conflicto. Por un lado, responde al propósito general de Naciones Unidas de apoyar e incentivar la intervención de organizaciones regionales de paz y seguridad, en este caso la Unión Africana, y por otro la única vía para salvar el gran obstáculo que supone la negativa de un gobierno nacional al despliegue de una fuerza de Naciones Unidas, como la postura infranqueable del presidente Al Bashir. Naciones Unidas habría preferido extender la misión UNMIS del sur de Sudán a la región de Darfur, pero, consciente de que la operación híbrida era la única salida, decidió adaptarse a la situación e incluso modificar el procedimiento habitual del mando y control militar de las operaciones.

Respecto a la dirección de UNAMID, la cadena de mando es única. Mientras que Naciones Unidas aporta la estructura de mando y control y el apoyo de la operación, la dirección sería conjunta pero predominantemente africana, tal y como se acordó en Addis Abeba. Se creó la figura del Representante Especial Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas²²⁶, cargo que recayó en Rodolphe Adada de República del Congo, y se designó Comandante de la Fuerza al general Martin Agwai de Nigeria, ambos con base en el cuartel general de El Fashir. En el nivel estratégico, la Unión Africana y Naciones Unidas se relacionaban a través del Mecanismo Conjunto de Coordinación y Apoyo localizado en Addis Abeba.

²²⁶ El Representante Especial Conjunto también sería Jefe de AMIS durante el periodo de transición hasta que UNAMID se hiciese cargo del mando y control de la operación.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

En cuanto al mandato de la operación, la resolución 1769 (2007) fija los cometidos más destacados que son responsabilidad fundamental del componente militar de UNAMID, a través de los observadores y fuerzas de protección:

- Contribuir a la restauración de las condiciones de seguridad necesarias para garantizar la asistencia humanitaria.
- Contribuir a la protección de la población civil bajo inminente amenaza de violencia física y prevenir los ataques contra civiles, dentro de su área de despliegue.
- Monitorizar, observar y verificar la implementación de los acuerdos de cesación del fuego, así como el Acuerdo de Paz de Darfur de 2006.
- Vigilar la situación de seguridad en las fronteras con Chad y República Centroafricana.

Desde el punto de vista militar, el aspecto más controvertido de la resolución es el alcance de las medidas a adoptar para garantizar la protección de la población civil y las comunidades más vulnerables, y que además no contempla licencia alguna para desarmar a las milicias. Éste es el elemento más importante para generar la confianza de la población y conseguir un entorno de seguridad en la región, y fue el punto más discutido por el Gobierno de Jartum para aprobar la operación híbrida, ya que entra directamente en su esfera de responsabilidad. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, UNAMID está autorizada a tomar las medidas necesarias –incluida el uso de la fuerza según determinen los acuerdos posteriores– para proteger a su personal y a los trabajadores humanitarios, y apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, impidiendo aquellos ataques que obstaculizasen su aplicación. Sin embargo, la resolución no aclara en modo alguno en qué situaciones y en qué condiciones debe la fuerza garantizar dicha protección, y esta ambigüedad, unida a la imposibilidad de desarmar a los grupos rebeldes y a las milicias janjaweed, ha sido la causa de las críticas de muchas organizaciones internacionales, que advierten de que la principal garantía para el éxito de la operación radica en un mandato férreo en cuanto a la protección de los civiles y el control del armamento en la región.

Las dificultades en el despliegue y situación actual de UNAMID

El 31 de diciembre de 2007, UNAMID tomaba el control de las operaciones conjuntas de apoyo a la paz en Darfur, e incorporaba a los 7.000 efectivos que conformaban la Misión de Unión Africana desplegada hasta entonces en el terreno. Sin embargo, a 31 de enero de 2008, UNAMID²²⁷ apenas había completado el total del despliegue del apoyo a gran escala acordado para la segunda fase del proceso de transición: tan sólo 9.126 efectivos uniformados –7.476 militares y 1.510 policías– de un máximo de 25.987, y una de las 14 unidades de policía prevista, desplegaban en el área de operaciones de Darfur. UNAMID se enfrenta a numerosos obstáculos para generar sus efectivos y las capacidades críticas necesarias para cumplir todas las misiones encomendadas, lo que ha ocasionado un importante retraso en el despliegue. A pesar de ello, la seguridad en el terreno –a excepción de Darfur occidental por los continuos problemas en la frontera– ha comenzado a mostrar una muy ligera mejoría con el despliegue de las primeras fuerzas militares de UNAMID, aunque en los campamentos de desplazados la presencia constante de milicias y grupos rebeldes continúa provocando graves y violentos enfrentamientos internos, especialmente en el sur de Darfur, y esto sólo podrá solventarse con mayor presencia militar disuasoria sobre el terreno. Estas carencias del componente militar, tanto de recurso humano como material, están marcando en gran medida la capacidad operativa de la fuerza y el cumplimiento de sus cometidos.

Además, Naciones Unidas tiene un asentado procedimiento operativo militar, basado en un avanzado sistema de mando y control y un detallado planeamiento, que no coincide con el aún precario procedimiento de AMIS. Como era previsible, los relevos en los puestos más importantes en el cuartel general de UNAMID han sido lentos y complejos, y más aún el traspaso de operaciones en curso y futuras, para las que era necesario reconfigurar toda la estructura de la fuerza. A los problemas de interoperabilidad se unen otros relativos a la infraestructura, pues la antigua sede de AMIS es muy pequeña y actualmente las distintas dependencias están dispersas por varias oficinas de El Fasher.

²²⁷ Datos disponibles en la página oficial de UNAMID: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/>

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Por otro lado, el proceso de generación de efectivos, fundamentalmente militares, no está cumpliendo los plazos previstos por la negativa del presidente Al Bashir a aceptar contingentes procedentes de países no africanos, especialmente si son de países occidentales. Desde junio de 2007, UNAMID presenta al Gobierno de Sudán para su aprobación las listas de contribuyentes potenciales a la misión, pero la respuesta desde Jartum es lenta, cuando no es directamente negativa. Desde el principio vetó la presencia de unidades no africanas –a excepción del contingente chino²²⁸ de ingenieros que comenzó a desplegar en noviembre de 2007–, y, aunque después levantó el veto a las fuerzas policiales de Indonesia, Nepal o Bangladesh, ha prohibido definitivamente la entrada de Noruega y Suecia. Tras esta decisión, es fácil prever que en principio Al Bashir va a evitar que los países occidentales aporten efectivos militares a la misión, más allá de determinados puestos técnicos en el cuartel general y algunos observadores militares. A este problema se une otro relativo a la eficacia y preparación de las fuerzas, pues muchos de los países que están dispuestos a aportar unidades carecen de la capacidad logística, y de material, armamento y equipo suficiente para cumplir su misión.

También la actitud de Gobierno de Sudán está ralentizando el despliegue militar en el terreno y la llegada del material a zona. Por un lado, es necesario que asigne con más celeridad terrenos e instalaciones para las bases principales de UNAMID –en especial en Nyala y Geneina–, así como para el cuartel general en El Fashir; por otro, debe facilitar los trámites del despacho de aduanas para que el material pueda llegar cuanto antes a las unidades, ya que en ocasiones sufre retrasos de varios meses. Además, y para garantizar el acceso al agua, el Gobierno debe permitir y facilitar la excavación de pozos y la conducción del agua, que beneficiará a la operación pero también a la población de Darfur.

Y en cuanto a la generación de fuerzas, las unidades de policía y aviación son los puntos más críticos para establecer la capacidad operacional que necesita UNAMID. En cuanto a la policía, estas unidades son impres-

²²⁸ El envío de tropas desde China, que se ha negado a imponer sanciones a Sudán en el Consejo de Seguridad, busca mejorar la imagen del país en el exterior tras ser reiteradamente acusado de apoyar y vender armas al Gobierno de Sudán. Las milicias rebeldes consideran fuerzas de ocupación a este contingente, ya que el JEM acusa a China de ser cómplice de las violaciones perpetradas en Darfur y de buscar la protección de sus intereses petroleros en el país.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

cindibles para garantizar la seguridad del despliegue y sobre todo para crear un ambiente de confianza y unos niveles mínimos de protección. En febrero de 2008, además de la policía procedente de AMIS, sólo desplegaba en Darfur una compañía de policías de Bangladesh, que presentaba grandes carencias en vehículos y medios de transmisiones. Respecto a la capacidad aérea, los países miembros de Naciones Unidas no ofrecen los 24 helicópteros de transporte y tácticos previstos, y en la actualidad se están evaluando distintas opciones para hacer frente a los déficit de la aviación. Además, también la Dirección de Aviación Civil de Sudán es reticente a emitir permisos de vuelo, y hasta el 9 de febrero de 2008, el Gobierno no autorizaba los vuelos nocturnos. En cuanto a la rotación y el envío a zona de los contingentes, la OTAN y UE siguen prestando el mismo apoyo en el traslado de los efectivos por vía aérea que daba a la operación AMIS. En marzo de 2008, Estados Unidos y Canadá lanzaron una iniciativa llamada «Amigos de UNAMID», que con reuniones semanales en la sede de Naciones Unidas pretende acelerar el despliegue de material y efectivos en Darfur, aumentar las aportaciones nacionales de efectivos y vencer la reticencia de Al Bashir a aceptar en suelo sudanés los contingentes no africanos, y menos aún de Occidente. En los próximos meses se prevé un aumento de 3.600 efectivos con la sustitución de los batallones de AMIS y la llegada de los soldados egipcios y etíopes, 1.600 tailandeses esperan la conformidad de Al Bashir, Japón está ultimando su oferta y Rusia se ha ofrecido a enviar los helicópteros que necesita la misión. Un esfuerzo importante que, una vez desplegado en el terreno, mejorará significativamente la capacidad resolutoria de UNAMID.

Por último, otro asunto de gran calado respecto a la situación actual de la ayuda internacional en Sudán es el enlace entre las dos misiones que ahora despliegan en el país. UNMIS, desde el sur, continúa prestando apoyo financiero y logístico a UNAMID y, a través del Grupo Mixto de Apoyo a la Mediación para Darfur, ambas misiones están cooperando de forma satisfactoria. Además, y desde diciembre de 2007, han establecido un conjunto de tareas que fije las políticas y los mecanismos necesarios para garantizar una coordinación eficaz en esferas de interés común.

El despliegue de la Operación Híbrida debería haber concluido a principios de 2008, pero con el ritmo actual y los problemas que atraviesa en cuanto a transportes terrestres y aéreos, se estima que no se completará el total del contingente hasta finales de año, tal y como señala la Unión Europea²²⁹, siempre que no surjan nuevos condicionantes políticos u

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

operacionales y se prorrogue, además, el mandato de la operación, aprobado ahora hasta julio de 2008. Con todo ello, la situación en el terreno no avanza según lo esperado, mientras que se siguen sucediendo graves enfrentamientos, actos de bandidaje y ataques selectivos que ponen en riesgo el futuro inmediato de la misión y, lo que es más grave, su credibilidad. Los últimos incidentes armados en la frontera con Sudán han provocado un aumento de la tensión y de la violencia durante los primeros meses de 2008: los grupos rebeldes chadianos y sudaneses entran en el país vecino impunemente para lanzar ataques contra sus respectivos gobiernos, y UNAMID sólo tiene potestad para denunciar los hechos ante la Comisión de Cesación del Fuego que está establecida en Darfur desde 2004. También UNAMID ha sufrido ya un ataque directo: Fuerzas Armadas de Sudán dispararon a un convoy de reabastecimiento e hirieron gravemente a un conductor el 7 de enero de 2008, aunque el Gobierno argumentó que había sido un error, pidió disculpas y está colaborando en la investigación abierta para esclarecer el incidente.

Durante los primeros meses, las actividades militares de UNAMID se centraron en proporcionar seguridad a los locales y al sostenimiento logístico de la misión, y desde principios de 2008 la policía ha comenzado a patrullar en los campamentos más inestables y a proteger a las mujeres y niños que salen de los campos en busca de agua o leña, con la ayuda de las unidades militares. Sin embargo, es necesario –como señala el Secretario General de Naciones Unidas en su informe S/2008/98 de 14 de febrero de 2008– demostrar con urgencia a la población afectada por el conflicto que el despliegue de UNAMID traerá mejoras materiales a su vida cotidiana, y éste no será un sentimiento generalizado en Darfur hasta que no se complete un despliegue suficiente para garantizar la presencia militar y policial en toda la región. La lentitud en la llegada de militares y policías también tiene un efecto directo en la asistencia humanitaria, que está sufriendo continuos actos de bandidaje, robos de vehículos y asalto a convoyes humanitarios que

²²⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre Sudán de fecha 24 de octubre de 2007. En ésta, la UE también se compromete a continuar prestando apoyo político, financiero –hasta ahora ha pagado todos los salarios y dietas a los soldados de AMIS– y técnico a la operación, incluido el personal que despliega en el cuartel general o como observador militar.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

impiden que la ayuda llegue a los más necesitados. Esta tendencia no parece haber cambiado en 2008 a pesar del despliegue de UNAMID (grupos sin identificar robaron 23 camiones del Programa Mundial de Alimentos en enero), y es indispensable que la fuerza conjunta refuerce la protección a las agencias de asistencia desplegadas en Darfur para no fallar a las enormes expectativas que la población ha depositado en la operación.

La Operación Híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur se enfrenta a enormes retos militares, y con importantes limitaciones en su mandato que complican aún más su principal objetivo: establecer paz y seguridad en esta región masacrada por el hambre, las sequías, y fundamentalmente por un conflicto cruento que aún permanece abierto. El 15 de febrero se dio un paso importante respecto a las posibilidades de actuación del contingente militar, cuando definitivamente el Gobierno de Sudán aceptó el Acuerdo sobre el Estatus de las Fuerzas (SOFA) sobre el terreno. Pero la solución para Darfur no puede ser exclusivamente militar, sino que inexorablemente pasa por un acuerdo global de paz, en el que todas las partes depongan las armas, cesen los ataques y la violencia armada, y se comprometan por la vía del diálogo a solventar los problemas que causaron el conflicto y a buscar la estabilidad y la paz para todo Sudán. Y UNAMID, al tiempo que garantiza un entorno cada vez más seguro para los habitantes de Darfur, debe aunar todos sus esfuerzos para conseguirlo.

3.4. APOYO MULTIDIMENSIONAL DE NACIONES UNIDAS Y UNIÓN EUROPEA (MINURCAT Y EUFOR TCH-RCA)

El conflicto en Darfur es una de las principales amenazas para la estabilidad de los países limítrofes de Sudán –Chad y República Centroafricana–, que también está marcada por problemas internos como la pobreza, las sequías y, sobre todo, los ataques armados de grupos rebeldes contra sus respectivos Gobiernos. Por todo ello, el este del Chad, el nordeste de la República Centroafricana y el oeste de Sudán constituyen una región extremadamente convulsa en la que la seguridad de la población y la operaciones de asistencia humanitaria están seriamente amenazadas, y donde se producen constantes violaciones de los derechos humanos que afectan en mayor grado al enorme número de refugiados y desplazados que pue-

blan la zona. Una situación que supone una delicada, pesada e insostenible carga para los tres países, que marca las relaciones políticas entre ellos y que para su resolución necesita del apoyo firme de la Comunidad Internacional.

La compleja situación de inseguridad en Chad y República Centroafricana

Actualmente, el Chad se enfrenta a una crisis múltiple provocada por el conflicto de Darfur, las tensas y críticas relaciones con Sudán y los ataques de grupos armados contra el gobierno de Deby. A principios de 2008, el número de refugiados sudaneses en Chad supera las 235.000 personas, a las que se unen otras 48.000 provenientes de la República Centroafricana. Los refugiados viven gracias a la asistencia humanitaria internacional, pero el problema más grave es la inseguridad y violencia a la que se ven sometidos: continuos ataques de las milicias janjaweed desde Sudán, actividades de reclutamiento por parte de los rebeldes sudaneses (fundamentalmente JEM y SLA/M), así como enfrentamientos interétnicos y la delincuencia dentro de los 12 campos establecidos en Chad, localizados a escasos 50 kilómetros de la frontera. Desde 2006, el Gobierno de Chad busca sin éxito soluciones para erradicar la inseguridad en los campamentos. Por un lado, pretende el traslado de los campos hacia el interior del país para separarlos del foco de tensión, pero alega problemas logísticos y financieros para llevarlo a cabo, y por otro, ha desplegado –por iniciativa de ACNUR²³⁰– 220 gendarmes chadianos dentro de los campamentos, que son totalmente insuficientes para garantizar unos niveles mínimos de seguridad.

En la República Centroafricana, y aunque la estabilidad y la seguridad del norte del país son también muy críticas, el presidente Bozizé ha impulsado un diálogo incluyente con los grupos armados de oposición y en septiembre de 2007 acordó normalizar sus relaciones bilaterales con Sudán²³¹

²³⁰ En 2006, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) firmó un memorando de entendimiento con los Ministerios de Defensa y de Administración Territorial de Chad que contemplaba el despliegue de 315 gendarmes en los 12 campos de refugiados. ACNUR proporciona todas las medidas de apoyo, así como las retribuciones de los gendarmes, pero considera que el número de efectivos, el equipo con el que cuentan y su adiestramiento son totalmente insuficientes para disuadir o impedir las actividades delictivas.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

para mejorar la seguridad en la frontera, que había permanecido cerrada durante todo el año. Durante años, los conflictos internos de Sudán y Chad, aunque éste en menor medida, han provocado movimientos de refugiados, armas y grupos rebeldes a través de unas fronteras permeables, y ni las Fuerzas Armadas gubernamentales²³² –formadas por 4.000 efectivos– ni la policía nacional y la gendarmería –unos 3.000– tienen capacidad para garantizar un entorno de seguridad y para afrontar con eficacia la crisis que atraviesa el norte de país. La República Centroafricana da acogida a unos 20.000 refugiados –unos 14.000 proceden de Darfur–, y más de 210.000 desplazados internos viven en el norte (el epicentro de la crisis humanitaria está en las provincias de Ouham y Ouham-Pendé) en condiciones infrahumanas y amenazados por la violencia indiscriminada de los grupos rebeldes.

Ante la crisis humanitaria que sufren Chad y la República Centroafricana, agravada desde la escalada del conflicto en Darfur en 2003, las Naciones Unidas decidieron intervenir para restablecer la seguridad en la región, especialmente en los campamentos de refugiados y desplazados. En 2006, el Consejo de Seguridad²³³ instó al Secretario General a que buscara medidas para mejorar las condiciones de seguridad en la región y para aumentar la vigilancia de las actividades transfronterizas. Todo ello con el objetivo fundamental de proteger a los refugiados y desplazados, mejorar sus precarias condiciones de vida y facilitar el regreso a sus lugares de origen. Desde entonces, todas las iniciativas apuntaron al establecimiento de una presencia multidimensional; que además debería coordinar sus

²³¹ Los movimientos armados han sido motivo de continuas tensiones entre los países, que se acusan mutuamente de respaldar y alentar a los grupos rebeldes opositores a los regímenes políticos. La República Centroafricana ha denunciado sistemáticamente el apoyo de Jartum a los rebeldes de la Unión de Fuerzas Democráticas por la Unidad (UFDR), una milicia que ha arrasado pueblos enteros en el norte del país, y que el Gobierno denuncia que opera desde Darfur.

²³² Las Fuerzas Armadas de la República Centroafricana dependen en gran medida del apoyo prestado por la Fuerza Multinacional de la Comunidad Económica y Monetarias del África Central (FOMUC) –desplegada desde octubre de 2002 y con un total de 380 efectivos– y las fuerzas francesas destacadas en el país. Un apoyo que ha permitido recuperar el control de los poblados de la región septentrional del país y el regreso de la población civil a sus hogares, fundamentalmente durante el 2007.

²³³ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 15 de diciembre de 2006 (S/PRST/2006/53).

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

actividades con el resto de misiones desplegadas en la región: la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS), la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) y la Fuerza Multinacional de la Comunidad Económica y Monetarias del África Central (FOMUC), así como con los Gobiernos, ejércitos, las fuerzas francesas desplegadas en ambos países y las organizaciones humanitarias.

La nueva y compleja operación multidimensional debía contar con el beneplácito de Chad y República Centroafricana, pero también con el respeto de los grupos rebeldes que operaban en la zona y que podían obstaculizar seriamente el éxito de la misión. Además, tenía que desplegar en un entorno que en nada correspondía con cualquier otro de mantenimiento de la paz convencional, con el consiguiente riesgo para la seguridad de sus efectivos. Las dos evaluaciones técnicas de Naciones Unidas en el terreno durante 2007 confirmaron que la misión debía ser fundamentalmente policial, pero con un componente militar que crease una amplia zona de seguridad para proteger a los civiles y las actividades humanitarias. El Gobierno de Chad expresó desde un principio su apoyo al despliegue, siempre que no estuviese supeditado a un diálogo inclusivo con los grupos rebeldes, pero se mostró reacio a que las Naciones Unidas prestase el componente militar de la operación. En cuanto a los grupos rebeldes chadianos, tampoco pusieron objeciones a la presencia internacional mientras se mantuviese totalmente imparcial respecto a las partes en conflicto. Por su parte, la República Centroafricana –en un clima de mayor estabilidad tras la firma de los acuerdos de paz con los insurgentes en enero de 2007– mostró su conformidad con la operación, y el presidente Bozizé reiteró su llamamiento para conseguir un compromiso internacional sólido para conseguir la paz y la estabilidad del país.

En su informe de agosto de 2007²³⁴, y tras la resolución 1769 que aprobaba el despliegue de UNAMID en Darfur, el Secretario General de Naciones Unidas presenta el concepto revisado de la operación que recoge importantes modificaciones: el componente militar estaría formado por una fuerza militar de la Unión Europea, no habrá ninguna participación directa en la zona fronteriza, y la policía y la gendarmería en los campamentos de Chad seguirán bajo el control de la autoridad nacional. El 25

²³⁴ Informe S/2007/488 del Secretario General sobre el Chad y la República Centroafricana, de fecha 10 de agosto de 2007.

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

de septiembre de 2007, por su resolución 1778, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el establecimiento en Chad y la República Centroafricana de una presencia multidimensional «destinada a ayudar a crear las condiciones para un regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y desplazados» a sus pueblos de origen, que estaría formada por dos misiones estrechamente coordinadas, pero con dos cadenas de mando diferenciadas. Por un lado, una misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad –componente policial de la operación– para garantizar la seguridad y protección de los civiles, y vigilar la observancia de los derechos humanos, y por otro, una operación militar de la Unión Europea que prestaría apoyo al componente policial y con autorización, en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, para tomar las medidas necesarias para cumplir su mandato, incluido, en su caso, el uso de la fuerza.

Estructura y misiones de MINURCAT

La Misión de las Naciones de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT) está establecida por un periodo de un año desde el 25 de septiembre de 2007, y tiene su cuartel general en la ciudad de Yamena (Chad) y una oficina de enlace en Bangui (República Centroafricana). Estará formada por un máximo de 300 policías y 50 militares oficiales de enlace y un número apropiado de personal civil, aunque en marzo de 2008 sólo se habían incorporado a la misión 3 observadores militares y 32 policías. Un grado ínfimo de cobertura que se debe, en primer lugar, al escaso ofrecimiento de los países miembros, pero también al retraso del despliegue de la misión UNAMID en Darfur y al aplazamiento temporal de la operación de Unión Europea tras el ataque rebelde al Gobierno de Chad, aunque se reactivó poco después. MINURCAT está completamente supeditada a la misión militar, que es la que debe garantizar los niveles de seguridad para posibilitar el regreso de los refugiados a Sudán, y no es previsible que Naciones Unidas complete su despliegue hasta que los efectivos militares no estén en el terreno.

El mandato de esta misión, tal y como recoge la resolución 1778, incluye las siguientes misiones encaminadas a proporcionar seguridad y protección a los civiles, en las que el componente militar y policial tienen vital importancia:

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

- Seleccionar, adiestrar y apoyar a la Policía de Chad para la Protección Humanitaria para que mantenga el orden público y el respeto de la ley en los campamentos de refugiados, emplazamientos de desplazados y en las localidades próximas en el este de Chad.
- Hacer de enlace entre las instituciones de Chad y República Centroafricana que participan en la resolución de la crisis, entre ellas la coordinación con los ejércitos nacionales y la policía.
- Colaborar con el Gobierno de Chad y ACNUR para gestionar la reubicación de los campamentos de refugiados que están cerca de la frontera, y facilitar el apoyo logístico necesario para ello.
- Facilitar información sobre amenazas contra las actividades humanitarias, así como respecto a las violaciones de los derechos humanos de la población civil.

La operación de Unión Europea: EUFOR TCHAD/RCA

El 15 de octubre de 2007, el Consejo de la Unión Europea adoptó al amparo del título V del Tratado de la Unión, la Joint Action 2007/677/CFSP, que daba cumplimiento a la resolución 1778 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La operación ha fijado su Cuartel General Operacional (OHQ) en la ciudad francesa de Mont Valerien, liderado por el teniente general irlandés Patrick Nash, y en el terreno despliega la fuerza bajo el mando del brigadier general francés Jean-Philippe Ganancia, con un Cuartel General de la Fuerza (FHQ) en Abeché, y otro retrasado (FHQ Rear) en Yamena.

La resolución 1778, que no fija el número máximo de efectivos, encomienda a la fuerza europea las siguientes misiones:

- Contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro, en particular refugiados y desplazados.
- Facilitar la ayuda humanitaria y la libre circulación del personal de asistencia sanitaria.
- Contribuir a la seguridad de todo el personal y las instalaciones de Naciones Unidas, para garantizar su libre circulación y el cumplimiento de su misión en Chad y República Centroafricana.

En cuanto a la duración de la misión, el despliegue está limitado a un periodo de un año, que comenzó a contar después de declarar la Unión

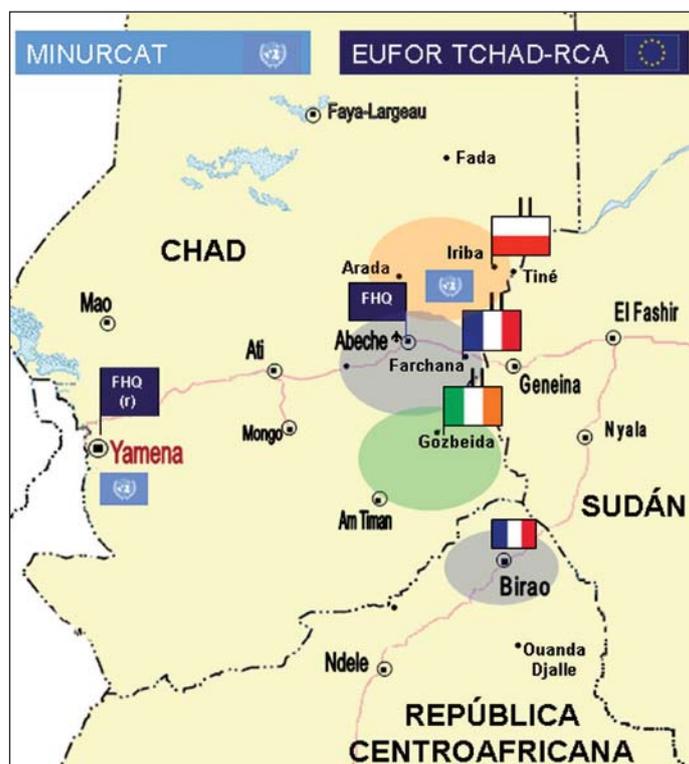
LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

Europea su capacidad operacional inicial (IOC), el 15 de marzo de 2008, y finalizado este plazo pretende dar el relevo a una fuerza africana. Desde octubre de 2007, y tras acordar el despliegue de unos 3.700 efectivos de los que más de 2.000 son franceses, los catorce países que hasta entonces se habían comprometido a aportar material y efectivos militares a la fuerza de la operación comenzaron los reconocimientos sobre el terreno, y actualmente el contingente militar avanza en su despliegue, tanto en Chad como en la República Centroafricana. Al cierre de este libro, la fuerza militar desplegada ascendía a 1.750 efectivos provenientes de 17 países europeos. Respecto a la estructura y despliegue de la operación, la zona de operaciones en Chad se divide en tres áreas donde despliegan fuerzas militares de entidad batallón en cada una de ellas. En el norte, y con su puesto de mando en Iriba, desplegará un batallón liderado por Polonia, en el centro, un batallón francés con base en la ciudad de Farchana, y, por último, al sur, un batallón irlandés con su puesto de mando en Gozbeida. Todas ellas ciudades que han sufrido el ataque continuo de las milicias janjaweed, fundamentalmente desde 2005, y donde la población necesita alcanzar de forma urgente unos niveles mínimos de seguridad. Por su parte, la presencia de EUFOR en la República Centroafricana consiste en un destacamento militar francés de menor entidad en la ciudad de Birao.

Al igual que MINURCAT, la generación completa de fuerzas constituye aún el primer obstáculo para la operación de la Unión Europea, especialmente por la falta de medios críticos como helicópteros y medios hospitalarios, que han obligado a Francia –principal valedor de EUFOR– a suplir gran parte de las carencias del continente. Sin embargo, el problema más grave al que se enfrenta la fuerza militar es la creciente inestabilidad de la zona este de Chad. Desde que se puso en marcha la operación, han continuado los enfrentamientos fronterizos a pesar del alto el fuego firmado en octubre de 2007 en Libia, la aviación chadiana atacó a los rebeldes en Darfur en enero de 2008, y por último, el 2 de febrero unos 1.500 insurgentes llegaban hasta Yamena para derrocar al presidente Deby. Todos estos incidentes violentos han producido un importante deterioro de la situación y han obligado a aplazar en varias ocasiones el despliegue completo de la fuerza europea, que actualmente está previsto para el mes de julio.

Y aunque un despliegue rápido de las fuerzas se traduzca directamente en mayor seguridad para la población civil, la clave del éxito y la propia seguridad de EUFOR radican en que los grupos rebeldes de Chad perciban la impar-

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN



Plano 14: Despliegue de la misión de Unión Europea en Chad y República Centroafricana

cialidad e independencia de las fuerzas militares europeas, y que sólo estarán en la región para asegurar y facilitar una operación de índole humanitaria de Naciones Unidas. Aunque en un principio manifestaron su acuerdo con el despliegue de la misión de Naciones Unidas, la composición de la fuerza ha provocado suspicacias entre los grupos rebeldes chadianos respecto a la neutralidad de la operación, y en principio han reaccionado con las armas ante la presencia europea en Chad. Esta desconfianza de los grupos rebeldes, fundamentalmente hacia Francia, está motivada por el tradicional apoyo que presta al Gobierno de Chad, y se ha agravado por las acusaciones, negadas desde París, de que las fuerzas francesas destacadas en el país (operación *Epervier*) ayudaron al presidente Deby a repeler el ataque insurgente del 2 de febrero de 2008. Además, el Gobierno de Sudán se opone desde un principio a la presencia europea

LOS INTENTOS POR ALCANZAR LA PAZ EN SUDÁN

en la región fronteriza, y existen indicios de que está alentando a los grupos rebeldes afines para que obstaculicen el despliegue de EUFOR. Frente a la postura de los grupos rebeldes, el general Patrick Nash ha declarado en reiteradas ocasiones que la misión es totalmente imparcial, que el propósito no es enfrentarse a ellos, y que sólo responderán si interfieren en su principal objetivo: proteger la asistencia humanitaria de Naciones Unidas a los cientos de miles de refugiados y desplazados, principales víctimas de la grave crisis que vive esta región africana.

CAPÍTULO CUARTO:

**LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN DARFUR
Y LA REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL**

Como en cualquier otro conflicto armado, la violencia que se desarrolla conlleva sufrimientos y, muy posiblemente, violaciones del Derecho Internacional destinado a proteger a los seres humanos y su dignidad, ya como normativa especial para el caso de conflicto armado –el Derecho Internacional Humanitario–, ya como normativa general aplicable en todo momento y lugar –el Derechos Internacional de los Derechos Humanos–. Pero si esto es así en general, el grado de violencia, y de horror, sufridos en el conflicto de Darfur ha alcanzado tal magnitud que resulta difícilmente imaginable. Una vez más, como en tantas ocasiones en el pasado –Guatemala, Camboya, Somalia, Ruanda, República Democrática del Congo, etc., etc.–, la Comunidad internacional llegó tarde para impedir las atrocidades, para hacer cumplir el Derecho y, con ello, evitar lo que se vino a calificar como «crisis humanitaria» de Darfur.

Pero lo ocurrido en Darfur desde 2003 no es únicamente una *crisis humanitaria* consecuencia de un conflicto armado. Jurídicamente la violación masiva de las normas de Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos suponía, una vez más, un *desafío mayor para la Comunidad Internacional de Derecho* que estamos construyendo con tantas dificultades. Desafío en primer lugar para lograr *apaciguar el conflicto y disminuir*, primero, *y solventar*, después, *la crisis humanitaria* por él provocada; pero desafío también *para hacer justicia, para que la impunidad no volviera a ser el resultado final de las atrocidades cometidas*. Ambos desafíos, distintos como parecen, al situarse en planos y en tiempos diferentes, son, sin embargo, el mismo; porque, como muy acertadamente afirma CASSESE en el informe que presenta como Presidente de la Comisión Internacional de Investigación para Darfur: «Para mejorar la situación de los derechos humanos en Darfur es esencial instaurar la paz y poner fin a la violencia. Sin embargo, *no se puede instaurar una paz real si no hay justicia*»²³⁵.

²³⁵ S/2005/60, de 7 de febrero, par. 627. Cursivas añadidas.

En lo que sigue trataremos de analizar el segundo de los desafíos planteados con el objetivo de ver si la Comunidad internacional está actuando a la altura del mismo. Para ello analizaremos, en primer lugar, las violaciones producidas y su tipificación en Derecho como crímenes internacionales; para, en segundo lugar, referirnos a la actuación de la Corte Penal Internacional con el fin de determinar la responsabilidad penal derivada de la comisión de tales crímenes y responder así al desafío planteado, tratando ofrecer *la verdadera paz*, que no es sólo la que asegura ausencia de violencia, sino la que, en positivo, ofrece también *la justicia que surge de la derrota de la impunidad*.

1. LA CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LAS ATROCIDADES COMETIDAS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS EN SUDÁN Y SUS CONSECUENCIAS

Ante la estremecedora realidad que por fin los medios de comunicación mostraban de Darfur, se abrió en la Comunidad internacional un amplio debate en torno a qué hacer para poner fin a la gravísima crisis humanitaria consecuencia del conflicto en Darfur, sí, pero también en torno a la compleja e importante cuestión –esencialmente jurídica, aunque utilizada, al menos en los primeros momentos, de forma mediática y política– de determinar si las atrocidades que se venían cometiendo en Darfur desde 2003 constituían o no un crimen de genocidio. Como recuerda PRUNIER: «À partir du début de 2004, le mot génocide commence à être utilisé de plus en plus un éventail de plus en plus large d'acteurs et d'observateurs de la situation»²³⁶.

Este contexto, junto a la labor sobre el terreno de las ONGs y de las agencias de Naciones Unidas sobre derechos humanos –en especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos–, que enviaban datos de la tragedia de tal magnitud que ya no cabía ignorar por más tiempo, llevaron al Consejo de Seguridad a tomar cartas en el asunto de Darfur, también desde la perspectiva de la violación grave y masiva de los derechos humanos. Así, por la resolución 1564 (2004), de 18 de septiembre, realizó un «llamamiento al Gobierno del Sudán para que ponga término al clima de impunidad que reina en Darfur,

²³⁶ PRUNIER, G., «*Le Darfour ...*», *op. cit.*, p. 251.

identificando y poniendo a disposición de la justicia a todos los responsables, incluidos los miembros de las fuerzas populares de defensa y las milicias Janjaweed, de los *abusos generalizados de los derechos humanos y las transgresiones del derecho internacional humanitario*, e insiste en que el Gobierno del Sudán tome todas las medidas necesarias para *poner fin a todos los actos de violencia y atrocidades*», y pidió «al Secretario General que establezca rápidamente *una comisión internacional de investigación para que investigue de inmediato todas las denuncias de transgresiones del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos cometidas en Darfur* por todas las partes, *constate también si se han producido o no actos de genocidio e identifique a los autores de tales transgresiones* a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos»²³⁷.

El informe presentado por la Comisión creada a tal efecto por el Secretario General, presidida por el iusinternacionalista italiano Antonio Cassese, se entregó en febrero de 2005 y en él se establece, como solicitó el Consejo de Seguridad, el *derecho aplicable*, se detallan las *atrocidades cometidas* en Darfur durante los años 2003 y 2004, se determina la *atribución de esos hechos ilícitos* por violación de las normas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario ya al Gobierno de Sudán ya a los diferentes grupos irregulares en armas. Finalmente, se trata la cuestión de la *calificación de tales violaciones* desde el punto de vista de la responsabilidad penal individual; tratando de determinar, especialmente si se había cometido o no un crimen de genocidio en Darfur.

Por lo que respecta al *derecho aplicable*, dos son las cuestiones que conviene tratar aquí: de un lado, la relación entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; de otro, la aplicación del Derecho Internacional Humanitario a conflictos internos, como el caso de Darfur. Sobre la primera cuestión, la respuesta viene dada por la aplicación del principio *lex specialis-lex generalis*, de tal manera que en caso de conflicto armado será de *aplicación preferente*, que no exclusiva, el derecho especial, el Derecho Internacional Humanitario; pero el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sigue siendo aplicable, supletoriamente, en lo no regulado por el Derecho Internacional Humanitario o si éste no puede ser aplicado en el caso concreto.

²³⁷ S/RES/1564 (2004), de 18 de septiembre, par. 7 y 12. Cursivas añadidas.

Como ha señalado recientemente la Corte Internacional de Justicia, «la Corte considera que *la protección que ofrecen los convenios y convenciones de derechos humanos no cesa en caso de conflicto armado (...)*. En cuanto a la relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos, pueden presentarse tres situaciones: algunos derechos pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho internacional humanitario, otros pueden estar contemplados exclusivamente en el derecho de los derechos humanos, y otros pueden estar contemplados en ambas ramas del derecho internacional»²³⁸. Sólo este último caso plantea, en realidad, los problemas de relación entre ambos, que deberán ser resuelto de acuerdo con la regla señalada.

Por lo que respecta a la cuestión de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario a conflictos armados internos, además de la aplicación, sin duda alguna, del artículo 3 común a las cuatro Convenciones de Ginebra, y del Protocolo II de las mismas de 1977, conviene hacerse eco de la sentencia del Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para la antigua Yugoslavia en el *caso Tadic*, de 1995, donde considera que la parte principal del Derecho Internacional Humanitario es de aplicación también a los conflictos internos al ser considerada como derecho consuetudinario²³⁹. Pero será la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional, así como los trabajos preparatorios de la Conferencia de Roma que elaboró el mismo, y donde participó Sudán, lo que acabe por despejar cualquier duda al respecto.

En efecto, ningún Estado participante en la Conferencia Diplomática se opuso a la inclusión en el Estatuto de las disposiciones por las que se concedía a la Corte competencia para enjuiciar violaciones del Derecho Internacional Humanitario en conflictos armados internos que se consideraba constituían crímenes de guerra; y lo que es más significativo en el caso que nos ocupa, el Estatuto fue firmado por 120 Estados, entre ellos Sudán. Y es que, como argumenta la Comisión: «La aprobación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, seguida del Estatuto del Tribunal Especial para Sierra Leona, puede considerarse la culminación de un proceso legislativo que en cuestión de pocos años desembocó en la cristalización de un conjunto de

²³⁸ C.I.J., *Dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, A/ES-10/273, de 13 de julio de 2004, par. 106. Cursivas añadidas.

²³⁹ Sentencia Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para la antigua Yugoslavia, asunto Tadic (Interlocutory Appeal), 1995, par. 96 a 137.

normas consuetudinarias aplicables a los conflictos armados internos y en la tipificación como delito de las transgresiones graves de dichas normas, en el sentido de que las violaciones graves de dichas normas pueden dar lugar a responsabilidad penal individual»²⁴⁰.

En cuanto a las *atrocidades cometidas*, si bien durante 2001 y 2002 se produjeron ataques contra civiles y aldeas en Darfur, como hemos visto en el Capítulo Segundo, será a partir de principios de 2003, coincidiendo con el aumento de las hostilidades en el conflicto, cuando dichos ataques se generalizaron y agravaron en intensidad, magnitud y regularidad, convirtiéndose en sistemáticos en muchos casos. El resultado de todo ello es que decenas de miles de personas murieron y que cerca de 2.000.000 tuvieron que dejar sus hogares a lo largo de los años 2003 y 2004. Como señala la Comisión: «Tras establecerse la Comisión, cuando llegó al Sudán en noviembre de 2004 percibió inmediatamente que la situación en Darfur se caracterizaba por dos hechos irrefutables. En primer lugar, había más de 1 millón de personas desplazadas dentro de Darfur (1.650.000 según las Naciones Unidas) y más de 200.000 refugiados de Darfur en el país vecino del Chad, al este del Sudán. En segundo lugar, cientos de aldeas y pequeños poblados de los tres estados de Darfur habían sido destruidos e incendiados. (...). El número estimado de personas afectadas por el conflicto en Darfur, sumado al de refugiados en el Chad (1.650.000 personas desplazadas dentro del país, 627.000 personas también afectadas por el conflicto y 203.051 refugiados) llega a la cifra astronómica de casi 2,5 millones de personas afectadas de una forma u otra por el conflicto, la inmensa mayoría por haber sido desplazada de sus hogares»²⁴¹.

Todo ello describía una verdadera crisis humanitaria de enormes proporciones; pero, desde el punto de vista jurídico implicaba la comisión de crímenes internacionales, de guerra y de lesa humanidad, quizás, de genocidio, que de ninguna manera debían quedar impunes. Las violaciones cometidas, su atribución y calificación jurídica las podemos sistematizar de la siguiente manera:

- *Ataques indiscriminados contra civiles*: como ha constatado la Comisión, «la gran mayoría de los ataques contra los civiles de las aldeas

²⁴⁰ Informe de la Comisión Internacional para Darfur, S/2005/60, de 7 de febrero, par. 163.

²⁴¹ *Ibid*, par. 226 y 232.

han sido cometidos por las fuerzas armadas del Gobierno del Sudán y los Janjaweed, actuando independientemente o juntos. Aunque las fuerzas rebeldes también han organizado ataques, la Comisión no ha encontrado pruebas de que fueran generalizados o que se hubieran dirigido regularmente contra la población civil». De otro lado, resulta importante destacar que en muchos de los ataques terrestres y aéreos contra las aldeas se llevaron a cabo matanzas indiscriminadas de civiles y que, en la mayoría de los casos, las víctimas de los ataques pertenecían a tribus catalogadas como *africanas*, en particular las tribus Fur, Masalit y Zaghawa.

Teniendo todo ello en cuenta la Comisión concluye que los hechos constatados «ponen de manifiesto que, en numerosas ocasiones, las fuerzas del Gobierno y las milicias bajo su control atacaron a la población civil y destruyeron y quemaron aldeas de Darfur, actuando de forma contraria a los principios y las normas pertinentes de derecho internacional humanitario. Incluso suponiendo que en todas las aldeas atacadas por esas fuerzas hubiera rebeldes o se escondieran algunos rebeldes, o que hubiera personas que les prestaban apoyo, afirmación poco fundada según los documentos y la información reunidos por la Comisión, los atacantes no tomaron las precauciones necesarias para que los civiles abandonaran las aldeas o encontrarán alguna forma de resguardarse de los ataques. Los efectos de los ataques demuestran que se utilizó la fuerza militar de forma desproporcionada a la amenaza que constituían los rebeldes. De hecho, en la mayoría de los casos los ataques se dirigieron intencionalmente contra la población y los objetos civiles. Además, la forma en que se llevaron a cabo muchos de los ataques (al amanecer, precedidos de un vuelo repentino y constante de helicópteros artillados y, en varias ocasiones, de bombardeos) demuestra que también se realizaron con la intención de sembrar el terror entre los civiles y hacerlos huir de las aldeas. En casi todos los casos, las víctimas de los ataques pertenecían a tribus africanas, en particular a las tribus fur, masalit y zaghawa. Desde el punto de vista del derecho penal internacional, esas violaciones del derecho internacional humanitario constituyen sin duda *crímenes de guerra de gran escala*»²⁴².

²⁴² *Ibid*, par. 267. *Cursivas añadidas*.

- *Asesinatos de civiles*: en el marco de tales ataques indiscriminados contra civiles, se produjeron matanzas a gran escala de población civil, llegando las cifras a decenas de miles. Como concluye la Comisión, «en Darfur se registraron asesinatos en masa y que las matanzas fueron cometidas por las fuerzas del Gobierno y los Janjaweed en un clima de total impunidad, e incluso que se les alentó a cometer crímenes graves contra una determinada parte de la población civil. El gran número de asesinatos, la pauta manifiesta que se siguió al cometerlos, ya descrita anteriormente, que comprendía la selección como blanco de los ataques de personas pertenecientes a tribus africanas, y la participación de funcionarios o de autoridades son algunos de los factores que permitieron que la Comisión llegara a la conclusión de que *los asesinatos se cometieron de manera generalizada y sistemática*. En consecuencia, las matanzas de civiles registradas en Darfur probablemente *puedan calificarse de crímenes de lesa humanidad*»²⁴³. A lo que hay que añadir el importante dato de que las matanzas se dirigieron de manera sistemática contra los miembros de las tribus fur, masalit y zaghawa, lo que puede calificarse, además, de *persecución* como crimen específico de lesa humanidad.
- *Destrucción de aldeas no justificada por necesidades militares*: si bien las cifras son dispares, no cabe duda de que un número muy elevado de aldeas fueron total o parcialmente destruidas –600 según unas fuentes, más de 2.000 según otras–. Según la Comisión, dicha destrucción no estaba justificada por necesidades militares, por lo que «constituye un crimen de guerra muy grave»²⁴⁴.
- *Traslado forzoso de población civil*: como hemos señalado, el desplazamiento de población alcanzó a casi 2.000.000 de personas, que, como indica la Comisión «fueron provocados directamente por los ataques de las milicias Janjaweed o de las fuerzas del Gobierno»²⁴⁵. Además, constató que «(c)asi toda la población desplazada pertenece a las tres tribus que conforman la mayoría de los movimientos rebeldes, a saber, la masalit, la zaghawa y la fur, que al parecer han sido atacadas sistemáticamente y obligadas a abandonar sus tierras. Las

²⁴³ *Ibid*, par. 293. Cursivas añadidas.

²⁴⁴ *Ibid*, par. 319.

²⁴⁵ *Ibid*, par. 325.

zonas de origen de los desplazados coinciden con las tierras ancestrales de esas tres tribus y, por otra parte, todo parece indicar que otras tribus no han sido prácticamente afectadas»²⁴⁶. En consecuencia, «(d)ado el carácter sistemático y generalizado del desplazamiento forzoso de la población en Darfur, la Comisión considera que éste podría muy bien constituir un *crimen de lesa humanidad*. El elemento subjetivo requerido (la conciencia del carácter sistemático del desplazamiento forzoso) queda demostrado por el hecho de que ese desplazamiento representaba claramente una política gubernamental aplicada de forma constante por las autoridades competentes del Gobierno y las milicias Janjaweed. Por otra parte, dado el carácter discriminatorio de los desplazamientos, estas acciones constituirían un *crimen de persecución como crimen de lesa humanidad*»²⁴⁷.

- *Violaciones y otras formas de violencia sexual*: a lo largo de estos años las violaciones contra mujeres y niñas en Darfur ha sido generalizada; también se han constatado casos de secuestro y esclavitud sexual. En consecuencia, de «la información recopilada y verificada por la Comisión se deduce claramente que la violación y otros actos de violencia sexual cometidos por los milicianos Janjaweed y los soldados del Gobierno en Darfur fueron generalizados y sistemáticos y, por lo tanto, podrían constituir un *crimen de lesa humanidad*. (...) además, en algunos casos podrían constituir un *crimen de esclavitud sexual como crimen de lesa humanidad*. Por otra parte, la Comisión considera que el hecho de que las violaciones y otros actos de violencia sexual se cometieran principalmente contra tres tribus africanas demuestra la *intención discriminatoria de los autores*. Por lo tanto, la Comisión opina que también podría haber elementos del *crimen de persecución como crimen de lesa humanidad*»²⁴⁸.
- *Torturas, ultrajes contra las personas y tratos crueles, inhumanos o degradantes*: tales actos se realizaban tanto como parte de los ataques sistemáticos y generalizados referidos por las milicias Janjaweed y las fuerzas del Gobierno de Sudán, como por parte del Servicio Nacional de Seguridad e Inteligencia y del Servicio de Inteligencia

²⁴⁶ *Ibid*, par. 328.

²⁴⁷ *Ibid*, par. 332. *Cursivas añadidas*.

²⁴⁸ *Ibid*, par. 361. *Cursivas añadidas*.

Militar a detenidos. En consecuencia, para la Comisión «se ha cometido tortura en gran escala y de forma generalizada y sistemática, no sólo durante los ataques a la población civil, en los que se practicaba de forma casi automática, sino también en los centros de detención dependientes del Servicio Nacional de Seguridad e Inteligencia y del Servicio de Inteligencia Militar. La Comisión concluye que los incidentes de tortura podrían constituir un *crimen de lesa humanidad* y que, dado el carácter discriminatorio de los ataques, también podrían constituir un *crimen de persecución como crimen de lesa humanidad*»²⁴⁹.

Junto a ellos, los más graves por su magnitud y naturaleza, también se han constatado otros hechos ilícitos que pueden calificarse como crímenes de guerra: asesinatos de combatientes enemigos detenidos y heridos; pillaje; reclusiones ilícitas, comunicaciones y desapariciones forzosas; y reclutamiento y utilización de menores de 15 años en las hostilidades armadas.

Junto a la investigación de las denuncias de transgresiones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, la resolución 1564 (2004) del Consejo de Seguridad encargó a la Comisión constatar *si se habían producido o no actos de genocidio*. La magnitud de los crímenes cometidos, así como su carácter sistemático y discriminatorio, como hemos visto, hacían pensar a muchos que en Darfur a lo largo de los años 2003 y 2004 se había cometido un verdadero genocidio y así se planteó a partir de 2004 –una vez que la gravedad de los acontecimientos atrajeron, como hemos visto, la atención de los medios de comunicación– por algunos medios, por algunas ONGs, e incluso por algunos Gobiernos que apenas meses antes –a lo largo de 2003 y mientras se cometían tales crímenes– simplemente ni siquiera querían hacer referencia al asunto de Darfur en el Consejo de Seguridad.

Pero más allá de las consideraciones políticas en torno a la cuestión, desde el punto de vista estrictamente jurídico la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948, define *genocidio* –definición reproducida en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 al tipificar el crimen de genocidio– de la siguiente manera:

²⁴⁹ *Ibid*, par. 379. Cursivas añadidas.

LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ...

«En la presente Convención, se entenderá por ‘genocidio’ cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo»²⁵⁰.

Esta definición contiene básicamente *cuatro elementos* que deben concurrir en todo caso para que se dé el tipo de genocidio: *dos elementos de carácter objetivo* y dos de carácter subjetivo. En cuanto a los elementos objetivos, se trata, en primer lugar, de la comisión de la *conducta prohibida* –letras «a-e» de la definición– y, en segundo lugar, *el grupo* contra el que se realiza la conducta prohibida, que se identifica por su pertenencia «nacional, étnica, racial o religiosa». Por lo que se refiere a los *elementos subjetivos*, como explica CASSESSE, son: «a) el dolo necesario para el delito subyacente (matanza, lesión grave a la integridad física o mental, etc.) y b) la intención de destruir total o parcialmente al grupo como tal. Este segundo elemento es un dolo agravado o *dolus specialis*; supone que el autor deseaba conscientemente que los actos prohibidos que cometió tuvieran como resultado la destrucción total o parcial del grupo como tal, y sabía que sus actos destruirían total o parcialmente al grupo como tal»²⁵¹.

De los cuatro elementos, en el caso que nos ocupa, dos de ellos, el primero objetivo y el primero subjetivo –la comisión de la conducta prohibida y el dolo genérico necesario para querer cometerla–, no plantean problema alguno, como acabamos de ver pues hay pruebas más que evidentes de su concurrencia. Sin embargo, son precisamente los otros dos elementos, que en definitiva vienen a identificar y cualificar al genocidio como un crimen

²⁵⁰ Artículo 2 de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 1948, y artículo 6 del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998.

²⁵¹ *Informe de la Comisión Internacional para Darfur*, S/2005/60, de 7 de febrero, par. 491.

distinto, y más grave, los que plantean problemas para calificar las atrocidades cometidas en Darfur como genocidio.

En efecto, en primer lugar, el elemento objetivo del *grupo nacional, étnico, racial o religioso*. Podemos, muy resumidamente, definir con la Comisión tales grupos de la siguiente manera: «por ‘grupos nacionales’, deberían entenderse conjuntos de personas que tienen una identidad característica en cuanto a la nacionalidad o el origen nacional. Por otra parte, la expresión ‘grupos raciales’ comprende a los conjuntos de personas que comparten algunos rasgos o características físicas hereditarias. La expresión ‘grupos étnicos’ puede usarse para referirse a conjuntos de personas que tienen un idioma común, así como tradiciones comunes o un patrimonio cultural. La expresión ‘grupos religiosos’ puede aplicarse a grupos de personas que tienen la misma religión, en oposición a otros grupos de una religión diferente»²⁵². En consecuencia, el identificador «tribal» no hace que el grupo así considerado sea protegido en estos términos; deberá, además de «tribal», tener la consideración de «nacional», «racial», «étnico» o «religioso».

Esta cuestión también se planteó en el caso del genocidio de Ruanda, puesto que, como recuerda CASSESSE, «los tutsi y los hutu no constituyen a primera vista grupos étnicos, raciales, religiosos o nacionales distintos. Tienen los mismos idioma, cultura y religión, así como básicamente los mismos rasgos físicos»²⁵³. Ello obligó a los magistrados del Tribunal Penal *ad hoc* para Ruanda a realizar una interpretación laxa de este elemento. En el asunto *Akayesu*, la Sala de Primera Instancia destacó que los dos grupos eran, no obstante, diferentes porque, de un lado, los colonizadores belgas habían establecido un sistema de tarjetas de identidad que establecía diferencias entre los dos grupos y, de otro, la distinción fue confirmada por la idea de sí mismos de los miembros de cada grupo. Además, la Sala insistió en que lo que exigían las normas internacionales sobre genocidio era que el grupo escogido como blanco fuera un grupo estable y permanente, permanentemente constituido y cuya composición se determinara por nacimiento, y fuera identificable como tal; complementado por la norma objetiva de ser considerado y considerarse a sí mismo miembro de un grupo. Según la jurisprudencia, finalmente, en caso de duda también se debería establecer

²⁵² *Ibid*, par. 494.

²⁵³ *Ibid*, par. 498.

si un conjunto de personas es considerado y de hecho tratado como parte de uno de los grupos protegidos, y, además, si se consideran a sí mismas parte de uno de dichos grupos²⁵⁴.

Con ello, el Tribunal lo que vino a hacer es a subjetivar el elemento objetivo indicado de la definición de genocidio. Como defiende VERDIRAME, «las identidades colectivas, y en particular las características étnicas, son por su propia naturaleza creaciones sociales, identidades ‘imaginadas’ que dependen enteramente de ideas variables y contingentes, y *no* hechos sociales, que se pueden verificar de la misma manera que los fenómenos naturales o los hechos físicos»²⁵⁵. Esta interpretación amplia del «grupo» objeto de los actos de genocidio utilizada por los Tribunales Penales *ad hoc* para Ruanda y la antigua Yugoslavia no ha sido impugnada por los Estados, por lo que se puede considerar que forma parte ya del Derecho Internacional consuetudinario y puede ser aplicable, por lo tanto, al caso de Darfur que nos ocupa.

Como describe la Comisión, «(l)as diversas tribus que han sido objeto de ataques y matanzas (principalmente las tribus fur, masalit y zaghawa) no parecen constituir grupos étnicos distintos de aquél al que pertenecen las personas o los milicianos que los atacan. Hablan el mismo idioma (árabe) y tienen la misma religión (el Islam). Además, debido al elevado número de matrimonios mixtos, apenas pueden distinguirse en su apariencia física externa de los miembros de las tribus que presuntamente los atacaron. Asimismo, los matrimonios mixtos y la coexistencia, tanto en términos sociales como económicos, han hecho difusas con el paso de los años las diferencias entre los grupos»²⁵⁶. En consecuencia, a pesar de que objetivamente los dos conjuntos de personas de que se trata no constituyen dos grupos protegidos distintos en los términos de la definición de genocidio, en opinión de la Comisión sí «cabe considerar que las tribus que han sido víctimas de los ataques y las matanzas *subjetivamente constituyen un grupo protegido*»²⁵⁷, *porque se ven uno al otro y a sí mismos como grupos distintos*.

²⁵⁴ Sentencia del Tribunal Penal *ad hoc* para Ruanda, asunto Akayesu, de 2 de septiembre de 1998, par. 511 y 702.

²⁵⁵ VERDIRAME, G., «The Genocide Definition in the Jurisprudence of the *Ad Hoc* Tribunals», 49 *International and Comparative Law Quarterly* 578 (2000), p. 592.

²⁵⁶ Informe de la Comisión Internacional para Darfur, S/2005/60, de 7 de febrero, par. 508.

²⁵⁷ *Ibid*, par. 509. Cursivas añadidas.

El segundo de los elementos cuestionados de la definición de genocidio en el caso de Darfur, *la intención de cometer genocidio*, resulta también el más problemático. En efecto, si bien algunos elementos de las atrocidades cometidas, tanto cuantitativas –la magnitud de las mismas–, como cualitativas –su carácter sistemático y la existencia, parece, probada de persecución a determinadas tribus, que, como acabamos de ver, deben ser consideradas como grupos protegidos en estos términos–, se dan incuestionablemente y pueden indicar una cierta voluntad e intención en el sentido indicado; sin embargo, otros no. Así, como explica la Comisión: «Un elemento importante es el hecho de que en una serie de pueblos atacados y quemados por los milicianos y por las fuerzas gubernamentales, los agresores se abstuvieron de exterminar a toda la población que no había huido, sino que procedieron a matar en forma selectiva a grupos de hombres jóvenes. (...). Otro elemento que tiende a indicar que el Gobierno del Sudán no tenía intención de cometer genocidio consiste en que las personas desplazadas por la fuerza de sus pueblos son reunidas en campamentos de personas desplazadas dentro del país. En otras palabras, quienes sobreviven a los ataques contra aldeas no eran asesinadas de inmediato con el objeto de erradicar al grupo, sino que son obligados a abandonar sus hogares y vivir juntos en lugares que elegía el Gobierno»²⁵⁸.

De todo ello concluye la Comisión que *«la intención de los atacantes no era destruir un grupo étnico como tal, ni parte del grupo, sino asesinar a todos los hombres que consideraban rebeldes, así como expulsar por la fuerza a toda la población para vaciar los pueblos e impedir que los rebeldes se escondieran entre la población local o recibieran apoyo de ella. (...). Sobre la base de las observaciones que anteceden, la Comisión llega a la conclusión de que el Gobierno de Sudán no ha llevado a cabo una política de genocidio»*²⁵⁹.

Ahora bien, ello no quiere decir que no se cometieran violaciones graves y sistemáticas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, como hemos visto. Como subraya la Comisión: «La conclusión de que las autoridades gubernamentales, directamente o por conducto de las milicias bajo su control, no han aplicado ni ejecutado una política genocida en Darfur, no debe entenderse en

²⁵⁸ *Ibid*, par. 513 y 515.

²⁵⁹ *Ibid*, par. 514 y 518. *Cursivas añadidas*.

manera alguna en desmedro de la *gravedad de los crímenes cometidos en esa región*. Como se indicó anteriormente, el genocidio no es necesariamente el crimen internacional más grave. Según las circunstancias, crímenes internacionales tales como los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra en gran escala pueden ser tan graves y atroces como el genocidio. *Eso es exactamente lo que sucedió en Darfur, donde se cometieron atrocidades masivas en muy gran escala que hasta el presente han quedado impunes*»²⁶⁰.

2. LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN SUDÁN: LA ACTUACIÓN DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

La lucha contra la impunidad, sobre todo, en relación a los crímenes más graves que puede cometer un ser humano, es precisamente la razón principal de la existencia de la Corte Penal Internacional. Tal y como se establece en el Preámbulo del Estatuto de Roma, «los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto no deben quedar sin castigo y que, a tal fin, hay que adoptar medidas en el plano nacional e intensificar la cooperación internacional para asegurar que sean efectivamente sometidos a la acción de la justicia», para «poner fin a la impunidad de los autores de esos crímenes y contribuir así a la prevención de nuevos crímenes».

En Darfur, «la Comisión llega a la conclusión de que el Gobierno del Sudán y las milicias Janjaweed son responsables de toda una serie de transgresiones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Es muy posible que algunas de esas transgresiones constituyan crímenes de guerra y, habida cuenta del carácter sistemático y generalizado de muchas de ellas, constituirían también crímenes de lesa humanidad. Asimismo, la Comisión considera que los movimientos rebeldes han cometido transgresiones que constituyen crímenes de guerra»²⁶¹. En consecuencia, la Comisión recomendó de forma

²⁶⁰ *Ibid*, par. 522. Cursivas añadidas.

²⁶¹ *Ibid*, par. 630.

encarecida al Consejo de Seguridad que remitiese la situación a la Corte Penal Internacional, de acuerdo con lo establecido en ese sentido en el artículo 13. b) del Estatuto de Roma²⁶².

Haciéndose eco de esta recomendación, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1593 (2005), de 31 de marzo, en la que, «*Actuando* en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, 1. *Decide* remitir la situación en Darfur desde el 1º de julio de 2002 al Fiscal de la Corte Penal Internacional». Es la primera vez que llega un asunto a la Corte Penal Internacional por la vía de la remisión por parte del Consejo de Seguridad. Con anterioridad habían llegado a la Corte otros asuntos –República Democrática del Congo y Uganda, los dos primeros–, pero utilizando la vía de la remisión por un Estado parte. Pero, claro, esta vía no podía ser utilizada aquí, porque Sudán no es parte en el Estatuto de Roma y porque, además, su Gobierno, fuerzas del Estado y milicias aliadas son los principales sospechosos de los hechos acaecidos²⁶³, como hemos visto.

La vía del Consejo de Seguridad no fue, sin embargo, sencilla tampoco. Como se sabe, para adoptar una decisión sobre un asunto que no sea de procedimiento –y, desde luego, una resolución en el marco del Capítulo VII no lo es– es necesario que ninguno de los cinco miembros permanentes vote en contra de la misma, además de reunir 9 votos favorables. En este caso, dos miembros permanentes, Estados Unidos y China, mantuvieron

²⁶² De acuerdo con el artículo 13.b: «La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si:

(...)

- b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes».

²⁶³ A lo que hay que añadir las condiciones incluidas en el artículo 12.2 para que la C.P.I. sea competente en los casos de que sea un Estado parte o el Fiscal quienes remitan un asunto a la Corte. «En el caso de los apartados a) o c) del artículo 13, la Corte podrá

Estatuto o han aceptado la competencia de la Corte de conformidad con el párrafo 3:

- a) El Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave;
- b) El Estado del que sea nacional el acusado del crimen».

hasta el final la amenaza del veto, posición que tenía directamente que ver con su rechazo frontal de la existencia misma de la Corte Penal Internacional. Por ello Estados Unidos propuso al Consejo que, siguiendo los antecedentes de la antigua Yugoslavia y Ruanda, el Consejo de Seguridad crease un tribunal Penal *ad hoc* para Darfur. La diferencia, claro está, es que en la primera mitad de los 90 del siglo pasado no existía la Corte Penal Internacional y en 2005 ya sí y su Estatuto estaba en vigor desde el 1 de julio de 2002; por lo que dicha propuesta no era sino un ataque directo contra la C.P.I. que, de haber sido aceptada, hubiera significado su segura defunción.

Finalmente, y tras arduas negociaciones, tanto Estados Unidos como China se abstuvieron, lo que permitió adoptar la resolución poniendo de manifiesto la voluntad contraria de Estados Unidos y China en relación a la Corte; no sin antes, obtener algunas concesiones a cambio. Así, se añadieron los siguientes apartados, imposición de Estados Unidos:

«6. *Decide* que los nacionales, los ex funcionarios o funcionarios o el personal de un Estado contribuyente que no sea el Sudán y no sea parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional se sometan a la jurisdicción exclusiva de ese Estado contribuyente respecto de todos los supuestos actos u omisiones derivados de las operaciones en el Sudán o relacionados con ellas establecidas o autorizadas por el Consejo o la Unión Africana, a menos que ese Estado contribuyente haya renunciado expresamente a dicha jurisdicción exclusiva;

7. *Reconoce* que ninguno de los gastos derivados de la remisión a la Corte, incluidos los gastos relativos a las investigaciones o los enjuiciamientos relacionados con dicha remisión, deberán ser sufragados por las Naciones Unidas y que dichos gastos serán sufragados por las partes en el Estatuto de Roma y por aquellos Estados que deseen contribuir voluntariamente».

En ambos se ve con claridad el ataque que subyace a la propia existencia de la Corte. El segundo de los párrafos referidos hace referencia a la financiación de la C.P.I. que, como se ve, Estados Unidos deseaba que en ningún caso se sufrague con fondos de Naciones Unidas –a cuyo presupuesto ellos contribuyen con un 25%–, sino que sea financiada únicamente por aquellos Estados que forman parte de su Estatuto.

LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ...

El primero hace que una parte de personas queden fuera de la competencia de la C.P.I., en flagrante contradicción con lo establecido en el Estatuto de Roma. Como ya he señalado en otro lugar, «frente a la estricta limitación de la competencia material, *la competencia ratione personae de la C.P.I. es, en principio, general*, afirmando el artículo 1 a este respecto simplemente que la Corte '*estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves*'. Sin ir más allá a la hora de delimitar contra qué personas está facultada la Corte para ejercer su jurisdicción y contra cuales no. Y, si bien es verdad que los artículos 25 a 28 vendrán a desarrollar algo la cuestión, lo harán fundamentalmente para subrayar precisamente la generalidad de su competencia *ratione personae*»²⁶⁴. Así, el artículo 25, que proclama la «responsabilidad penal individual», afirma lo siguiente:

«1. De conformidad con el presente Estatuto, la Corte tendrá competencia respecto de las personas naturales.

2. Quien cometa un crimen de la competencia de la Corte será responsable individualmente y podrá ser penado de conformidad con el presente Estatuto».

Mientras que, por su parte, el artículo 27 hace referencia expresa al cargo oficial de las personas, así como a la cuestión de posibles inmunidades o normas relativas a procedimientos especiales, precisamente para excluir su aplicación o cualquier relevancia que pudiera pensarse que viniera a limitar la competencia *ratione personae* de la C.P.I.:

«1. *El presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial*. En particular, el cargo oficial de una persona, sea Jefe de Estado o de Gobierno, miembro de un gobierno o parlamento, representante elegido o funcionario de gobierno, en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá per se motivo para reducir la pena.

2. Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al derecho interno o

²⁶⁴ VACAS FERNÁNDEZ, F., «*El uso de la fuerza...*», *op. cit.*, p. 273.

²⁶⁵ Cursivas añadidas.

LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ...

al derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella»²⁶⁵.

La rotunda proclamación del principio de igualdad que realiza el presente artículo, y que tiene como única excepción la contenida en el artículo 26 que excluye de la competencia de la Corte a los menores de 18 años²⁶⁶, resulta especialmente relevante en nuestro caso, puesto que la afirmación general de que «el presente Estatuto será aplicable por igual a todos sin distinción alguna basada en el cargo oficial» viene a justificar sin lugar a ninguna duda la competencia de la C.P.I. sobre cualquier persona, *incluidos los agentes y funcionarios de una organización internacional como Naciones Unidas y, dentro de ella, los miembros de sus O.M.Ps.*

El propio Consejo de Seguridad y los numerosos Estados que participaron en las acaloradas discusiones que precedieron a la adopción de la resolución 1422 (2002), de 12 de julio, cuyos términos fueron reiterados por la resolución 1487 (2003), de 12 de junio, vinieron a ratificar esta interpretación. En ellas el Consejo de Seguridad:

«Tomando nota de la entrada en vigor, el 1° de julio de 2002, del Estatuto de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 (el Estatuto de Roma),

Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Pide*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1° de julio de 2003, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario;

²⁶⁶ En efecto, el artículo 26 establece expresamente el único límite *ratione personae* a su competencia al afirmar que «la Corte no será competente respecto de los que fueren menores de 18 años en el momento de la presunta comisión del crimen».

LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ...

2. *Expresa* la intención de renovar en las mismas condiciones, el 1º de julio de cada año, la petición que se indica en el párrafo 1 para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que sea necesario;

3. *Decide* que los Estados Miembros no tomarán ninguna medida que no esté en consonancia con el párrafo 1 y con sus obligaciones de carácter internacional»²⁶⁷.

Como he explicado en otro lugar, «tras arduas negociaciones, el 12 de julio de 2002, poco después de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, el Consejo de Seguridad aprobaba la resolución 1422 (2002), que permitía salvar temporalmente la crisis abierta cediendo ante la pretensión estadounidense, al conceder inmunidad ante la C.P.I. a sus tropas incluidas en operaciones de paz de Naciones Unidas o autorizadas por la Organización. Sin embargo, como ya he adelantado, esta no ha sido más que una solución temporal, que debía ser reiterada anualmente –lo fue, en efecto, el 12 de junio de 2003 a través de la resolución 1487 (2003), pero, como veremos, ya no volvió a serlo en 2004–, que levantó importantes oposiciones políticas, cada vez más numerosas, además, en no pocos Estados²⁶⁸ y cuya legalidad resultaba más que dudosa.

(...)

Pero, afortunadamente, la cordura política y la lógica jurídica han venido a imponerse, al fin, en esta cuestión. En efecto, a pesar de que en mayo Estados Unidos presentó al Consejo de Seguridad un proyecto de resolución en los mismos términos de los aprobados los dos años anteriores, el 23 de junio de 2004, ante la constatación de la soledad en la que se encontraban en la defensa de su proyecto, el representante de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Embajador James B. Cunningham, anunció la retirada del proyecto ‘para evitar un debate divisor y prolongado’.

La decisión de la retirada del proyecto se vio extraordinariamente favorecida por la resistencia de buena parte de los miembros del Consejo de Seguridad a apoyarla, como sí hicieron los dos años anteriores. Ello se debió, de una lado, a la salida a la luz pública de los terribles hechos ocu-

²⁶⁷ S/RES/1487 (2003), de 12 de junio.

²⁶⁸ *Vid.* S/PV.4772, de 12 de junio de 2003.

rridos, entre otros lugares, en la cárcel de Abu Graib en Irak, así como la demoledora declaración del Secretario General, Kofi ANNAN, realizada una semana antes de la decisión de Estados Unidos, en la que afirmaba que la excepción que se pretendía aprobar era equivocada, poseía un dudoso valor jurídico y no creía que debiera ser aprobada por el Consejo; a lo que añadió que creía que sería desafortunado que alguien presionase para que se aprobase dicha exclusión, dados los informes recientes de abusos a prisioneros en Irak»²⁶⁹.

Sin embargo, como vemos, apenas un año después, Estados Unidos volvió a lograr *inmunidad* para sus ciudadanos, aunque, bien es verdad, únicamente para el asunto de Darfur, donde, por lo demás, no había ciudadanos estadounidenses implicados. Lo que, por otro lado, demuestra que esta es una cuestión de principio para ese país, que poco tiene que ver con Darfur y mucho con la C.P.I.

Sea como fuere, la remisión del asunto de Darfur a la Corte hizo que se iniciase el procedimiento previsto. Así, apenas unos días después, el 5 de abril de 2005, el Fiscal de la C.P.I, Luis Moreno Ocampo, recibió la documentación recogida por la Comisión Internacional para Darfur, así como las conclusiones confidenciales a las que había llegado, y donde se recogían los nombres de las personas presuntamente responsables de los crímenes referidos. Una vez estudiadas preliminarmente, tal y como está previsto en el procedimiento de la Corte, el 6 de junio el Fiscal decidió que existía fundamento suficiente para iniciar una investigación. Tras casi dos años de investigaciones, incluidas cinco misiones sobre el terreno de miembros de la oficina de la Fiscalía, el 27 de febrero de 2007, el Fiscal solicitó a la Sala de Cuestiones Preliminares I sendas solicitudes de procesamiento contra Ahman Mohammad Harun, antiguo Ministro de Estado del Interior del Gobierno de Sudán, y contra Muhammad Ali Abdal-Rahman, líder Janjaweed más conocido como Ali Kushayb, por existir fundamentos suficientes para creer que ambos eran responsables de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en Darfur.

Cuestión compleja es siempre, en el caso de la Corte Penal Internacional, el de la *admisibilidad*, dado el *principio de complementariedad* que rige la admisibilidad de un asunto en la Corte. De acuerdo con él, como se sabe, la C.P.I. sólo puede admitir un asunto una vez que se determine que el Esta-

²⁶⁹ VACAS FERNÁNDEZ, F., «El uso de la fuerza...», *op. cit.*, p. 277.

do competente –entendida competencia como poder-deber, no únicamente como potestad– no puede o no quiere enjuiciar el asunto, lo cual implicaría la impunidad. Frente a ello, en este caso, el Fiscal argumenta lo siguiente: «The Prosecution’s case is concerned with Ahmad Harun and Ali Kushayb joining together as part of a systematic and organized initiative to attack civilian population in Darfur. There is no investigation in the Sudan into such criminal conduct. The Sudanese investigations do not encompass the same persons and the same conduct which are the subject of the case before the Court. To the extent that the investigations do involve one of the individuals named in the application, they do not relate to the same conduct which is the subject of the case before the Court. National proceedings are not in respect of the same incidents and address a significantly narrower range of conduct. *The Prosecution considers therefore that the case is admissible*»²⁷⁰.

La Sala de Cuestiones Preliminares I, haciendo suyos estos argumentos, declaró la admisibilidad del caso ante la Corte el 27 de abril de 2007, y el 2 de mayo de 2007, dictó sendas *órdenes de arresto* contra los mencionados acusados; órdenes que contienen 51 cargos de crímenes de guerra y lesa humanidad, entre ellos: violación, asesinato, persecución, tortura, desplazamiento forzoso, destrucción de la propiedad, pillaje, actos inhumanos y degradantes, ataques a la población civil y detención ilegal.

Sin embargo, tal y como relata el Fiscal en su Sexto informe al Consejo de Seguridad, de 5 de diciembre de 2007, los hechos en Sudán en torno a estas órdenes de arresto y, en general, a la cooperación del Gobierno de Unidad Nacional de Sudán con la C.P.I. no dejan de ser verdaderamente descorazonadores. La obligación contenida en el párrafo segundo de la resolución 1593 (2005), emitida en el marco del Capítulo VII de la Carta, no lo olvidemos, es nítida: «(E)l Gobierno de Sudán y todas las demás partes en el conflicto de Darfur deben cooperar plenamente con la Corte y el Fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria en aplicación de la presente resolución». A pesar de ello, resulta evidente que el Gobierno de Sudán no está cooperando con la Corte puesto que Ahmad Harun sigue siendo en la actualidad Ministro de ese Gobierno, ni más ni menos que *de Asuntos Humanitarios*; mientras que Ali Kushayb se sigue moviendo libremente y a su antojo por territorio sudanés.

²⁷⁰ *Quinto informe del Fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad en cumplimiento de la resolución 1593 (2005)*, de 7 de junio de 2007, p. 8. Cursivas añadidas.

Y lo que es todavía peor, miembros del Gobierno sudanés han anunciado oficialmente que no tienen el menor interés de cooperar con la Corte, tal y como es su obligación internacional. Como explica el Fiscal en su Sexto informe al Consejo de Seguridad: «The GoS (Gobierno de Sudan) has now known specifically the nature of the case against Ahmad Harun and Ali Kushayb for ten months and has taken no further steps. In relation to Ali Kushayb, against whom the GoS had previously indicated that there were investigations, on 30 September then Foreign Affairs Minister Lam Akol reportedly stated that he was released for lack of evidence. *Sudan's Justice Minister Ali Al Mardi*—who in June was quoted as saying that any attempts to arrest Harun and Kushayb through Interpol would amount to ‘kidnapping and international piracy’—*reiterated on 2 October through the Sudanese Media Centre the GoS refusal to surrender any Sudanese, stating that the Sudanese judiciary is capable of holding accountable all of those who violate internal laws*»²⁷¹. Mientras que, en relación con el segundo de los acusados: «The GoS position on the situation of Ahmad Harun was also expressed by the Minister of the Interior, Zubeir Bashir Taha, quoted on 6 August as saying ‘Harun has been interrogated about the allegations, and there is no case. The evidence does not stand scrutiny, and whether it does or not, *it is a matter for Sudan to decide and act upon. The Prosecutor has no jurisdiction here. He is an intruder*’»²⁷².

En consecuencia, el Fiscal hace constar en su informe el incumplimiento y solicita con contundencia el apoyo del Consejo de Seguridad y de la Comunidad internacional: «The GoS, as the territorial State, has the responsibility and the ability to arrest Ahmad Harun and Ali Kushayb. *The GoS has failed to meet that responsibility. The Government has not taken any step to this effect. In accordance with its obligations under UNSCR 1593 (2005), the OTP reports to the UN Security Council the failure of the GoS to respect UNSCR 1593 (2005) and to cooperate with the Office or the Court and urges the Council to act and put an end to this pattern of non-cooperation. The support of the international community and of UN Security Council members are key to ensuring that the GoS abides by its international legal obligation and to bringing*

²⁷¹ *Sexto informe del Fiscal de la Corte Penal Internacional al Consejo de Seguridad en cumplimiento de la resolución 1593 (2005)*, de 5 de diciembre de 2007, par. 13. *Cursivas añadidas.*

²⁷² *Ibid*, par. 14. *Cursivas añadidas.*

an end to crimes in Darfur»²⁷³. Y es que, como lamentablemente se ha visto en la obligación de recordar el Fiscal en el último párrafo de su informe: «The UN Security Council referred the Darfur situation to the Prosecutor, recognising that international justice, including the investigation and prosecution of crimes committed, is an integral component of a comprehensive solution for Darfur. The UN Security Council must ensure compliance with UNSCR 1593 (2005) and the full and immediate cooperation of the GoS through the arrest and surrender of Ahmad Harun and Ali Kushayb. International justice can thus be a contribution to ending the crimes in Darfur. The victims demand no less»²⁷⁴.

²⁷³ *Ibid*, par. 83.

²⁷⁴ *Ibid*, par. 87.

CONCLUSIONES

La situación en Sudán sigue siendo enormemente compleja y difícil, a pesar de los avances realizados en la aplicación del Acuerdo Global de Paz en relación al conflicto del Sur; y a pesar de los esfuerzos, en primer lugar y desde el principio, por parte de la UA y, posteriormente también, aunque quizás demasiado tarde y demasiado tímidamente, del resto de la Comunidad internacional, por mejorar la situación humanitaria, en primer lugar, y poner por fin seriamente en marcha un siempre aplazado proceso de paz en Darfur. Y es que se ha demostrado que tales esfuerzos han sido insuficientes, y han llegado tarde, demasiado tarde para los más de dos millones de seres humanos afectados por el conflicto, que, además, ha acabado por extenderse a las regiones vecinas de Chad y la República Centroafricana.

Una vez más los mecanismos de prevención no funcionaron y los de reacción ante un conflicto ya en desarrollo fueron manifiestamente insuficientes, al menos durante los dos primeros años –2003 y 2004–, hasta que la gravedad de la situación humanitaria provocada por el desarrollo de la lógica del conflicto se hizo insoportable para una Comunidad internacional que no pudo ya disimular más su atención, centrada hasta entonces en las negociaciones de paz del Sur en Naivasha (Kenia). Porque, como claramente defiende el Secretario General de Naciones Unidas, «la paz en el Sudán es indivisible. La paz no puede arraigar en una parte del país mientras se perpetúa la inestabilidad y la violencia extrema en la otra. Los nobles ideales que el Gobierno del Sudán y el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán consagraron en el Protocolo de Machakos de julio de 2002 y en acuerdos posteriores no pueden prosperar en un país dividido por la guerra y la inseguridad. En última instancia, el Acuerdo General

CONCLUSIONES

de Paz no puede alcanzar plenamente los resultados deseados sin que haya paz en Darfur»²⁷⁵.

Pero la unidad de los conflictos no se queda en el interior de las fronteras del Sudán, porque ni sus causas ni sus consecuencias lo hacen, como sabemos. Por ello, «la solución pacífica del conflicto en el Sudán tiene consecuencias positivas para la región y fuera de ella. Durante varios decenios los conflictos en el Sudán han sido tanto la causa como el efecto de la violencia e inestabilidad de países vecinos. Los grupos armados cruzaban las fronteras, los conflictos dentro de distintos países se entremezclaban y las alianzas entre gobiernos y movimientos rebeldes de la región se modificaban conforme se trataba de obtener ventaja sobre los demás. Inevitablemente, quienes más sufrieron fueron los civiles, sobre todo los débiles y vulnerables. Algunas personas quedaron desplazadas repetidamente y se vieron obligadas a huir a través de las fronteras. Su tragedia se convertía en un peso para las comunidades que los recibían y complicaba las relaciones entre los gobiernos»²⁷⁶. De ahí que «(l)as luchas en el Sudán también han tenido profundos efectos fuera de la región. Hubo momentos en que la inestabilidad del país permitió que se ampararan allí movimientos terroristas internacionales. El sufrimiento de los civiles tanto en el norte como en el sur ha sido una afrenta a la conciencia pública mundial y ha devorado vastos recursos financieros en ayuda humanitaria. La riqueza de los recursos naturales en las zonas de conflicto ha intensificado los problemas. Como a menudo los gobiernos del mundo no estaban de acuerdo sobre cuál era la reacción apropiada ante los muchos y variados problemas, el conflicto en el Sudán distorsionó las relaciones entre países cercanos y lejanos»²⁷⁷.

De ahí que la paz en el Sur sea la de Darfur, sea la de las demás zonas en conflicto, sea, en fin, la paz del Sudán y ésta, a su vez, sea la paz en toda la región, y que tanto las unas como las otras afecten, preocupen e interesen a toda la Comunidad internacional, y a Europa muy en especial. De ahí también el llamamiento del Secretario General al que, como hemos visto, con dificultades, tardíamente y con retrasos y dudas, Europa y el resto de la Comunidad internacional están comenzando a responder: «Sin lugar a

²⁷⁵ S/2006/591, de 28 de julio, par. 143.

²⁷⁶ S/2005/57, de 31 de enero, par. 96.

²⁷⁷ *Ibid*, pa. 97.

CONCLUSIONES

dudas, el Acuerdo General de Paz del Sudán y el Acuerdo de Paz de Darfur requieren urgentemente el apoyo ilimitado de la comunidad internacional. Si bien la comunidad internacional ha prometido una considerable suma de dinero para ayudar al Sudán meridional a recuperarse de la guerra, Darfur también necesitará ese apoyo. La experiencia adquirida en el Sudán meridional nos dice que las promesas de apoyo financiero deben materializarse rápidamente para que arraigue la paz. La comunidad internacional ya ha invertido en los procesos de paz del Sudán, aunque deberá invertir mucho más para que el Sudán pueda finalmente dejar atrás los vestigios de la guerra y lograr la paz y el desarrollo a nivel general. Pido encarecidamente a la comunidad internacional que invierta en ello»²⁷⁸.

Demasiado tarde para demasiados.

²⁷⁸ S/2006/591, de 28 de julio, par. 144.

CRONOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS

1955: Inicio de la Primera Guerra civil en el sur (agosto).

1 de enero de 1956: Independencia de Sudán. Se instituye una democracia parlamentaria. Al Azhari, primer presidente de la República de Sudán.

1958: Golpe de Estado del general Abboud. Instauración de un régimen militar autoritario.

1964: Insurrección cívico-militar de ideología comunista derroca el régimen de Abboud. Gobierno provisional y restauración de la democracia.

1965: Elecciones generales y regreso del régimen parlamentario. Gobierno de Mahgoub.

1969: Golpe de estado incruento del general Gaafar Numeiry. Fin del periodo democrático y centralización del poder en Jartum.

1972: Acuerdo de paz de Addis Abeba entre el gobierno y los rebeldes Anya Nya del sur. Fin de la guerra civil y autonomía limitada para la región del sur.

1983: Aplicación de la ley islámica (sharia) en Sudán. Reanudación de la rebelión del sur, unificada en el Movimiento/Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A) de Garang.

1985: General Al Dahab derroca al presidente Numeiry. Restauración de la democracia y establecimiento de un Consejo Militar Transitorio hasta las elecciones.

1986: Elecciones legislativas. Sadiq Mahdi, primer ministro de Sudán.

CONCLUSIONES

- 1989: El general Omar Hassan Al Bashir, apoyado por los islamistas del Frente Nacional Islámico, protagoniza un golpe de estado incruento y toma el poder en Sudán. Prohibición de todos los partidos políticos e instauración del régimen islámico en Sudán. Prosigue la guerrilla en el sur, ya devastado por el hambre.
- 1991: Imposición de la ley islámica (sharia) en todo el país. El SPLM/A comienza a escindirse en distintas facciones rebeldes. Recrudescimiento de los combates en el sur y las expulsiones forzadas en las Montañas Nuba.
- 1992: Importante ataque del SPLM/A a fuerzas gubernamentales en Juba, seguido de una cruenta represalia. La guerra comienza a ser favorable al Gobierno.
- 1993: Fracasas nuevas negociaciones entre el SPLM/A y el Gobierno sudanés (febrero-mayo). Jartum lanza una ofensiva masiva contra los rebeldes del sur de Sudán.
- 1994: División de Sudán en 26 estados o provincias, pero sin apenas autonomía política. Al Bashir nombra a los gobernadores provinciales.
- 1995: Alto el fuego temporal en el sur del país (abril), violado por aviación y artillería de las fuerzas gubernamentales para expulsar a la población civil de las zona petroleras.
- 1998: Fracaso de las negociaciones con los rebeldes (agosto). Estados Unidos bombardea varias fábricas sospechosas de producir armas químicas cerca de Jartum, en represalia por los atentados contra las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania (agosto).
- 1999: Primera exportación de petróleo a través de Port Sudán (agosto).
- 2000: Alto Nilo, único frente dominado por el SPLM/A. Al Bashir ratificado como presidente de Sudán (diciembre).
- 2001: Tras los atentados del 11 de septiembre, Al Bashir comienza colaboración con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo. Comienza exportación a gran escala de petróleo. Estados Unidos presiona para conseguir la paz en el sur.

CONCLUSIONES

- 2002: Acuerdo de paz en las Montañas Nuba (enero). Últimas grandes ofensivas gubernamentales y rebeldes en la región sur (abril). Firma del Protocolo de Machakos, acuerdos parciales en el sur (julio).
- 2003: Comienza la rebelión armada en Darfur (febrero). Éxitos iniciales de los grupos rebeldes: ataque al aeropuerto de El Fashir (abril).
- 2004: Firma de un acuerdo de paz con parte de las facciones rebeldes de Darfur en Nigeria (abril). Establecimiento de la Misión de la Unión Africana para Sudán (junio).
- 2005: Firma del Acuerdo Global de Paz (CPA) del Gobierno de Sudán con el SPLM/A en Kenia (enero). Garang nombrado primer vicepresidente del Gobierno de Sudán y presidente del Gobierno de la Región Sur, pero muere en accidente de helicóptero (julio). Comienzan los enfrentamientos en el frente del este de Sudán (junio). Chad declara la guerra a Sudán (diciembre).
- 2006: Acuerdo de Trípoli entre Chad y Sudán (febrero). Inicio del proceso de paz en el este (abril). Firma del Acuerdo de Paz de Darfur en Nigeria (mayo), y comienzan los enfrentamientos de fuerzas del gobierno y grupos firmantes del acuerdo contra los rebeldes.
- 2007: Fuerzas de AMIS reciben el mayor ataque (septiembre). Crisis de Gobierno de Sudán tras el abandono del SPLM/A (octubre). Operación Híbrida de Unión Africana y Naciones Unidas releva a AMIS en Darfur (diciembre). Comienza despliegue de la Misión de Naciones Unidas MINURCAT y la operación EUFOR TChad/RCA.
- 2008: Deterioro de las relaciones de Sudán con Chad tras el ataque rebelde al Gobierno de Idriss Deby en Yamena (febrero). Acuerdo de paz entre Chad y Sudán en Dakar (marzo).

¿QUIÉN ES QUIÉN?

Omar Hassan Ahmad Al Bashir: Teniente general y actual presidente de Sudán. Nació en 1944 en la ciudad sudanesa de Hosne Bannaga. Se incorporó joven al Ejército y se formó en la Academia Militar de El Cairo. Participó junto al ejército egipcio en la guerra contra Israel en 1973. Llegó a general en 1980, y al mando de la 8ª Brigada de Infantería luchó contra el SPLM/A en el sur. Dio un golpe de estado incruento contra el gobierno de Sadiq Al Mahdi en 1989, abolió la democracia y ejerció un control autoritario sobre el país. Además de presidir la junta militar, Bashir asumió las jefaturas del Gobierno, del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas. Aliado con el Frente Islámico Nacional de Al Turabi, inició un proceso de islamización del país, sobre todo en la parte norte. En 1991 fue nombrado presidente de la República, e impuso un régimen islámico basado en la sharia. Apoyó a los terroristas yihadistas y protegió a Osama Bin Laden en Sudán, lo que le costó sanciones de Naciones Unidas y Estados Unidos. Tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, comenzó una política de acercamiento hacia Estados Unidos y se mostró cooperante con Naciones Unidas. A partir de 2002, dirigió el proceso de paz en el sur y aceptó en 2005 (Acuerdo Global de Paz) el periodo transitorio para celebrar un referéndum de autodeterminación en la región meridional. En ningún caso es favorable a un proceso similar en el resto del país, incluido Darfur. Respecto a las operaciones de paz desplegadas en Sudán, es contrario a la participación de fuerzas no africanas, aunque comienza a ceder respecto al contingente de UNAMID.

Ali Osman Mohammed Taha: Político árabe, miembro del partido Congreso Nacional, Taha es el conductor principal y arquitecto del proceso de paz en el sur desde 2002. Actualmente es segundo vicepresidente de Sudán, tras ceder la primera vicepresidencia al líder rebelde John Garang en cumplimiento del Acuerdo Global de Paz de 2005. Gran jurista y hábil nego-

CONCLUSIONES

ciador, entró en el gobierno de Al Bashir como ministro de Exteriores (1995-1998), aunque su trayectoria parlamentaria había comenzado en la década de los 80. Fue uno de los artífices de la expulsión del poder de Al Turabi.

Sadiq Al Mahdi: Político y líder religioso musulmán, nacido en 1935 en Omdurman. Estudió en la Universidad de Jartum y en Oxford. Desde 1964 es el jefe del Partido Umma. Ha sido primer ministro de Sudán en dos ocasiones, entre 1966 y 1967 –con tan sólo 31 años–, y en el tercer y último periodo democrático de Sudán, en 1986. En esta ocasión encabezó un débil gobierno de coalición marcado por la inestabilidad, la crisis económica y la guerra en el sur. Fue derrocado en 1989 por Al Bashir. Durante sus mandatos, fue acusado de nepotismo (sus familiares ocuparon numerosos cargos ministeriales), y despreocuparse del continuo tráfico de armas a través de la frontera con Chad y Libia hacia Darfur. En 1996 se exilió en Eritrea, desde donde dirigió la Alianza Democrática Nacional, que reunía a todos los grupos de oposición al régimen de Al Bashir. Desde 2005, y tras la firma del Acuerdo Global de Paz, participa en el gobierno de Al Bashir.

Gaafar Muhammad Numeiry: Nació en 1930 en Omdurman, y es nieto de una importante líder tribal de Dongola. Estudió en el Colegio Militar de Sudán, donde asumió la ideología del presidente Nasser de Egipto, y más tarde se graduó en la Academia Militar de Kansas, Estados Unidos. En 1969, siendo coronel, tomó el poder y derrocó al primer ministro Al Azhari. Nombrado presidente de Sudán en 1971, impuso un régimen autoritario y de partido único. Entre sus logros políticos más importantes está haber conseguido la paz en el sur en 1972, y su mayor fracaso, intentar paliar la grave crisis interna del país aboliendo cualquier atisbo de autonomía regional e imponer la ley islámica en 1983 (respaldado por Al Turabi), lo que provocó el inicio de la segunda guerra civil en el sur. En 2000, volvió a presentarse a las cuestionadas elecciones legislativas, en las que recibió un apoyo minoritario frente al 85% conseguido por Al Bashir.

Hassan Al Turabi: Líder islamista más destacado de Sudán, e ideólogo de la instauración de un régimen islámico desde la independencia. Nació en Kassala en 1932, y estudió en Jartum, Londres y París. Fue nombrado secretario general del Frente Islámico Nacional en 1964. En 1979 fue nombrado ministro de Justicia por Numeiry, desde donde emprendió la imposición de la ley islámica en Sudán. A partir de 1989 se convirtió en el brazo derecho de Al Bashir, y aunque inicialmente no era partidario de imponer la sharia por la fuerza y pretendía un régimen federal en Sudán, apoyó decididamente el régimen islámico instaurado en 1991. Ese mismo

CONCLUSIONES

año fundó la Conferencia Popular Árabe e Islámica, que incluía representantes de la OLP, Hamas, Jihad egipcia o Hezbollah, e invitó a Osama Bin Laden a establecer su base de operaciones en Sudán. En 1996 fue elegido como presidente de la Asamblea Nacional. Durante su mandato, y a finales de la década de los 90, comenzó su declive ante el incipiente aperturismo de Al Bashir. Expulsado del poder y encarcelado, fundó en 2001 el Congreso Nacional Popular como partido de oposición a Al Bashir. Desde el comienzo de la guerra en Darfur, está asociado al grupo rebelde Movimiento Justicia e Igualdad (JEM), y en 2004 fue temporalmente encarcelado por firmar un acuerdo con el SPLM/A. Todos estos giros y extrañas alianzas son clara muestra de su extraño pragmatismo político.

John Garang de Mabior: Político y militar sudanés, perteneciente a la etnia dinka. Nació en 1945 en New Kush, en el sur de Sudán, en el seno de una familia cristiana. Estudió en Tanzania e Iowa (Estados Unidos). En 1970 se suma al movimiento rebelde Anya Nya contra el régimen de Jartum, y tras el Acuerdo de Paz de 1972 se integra en el ejército regular de Sudán. Inmediatamente después de la imposición de la ley islámica en 1983, Garang acude a reprimir la insurgencia sureña, pero se une a la causa y crea en Eritrea el Movimiento y Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A), del que sería líder hasta su muerte en accidente de helicóptero en julio de 2005. Recibió apoyo de Estados Unidos, Eritrea y Etiopía, e incluso de Israel. Se unió al grupo opositor NDA para dar mayor legitimidad a su lucha armada. Líder duro y enigmático, pero con gran prestigio entre toda la población meridional, no toleraba la disidencia de los dirigentes rebeldes, a los que mataba o arrestaba si descubría su traición. Defendía –aunque de forma imprecisa– la unidad de un país democrático, laico y con amplia autonomía para todas las regiones de Sudán. Dirigió personalmente el proceso de paz iniciado en 2002, y una vez firmado el Acuerdo Global de Paz en enero de 2005 fue nombrado primer vicepresidente de Sudán y presidente de la Región del Sur de Sudán. Su funeral en Juba estuvo precedido de violentos motines, especialmente en Juba, que hicieron peligrar el recién aprobado acuerdo y causaron

Salva Kiir Mayardit: Nació en 1951, y pertenece a la tribu dinka. Actualmente, ocupa los cargos que quedaron vacantes tras la muerte de Garang: líder del SPLM/A, primer vicepresidente de Sudán y presidente de la Región del Sur. Durante la guerra civil, dirigía las acciones del movimiento armado y se le atribuyen alguno de los éxitos militares más importantes de la insurgencia. Aunque siempre estuvo a la sombra de

CONCLUSIONES

Garang, en poco tiempo se ha ganado el apoyo de la población sureña. No es un intelectual como Garang, pero es de carácter más tranquilo y también más demócrata que su predecesor. Durante las negociaciones se mostró partidario de la secesión, pero actualmente mantiene su firme apoyo al periodo de transición y con una actitud dialogante frente al poder árabe de Jartum.

Rieck Machar Teny: Líder político y rebelde nuer, y actualmente vicepresidente del Gobierno del Sur de Sudán. Su trayectoria como dirigente de distintos movimientos rebeldes ha sido un tanto errática, y ha pasado de combatir a las fuerzas gubernamentales a enfrentarse temporalmente a otros grupos insurgentes del sur y antiguos compañeros de lucha. Fue uno de los primeros miembros del SPLM/A, del que se separó en 1991. En 1994 lideró un nuevo grupo rebelde: el Movimiento y Ejército por la Independencia del Sur de Sudán (SSIM/A). En 1997 firmó un acuerdo con el gobierno de Al Bashir, que motivó su entrada en el Gobierno central como asistente del presidente, y presidente del Consejo de Coordinación del Sur de Sudán. Desde entonces, su grupo pasó a denominarse Frente Unido de Salvación Democrática, cuyo brazo armado combatió duramente a las milicias rebeldes, aunque en 2000 abandonó el Gobierno y regresó a la lucha armada. En 2002 firmó la paz con John Garang y participó activamente en el proceso definitivo de paz.

Khalil Ibrahim: Líder rebelde musulmán de la etnia zaghawa que fundó el Movimiento Justicia e Igualdad (JEM) en 2001 desde Holanda, donde estaba estudiando en la Universidad de Maastrich. Inicialmente, fue un entusiasta seguidor del Frente Islámico Nacional (NIF) y de la ideología islamista de su líder Al Turabi, pero se separó de este movimiento islámico tras denunciar el apoyo gubernamental a las milicias janjaweed. Antes de su enfrentamiento con el Gobierno, Ibrahim ocupó importantes puestos políticos en la administración de Sudán: de 1991 a 1994 ocupó el cargo de ministro de Educación en el Gobierno regional de Darfur, en 1992 fue médico voluntario en las Fuerzas de Defensa Popular, y ministro de Asuntos Sociales en el Alto Nilo en 1997, y algunos colegas le acusan de ambicioso y de buscar durante toda su vida un puesto en Jartum. Actualmente su grupo rebelde es el más activo en la región de Darfur y Kordofan, que ha reconocido incluso haber atacado a las fuerzas de AMIS. Ibrahim reclama más autonomía para la región y un reparto más equitativo de la riqueza antes de unirse al proceso de paz firmado en 2006 y abandonar definitivamente la lucha armada contra Jartum.

CONCLUSIONES

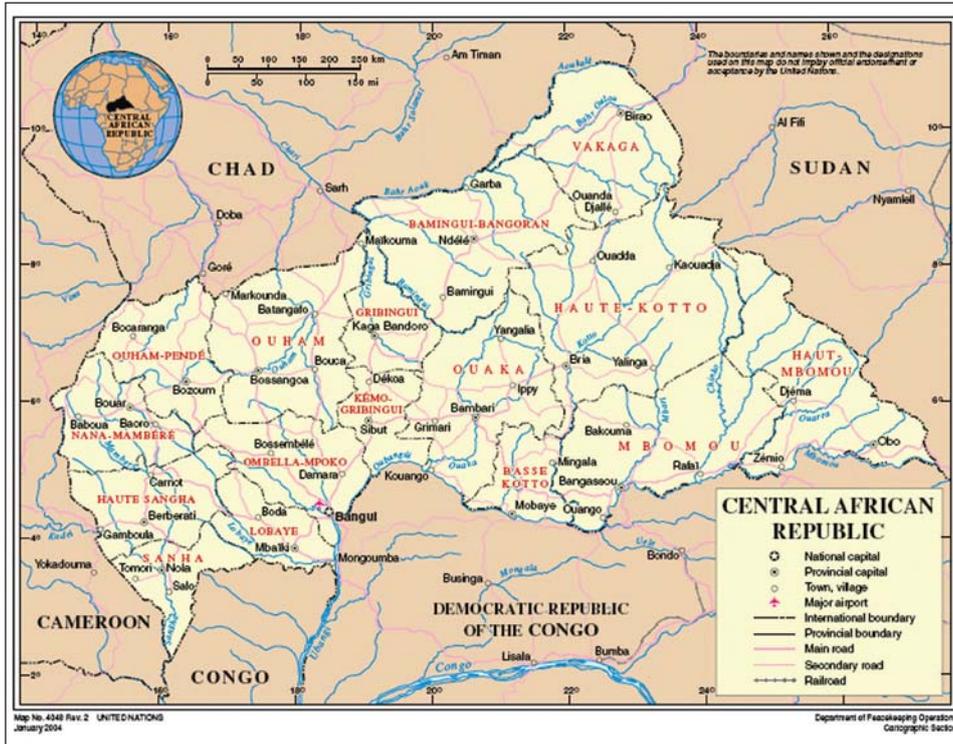
Minni Arcua Minawi: Joven líder rebelde de Darfur, nació en 1972 y actualmente dirige la facción más numerosa del Movimiento y Ejército de Liberación de Sudán (SLM/A). Inicialmente, fue el único firmante del Acuerdo de Paz de Darfur de 2006, y gracias a ello se convirtió en jefe de la Autoridad Regional Transitoria de Darfur y asistente del presidente Al Bashir. Desde entonces se ha enfrentado con otros grupos rebeldes, pero también ha tenido diferencias con el Gobierno de Jartum a causa de las reticencias mostradas por Al Bashir frente al despliegue de la Operación Híbrida de la Unión Africana y de Naciones Unidas, a la que Minawi apoyó desde sus inicios.

CONCLUSIONES



Mapa de Sudán

CONCLUSIONES



Mapa República Centroafricana

DOCUMENTACIÓN

- S/RES/1547 (2004), de 11 de junio: aparece la primera referencia a Darfur, siquiera indirecta y en el marco del proceso de paz del conflicto del Sur.
- S/RES/1556 (2004), de 30 de julio: primera resolución específica sobre Darfur, en la que impone un embargo de armas a «las entidades no gubernamentales y particulares, incluidos los Janjaweed, que realicen actividades en Darfur».
- S/RES/1547 (2004), de 11 de junio: establece la Misión Avanzada de Naciones Unidas en Sudán (UNAMIS).
- S/RES/1590 (2004), de 24 de marzo: establece la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS), con el mandato de apoyar la aplicación del Acuerdo Global de Paz, con un componente militar de hasta 10.000 efectivos y un componente civil adecuado con hasta 715 policías.
- *Acuerdo Global de Paz*, de 9 de enero de 2005: punto culminante del proceso de paz en el conflicto del Sur de Sudán, es un texto complejo que en sus seis capítulos incluye cuatro protocolos, dos acuerdos marco, además de los dos anexos mencionados, precedidos por un Preámbulo en el que se pone de manifiesto la dificultad intrínseca del proceso, así como del contenido mismo del Acuerdo:
 - Capítulo I, *Protocolo de Machacos*, de 20 de julio de 2002: marca el inicio del proceso de paz.
 - Capítulo II, *Protocolo sobre la distribución del poder*, 26 de mayo de 2004.

CONCLUSIONES

- Capítulo III, *Acuerdo sobre la Distribución de la Riqueza durante el periodo preprovisional y provisional*, de 7 de enero de 2004.
- Capítulo IV, *Protocolo sobre la solución del conflicto en la zona de Abey*, de 26 de mayo de 2004.
- Capítulo V, *Protocolo sobre la solución del conflicto en los Estados de Kordofan meridional y el Nilo Azul DE 26 DE MAYO DE 2004*.
- Capítulo VI, *Acuerdo Marco sobre dispositivos de seguridad durante el periodo provisional*, de 25 de septiembre de 2003.
- Anexo I, *Acuerdo sobre la aplicación de los arreglos de seguridad y alto el fuego*, de 31 de diciembre de 2004.
- Anexo II, *Acuerdo sobre las modalidades de aplicación y aplicación global de los Acuerdos y Protocolos*, de 31 de diciembre de 2004.
- *Acuerdo de Paz de Darfur*, de 5 de mayo de 2006: formado por seis capítulos, en la línea del Acuerdo Global de Paz: los cuatro primeros sustantivos sobre la distribución del poder, de la riqueza, cesación del fuego y seguridad, y el proceso de diálogo y consulta entre las partes en Darfur; y los dos últimos puramente procedimentales y adjetivos que contienen disposiciones generales y modalidades y calendario de implementación. A ellos se les añaden 6 anexos que contienen los acuerdos y protocolos parciales que a lo largo de los dos años de proceso de diálogo han ido adoptando las partes:
 - *Acuerdo Humanitario de Alto el Fuego*, Djamena, 8 de abril de 2004.
 - *Protocolo sobre el Establecimiento de Ayuda Humanitaria en Darfur*, Djamena, 8 de abril de 2004.
 - *Acuerdo sobre las Modalidades de Establecimiento de la Comisión de Ato el Fuego y el despliegue de Observadores*, Addis-Abeba, 28 de mayo de 2004.
 - *Protocolo sobre la mejora de la situación humanitaria*, Abuja, 9 de noviembre de 2004.
 - *Protocolo sobre la mejora de la seguridad*, Abuja, 9 de noviembre de 2004.
 - *Declaración de Principios sobre la resolución del Conflicto sudanés de Darfur*, Abuja, 5 de julio de 2005.
- S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto: amplía el mandato de UNMIS para su despliegue en Darfur con el mandato de apoyar la aplicación del

CONCLUSIONES

Acuerdo de Paz de Darfur, con un máximo de 17.300 efectivos militares y 3.300 policías adicionales, en sustitución de la Misión Africana en Sudán (AMIS), a partir del 1 de enero de 2007; aunque no llegó a aplicarse por la falta de consentimiento de Sudán.

- S/RES/1769 (2007), de 31 de julio: establece la Misión Híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) con el mandato de apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, con un máximo de 19.500 efectivos militares y 3.772 policías, en sustitución de la Misión Africana en Sudán (AMIS), a partir del 1 de enero de 2008; a la vez que devuelve a UNMIS a su situación inicial en relación a su mandato y contingente.
- S/RES/1778 (2007), de 19 de septiembre: define y establece una «presencia multidimensional» en las regiones de Chad y la República Centroafricana vecinas a Darfur, consistente en tres elementos diferenciados: una operación multidimensional de Naciones Unidas, una operación militar de la Unión Europea y un componente militar de Chad. La primera, establecida por esta resolución, es la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad (MINURCAT), y la segunda, autorizada por la misma, es la EUFOR Ch/RCA.

BIBLIOGRAFÍA

- AMINESTY INTERNATIONAL, *The Looming Crisis in Darfur*, London, Julio, 2003.
- AMINESTY INTERNACIONAL, Sudán. La población desplazada de Darfur. Una generación marcada por la ira, Londres, Enero, 2008.
- ANTIL, A., «L’Afrique et la ‘guerre contre la terreur’», *Politique Etrangère*, 3:2006, pp. 583-591.
- BANCO MUNDIAL, «*A World Free of Poverty*», 2007
- BARBOUR, K. M., *The republic of the Sudan: a Regional Geography*, University of London Press, London, 1961.
- BORRELL, J., «Otro plan para Darfur», 119 *Política Exterior* 23 (2007).
- BURR, J. M., *Quantifying Genocida in Suthern Sudan (1983-1993)*, US Committee for Refugees, Washington DC, 1995.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, «*The World Factbook 2007*», Marzo de 2007.
- DALY, M., *Empire of the Nile: the Anglo-Egyptian Sudan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- ECHEVERRÍA, C., «Tiempos difíciles para la Unión Africana», 116 *Política Exterior* 37 (2007).
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, «*IMF Executive Board Concludes 2007*», Septiembre de 2007.
- GONZÁLEZ, C., *Historia del África Negra*, Editorial Nacional, Madrid, 1974.
- HOROWITZ, M., «A Reconsideration of the Eastern Sudan», 7 *Cahiers d’études africaines* 381(1967).
- HUMAN RIGHTS WATCH, «*Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan*», Mayo de 2004.
- ILIFFE, J., *Africans, the history of a continent*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

BIBLIOGRAFÍA

- INIESTA, F., El planeta negro. Aproximación histórica a las culturas africana, Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Darfur Rising: Sudan's New Crisis*, 25 de marzo de 2004. *Sudan: Now or Never in Darfur*, 23 de mayo de 2004. *Darfur: The Failure to Protect*, 8 de marzo de 2005. *The AU,s Mission in Darfur: Bridging de Gaps*, 6 de Julio de 2005. *Sudan: Saving Peace in the East*, 5 de enero de 2006. *To Save Darfur*, 17 de marzo de 2006.
- JOHNSON, D., *The Root Causes of the Sudan's Civil Wars*, James Currey, Oxford, 2003.
- LEMARCHAND, P., Atlas de África, Acento Editorial, Madrid, 2000.
- MACK, J. & ROBERTSHAW, P. (eds.), *Culture History in the Southern Sudan: Archeology, Linguistics, Ethnohistory*, British Institute for Eastern Africa, Nairobi, 1982.
- MUDDATHIR ABD-ER-RAHIM, *Imperialism and Nationalism in the Sudan*, Oxford, Clarendon Press, 1969.
- O'FAHEY, R. S., *State and Society in Darfur*, Hurst & Com., London, 1980.
- O'FAHEY, R. S. & SPAULDING, J., *Kingdoms of Sudan*, Methuen, London, 1974.
- ORTEGA, R. El Islam político en Sudán, Universidad de Granada, Granada, 2004.
- PEROUSE DE MONTCLOS, M.-A., «Les Occidentaux peuvent-ils sauver l'Afrique?», *Politique Etrangère*, 3:2006, pp. 547-556.
- PISANI, E., Africa en la encrucijada, Ediciones Mensajero, Bilbao, 1995
- PRUNIER, G., *Le Darfour. Un génocide ambigu*, La Table Ronde, Paris, 2005.
- PRUNIER, G., «Race, Religión and Culture in the Sudan», *Les Annales d'Éthiopie*, vol. XXI, 2005.
- ROBLES, C. Europa y el drama de África, Santillana Ediciones Generales S.L., Madrid, 2006
- SCHABAS, W., *Genocide and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- TANNER, V., «Darfour: racinnes anciennes, nouvelles violences», *Politique Etrangère*, 4/2004, pp. 715-728.
- VERDIRAME, G., «The Genocide Definition in the Jurisprudence of the *Ad Hoc* Tribunals», 49 *International and Comparative Law Quarterly* 578 (2000).
- WARBURG, G., *Islam, Sectarianism and Politics in the sudan since the Mahdiyya*, Hurst, London, 2003.
- WIHARTA, Sh., «Peace-building: the new international focus on Africa», *SIPRI Yearbook*, 2006, pp. 139-157.

PÁGINAS WEB

AMIS:

<http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm>

UNMIS:

<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/>

UNAMID:

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamid/>

MINURCAT:

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minurcat/>

Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas:

<http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

Corte Penal Internacional:

<http://www.icc-cpi.int/cases/Darfur.html>

Página Comisión Europea sobre Sudán:

http://ec.europa.eu/world/where/sudan/index_es.htm

Relaciones UE-África:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=400&lang=es&mode=g>

EUFOR TCHAD/RCA:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1366&lang=en&mode=g

PAGINAS WEB

Amnistía Internacional:

<http://www.es.amnesty.org/paises/sudan/pagina/el-tiempo-se-acaba/>

Federación Internacional de la Cruz Roja:

<http://www.ifrc.org/where/country/cn6.asp?countryid=161>

Human Rights Watch:

http://www.hrw.org/doc/?t=spanish_africa

Centro de Información y Documentación Africanas (CIDAF):

<http://www3.planalfa.es/cidaf/esp.htm>

Banco Mundial:

<http://www.devdata.worldbank.org/>

Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América:

<https://www.cia.gov>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:

<https://www.acnur.org>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

<https://www.undp.org>

Fondo Monetario Internacional:

<http://www.imf.org>

Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios:

<http://www.ochaopt.org/>