

## **Sudán: diplomacia intensiva, intervención diferida y desprotección efectiva de la población**

Luis Peral

Investigador del Programa Ramón y Cajal, adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, e Investigador en el Programa de Gobernanza Global en FRIDE

\* \* \*

1. Introducción: pasividad internacional ante la masacre en el oeste de Sudán
2. Proceso de paz entre el Gobierno y los rebeldes del sur y su conexión con la rebelión en Darfur
3. Debates colaterales y justificaciones para (no) intervenir en Sudán
4. Caracteres de la inacción de la ONU y de la tardía respuesta de la Unión Africana
  - 4.1. Acción diplomática y de verificación sobre el terreno
  - 4.2. Inadecuación y carácter dilatorio de las sanciones propuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU
  - 4.3. Tardía e insuficiente respuesta de la Unión Africana con apoyo de la Unión Europea
5. Consideraciones finales

## 1. Introducción: pasividad internacional ante la masacre en el oeste de Sudán

El oeste de Sudán ha sido abandonado a su suerte por la comunidad internacional. A lo largo del año 2004, una diplomacia de gestos grandilocuentes parece haber sustituido a la acción armada necesaria para detener la masacre de proporciones dantescas que asola la extensa región de Darfur. No obstante, la que ha sido calificada por la ONU como la mayor crisis humanitaria del mundo sigue constituyendo una *prioridad* en la agenda internacional. El recién nombrado Comisario de Desarrollo y Acción Humanitaria de la Unión Europea, Louis Michel, ha anunciado en su primera comparecencia tras ocupar el cargo que iniciará su gestión con un viaje a Sudán y a Kenia, y que dedicará todo su esfuerzo a poner fin a la situación dramática que vive Darfur mediante el envío de ayuda humanitaria masiva y la continuidad del apoyo prestado a los esfuerzos de la Unión Africana, "incluso después de que las cámaras de televisión se hayan ido"<sup>1</sup>.

Pero, sobre todo, en un gesto de gran simbolismo y muy escasos precedentes, el Consejo de Seguridad de la ONU acaba de reunirse en Nairobi (Kenia), los días 18 y 19 de noviembre, para adoptar, tal como establece su Resolución 1569, de 26 de octubre, decisiones respecto de los informes que el Secretario General había emitido sobre la crisis de Sudán<sup>2</sup>. El Consejo, sin embargo, ha centrado su preocupación en el conflicto existente en el sur de Sudán desde hace dos décadas, cuyo proceso de paz estaba además encauzado desde que se firmó el Protocolo de Machakos en julio de 2002. La mayor proximidad del Consejo al lugar de la masacre que sigue produciéndose en el oeste de Sudán simplemente ha servido para confirmar que ese crimen contra la humanidad tiene su origen en un conflicto previo de muy larga duración. Ahora bien, algunos indicios apuntan a que la tragedia de Darfur trae causa no tanto del conflicto del sur cuanto del correspondiente proceso de paz, que excluyó del reparto del poder y la riqueza a las regiones del país que hasta entonces no se habían alzado en armas contra el Gobierno central.

La situación sigue siendo de extrema gravedad en Darfur. Durante la última semana de octubre, las agencias de la ONU volvían a informar sobre el aumento del número de desplazados y sobre la persistencia de las muertes por malnutrición y los crímenes sexuales. La magnitud de la tragedia y el incumplimiento por parte del Gobierno sudanés de sus obligaciones más elementales de derechos humanos y Derecho Humanitario no han desatado, sin embargo, la intervención armada que resultaba, que sigue resultando, imprescindible para salvar la vida de decenas de miles de personas en peligro. El reciente reforzamiento de la *Misión de observación* de la Unión Africana, que deberá alcanzar los 3.320 efectivos, puede considerarse insignificante en relación con las necesidades sobre el terreno. Baste recordar que el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Sudán, Jan Pronk, había pedido en septiembre a la Unión Europea y a la OTAN que aportasen los medios económicos y logísticos necesarios para enviar una "gran fuerza" a Darfur, considerando de antemano que sería insuficiente la entonces esperada ampliación de la fuerza de la Unión Africana hasta los 5.000 efectivos.

Desde que podía preverse el estallido de la crisis a finales de 2003, el Consejo de Seguridad de la ONU ha preferido anunciar una serie de sanciones tardías que nunca se atrevió a poner en práctica contra el Gobierno sudanés. Esas sanciones, que además adolecían de toda credibilidad por cuanto no iban acompañadas de medios para su puesta en práctica, ni siquiera son ya objeto de mención expresa en la reciente Resolución del Consejo en Nairobi. Todo el peso de la acción

---

<sup>1</sup> Vid. <http://www.einnews.com/belgium/newsfeed-LouisMichel>, consultado el 26 de noviembre, y su artículo "Sudán es mi prioridad" en diario *El país*, de 25 de noviembre, p. 4.

<sup>2</sup> Aunque el Consejo de Seguridad ha enviado misiones propias a muchos países, y esa práctica ha aumentado durante los últimos años, sólo en tres ocasiones anteriores se ha reunido fuera de su sede en Nueva York: Addis Abeba (Etiopía), en 1972; Ciudad de Panamá (Panamá), en 1973; y Ginebra (Suiza), en 1990.

internacional ha recaído sobre la Unión Africana, pese a que no cuenta con medios financieros y materiales que guarden proporción con el desafío. El órgano que ostenta el monopolio del uso legítimo de la fuerza, y que es por ello responsable de detener las masacres cuando el Estado en cuyo territorio se producen carezca de voluntad o de capacidad de proteger a la propia población, parece haber renunciado definitivamente a ejercer sus facultades propias respecto de la masacre de Sudán.

El protagonismo conferido en Nairobi por el Consejo de Seguridad de la ONU al proceso de paz que pone fin al conflicto del sur puede haber servido como excusa para eludir esa responsabilidad. John Danforth, que desde comienzos de noviembre ostenta la Presidencia del Consejo de Seguridad de la ONU como representante de Estados Unidos, manifestaba antes de la reunión de Nairobi que el fin de la guerra civil entre el Gobierno sudanés y los rebeldes del sur permitiría establecer las bases para resolver la dimensión política del conflicto de Darfur, en el oeste del país<sup>3</sup>. Esta vinculación, que hoy se ha generalizado entre la diplomacia internacional, no es ajena al hecho de que el propio Danforth –entonces enviado especial del Presidente Bush- fue uno de los principales artífices del proceso de paz que debía haber puesto fin a la represión de los sudaneses del Sur. No cabe negar, en todo caso, la estrecha relación existente entre los dos conflictos sudaneses; y no sólo por el hecho de que ambos se caractericen por la represión de minorías y grupos étnicos.

En el momento actual, el fin de la masacre en Darfur queda encomendado a la buena voluntad de las partes para cumplir los acuerdos plasmados en los dos protocolos firmados en Abuja (Nigeria) el pasado 9 de noviembre por el Gobierno y las facciones rebeldes, que versan sobre la mejora de la situación humanitaria y sobre la mejora de la situación de seguridad. La misión ampliada de la UA poco puede hacer, ciertamente, para controlar una región tan extensa como Francia, pero además no se vislumbra todavía una solución política al problema de Darfur. Las conversaciones que de momento han dado lugar a los protocolos humanitarios se han llevado a cabo con la participación activa de la propia UA y el apoyo de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Liga de Estados Árabes y Estados como Noruega, Reino Unido y Estados Unidos, que ya venían desempeñando un papel importante en las conversaciones de paz con los rebeldes del sur.

Por otro lado, y desde una perspectiva más general, la inacción en Darfur permite valorar la (escasa) capacidad de respuesta y los límites del sistema de seguridad colectiva ante situaciones de grave y masiva violación de derechos humanos en el momento presente. Y permite valorar la (también escasa) aportación que por el momento la Unión Europea puede realizar a la seguridad colectiva en aquellos casos en que no están directamente en juego sus intereses estratégicos. Por primera vez con tanta claridad después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional ha debido afrontar la persecución colectiva y la masacre de una población de cientos de miles de personas a manos de un Estado o de grupos armados vinculados al Gobierno de un Estado. Ahora bien, diez años después del genocidio ruandés que mereció el más enérgico *mea culpa* de la ONU<sup>4</sup>, las percepciones sobre los objetivos de la seguridad internacional parecen haberse modificado drásticamente, y la lucha contra el terrorismo acapara la agenda de seguridad internacional. Salvo que algunos desarrollos con epicentro en Europa confirmen la vigencia de la doctrina de intervención de humanidad<sup>5</sup>, el

---

<sup>3</sup> *Rare peace meeting to convene in Nairobi – Aimed at ending conflict in Darfur*, 26 de octubre de 2004, en [www.CNN.com](http://www.CNN.com), consultado el 15 de noviembre de 2004.

<sup>4</sup> *Vid. Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda*, en Doc. S/1999/1257.

<sup>5</sup> Así, la OTAN –también en el marco de la Asociación para la Paz- y la Unión Europea habían ampliado sus respectivos ámbitos de acción para dar prioridad a intervenciones destinadas a evitar violaciones graves y masivas de derechos humanos, también mediante la puesta en marcha de fuerzas de reacción rápida y de acuerdos flexibles de cooperación. *Vid.* en particular las diversas contribuciones sobre las capacidades de la UE para hacer frente a las crisis humanitarias y la irrupción de la preocupación por el fenómeno terrorista en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa en Gnesotto, N. (ed.): *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999-2004)*. París: Institute of Strategic Studies, 2004.

común sentimiento de que no volvería a producirse en el mundo otra situación como la de Ruanda está hoy lejos de convertirse en realidad<sup>6</sup>.

En Darfur, la comunidad internacional no ha honrado su compromiso solemne de prevenir el genocidio y la limpieza étnica, así como los ataques masivos contra la vida humana, como exigencias y responsabilidades que dimanen del Derecho Internacional vigente. Ese compromiso fue reiterado una vez más en enero de 2004, precisamente cuando habían tomado cuerpo los indicios de la necesidad de intervenir en Darfur, por 55 Estados en el marco del *Foro Internacional de Estocolmo sobre Prevención del genocidio: amenazas y responsabilidades*, mediante cuya Declaración final se comprometieron a realizar el mayor esfuerzo para prevenir tales crímenes. En particular, los estados reiteraron su disposición a utilizar y desarrollar instrumentos y mecanismos prácticos para identificar las amenazas genocidas a la vida humana y a la sociedad y a asumir la responsabilidad de proteger a los grupos identificados como víctimas potenciales del genocidio, limpieza étnica y otras amenazas colectivas a la vida humana, y a utilizar todos los medios a su disposición para prevenir tales atrocidades y para enjuiciar a los responsables<sup>7</sup>.

Aunque la comunidad internacional ha llegado tarde para ofrecer una respuesta insuficiente, o precisamente por ello, la masacre de Darfur tiene que estar muy presente en el proceso de reforma de la Organización de las Naciones Unidas que ahora parece haber adquirido nuevos bríos, y del mismo modo tiene que presidir los esfuerzos europeos por consolidar una Política de Seguridad y Defensa que contribuya a poner en práctica los fines del Derecho Internacional en el marco de una futura Constitución Europea. Darfur tiene que ser también la referencia permanente para valorar el alcance de la *refundación* de la Unión Africana, y para emprender en ese marco las reformas que en particular permitan en el futuro detener con eficacia los potenciales genocidios en África. Finalmente, Darfur debe ser un incentivo para que la Liga de Estados Árabes comience a desarrollar capacidades de acción más allá de las grandes declaraciones<sup>8</sup>. Pero, comenzando por el principio, Darfur puede considerarse el ejemplo dramático de las consecuencias que se derivan de un proceso de paz con repercusiones nacionales en el que no se previó la participación de todas las regiones del país y de todos los grupos afectados.

---

<sup>6</sup> El Consejo de Seguridad ha expresado ese sentimiento compartido en diversas ocasiones; *ad. ex.*: “[r]eiterando la decisión compartida de salvar a los pueblos de los estragos de los conflictos armados, reconociendo las enseñanzas que pueden extraer todos los interesados del fracaso de las medidas preventivas que precedieron a tragedias como el genocidio de Rwanda (S/1999/1257) y la matanza de Srebrenica (A/54/549) y resuelto a adoptar las medidas apropiadas en el marco de su competencia, en combinación con los esfuerzos que realicen los Estados Miembros, para impedir que se repitan esas tragedias” (Res. 1366, de 2001, párr. 16 del Preámbulo).

<sup>7</sup> Los tres principales párrafos de la Declaración dicen textualmente: 1. We are committed to using and developing practical tools and mechanisms to identify as early as possible and to monitor and report genocidal threats to human life and society in order to prevent the recurrence of genocide, mass murder and ethnic cleansing. 2. We are committed to shouldering our responsibility to protect groups identified as potential victims of genocide, mass murder or ethnic cleansing, drawing upon the range of tools at our disposal to prevent such atrocities in accordance with international law and fully upholding the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. 3. We are committed to ensuring that perpetrators of genocidal acts are brought to justice. We are also committed to supporting survivors of genocide to rebuild their communities and to return to normal life (*vid.* Texto completo en <http://www.preventgenocide.org/prevent/conferences/StockholmDeclaration28Jan2004.htm>).

<sup>8</sup> La Liga no ha sido capaz de jugar ningún papel relevante en Darfur, pese a que durante su última cumbre de mayo en Túnez se realizaron enfáticas declaraciones sobre promoción de la democracia, la protección de los derechos humanos y el reforzamiento de la sociedad civil en los países árabes. Aun cuando la Liga fuese tardíamente asociada al proceso de paz entre el gobierno y los rebeldes del sur, y haya apoyado el proceso de negociación para resolver el conflicto de Darfur, la pasiva contemplación de la masacre resultante de la *política de arabización* emprendida por el Gobierno de Sudán no augura una verdadera vocación de reforma.

## 2. Proceso de paz entre el Gobierno y los rebeldes del sur y su conexión con la rebelión en Darfur

En el oeste de Sudán, una región en la que predominan las tribus negras de agricultores, la población civil sufre desde finales de 2003 una situación de limpieza étnica cercana al genocidio, si no calificable como tal -la calificación poco importa hasta el momento en que puedan depurarse responsabilidades penales-. Ese conflicto, aparentemente *nuevo*, podría en buena medida considerarse consecuencia o resultado de un proceso mal fundado de negociación para lograr la paz y la reconciliación entre el Gobierno y los rebeldes del sur, un proceso que – pese a la mediación internacional- contravino la norma elemental de no discriminación en cuanto a la participación de los distintos grupos, minorías y colectivos con presencia en el territorio nacional. El conflicto de Darfur no es desde luego el resultado de la desertización progresiva del territorio, si bien la extrema escasez y la *lucha por la tierra* -que es consecuencia de una escasez agravada por la implacable desertización- configuran el contexto general de la insurrección de los excluidos en Sudán.

La insurrección en Darfur comenzó a gestarse durante la primera mitad de 2003. En efecto, mientras concluían las negociaciones de paz que pretendían poner fin a una guerra de 20 años y dos millones de muertos, con epicentro en el sur, surgían en el oeste dos grupos rebeldes, el SLA (Ejército de Liberación de Sudán), y el JEM (Movimiento por la Equidad y la Justicia), que denunciaban el abandono de esta región por el Gobierno central<sup>9</sup>. Según sus reivindicaciones, el Gobierno, controlado por grupos árabes musulmanes del norte, sólo parecía atender peticiones procedentes de quienes estuviesen fuertemente armados y dispuestos a recurrir a la fuerza. El reparto del poder y la riqueza del Estado -incluida la riqueza petrolífera del Alto Nilo- se estaba negociando con los grupos cristianos y animistas del sur, integrantes del SPLA (Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés), con los que se trataba de lograr la paz bajo una intensa presión internacional. Mientras tanto, el Gobierno sudanés adjudicaba la práctica totalidad de los puestos importantes en la administración de la región de Darfur a los árabes de la zona, en detrimento de la mayoría negra<sup>10</sup>.

El peso del proceso de paz entre el Gobierno y el SPLA fue asumido por Estados Unidos, sobre todo a partir del Informe presentado por John Danforth al Presidente Bush en abril de 2002. Según el Enviado Especial del Presidente norteamericano para la paz en Sudán, Estados Unidos había de servir de catalizador en el proceso, pero su papel debía ser también “enérgico” y “efectivo”, y era por tanto preciso reforzar su presencia diplomática en Sudán<sup>11</sup>. Kenia actuó formalmente como mediador entre las partes, en nombre de la *Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo* (IGAD), una organización sub-regional africana, y especialmente el Reino Unido y Noruega ofrecieron también su apoyo al proceso. Ni la ONU ni la Unión Europea como tal, quizás porque el apoyo francés al Gobierno de Jartum era incompatible con la posición británica más favorable a las reivindicaciones del SPLA, tuvieron un papel relevante durante unas negociaciones que se prolongaron durante dos años.

En julio de 2002, representantes del Gobierno y de los rebeldes del SPLA firmaron el *Protocolo de Machakos*, que sentó las bases del *Acuerdo final de Navaisha* de julio de 2004. Ambos textos reconocen la posibilidad de la secesión a las minorías cristiano-animistas del sur, oprimidas durante dos décadas por el Gobierno de Jartum, además de establecer un régimen transitorio de derechos que pretenden poner fin a la opresión. Según las previsiones contenidas en esos instrumentos, en

<sup>9</sup> Vid. una exhaustiva cronología del conflicto en el informe sobre Sudán *Oil, Displacement, and Human Rights* (Human Rights Watch, 2003), p. 549 y ss.

<sup>10</sup> Vid. ad. ex. el informe de Amnistía Internacional AFR 54/076/2004.

<sup>11</sup> “The participation by the United States in the search for peace, while being collaborative and catalytic, must also be energetic and effective” (*Report to the President of the United States on the Outlook for Peace in Sudan. From John C. Danforth, Special Envoy for Peace. April 26, 2002, especialmente p. 33*).

2008 se celebrará un referéndum sobre la independencia, y el Gobierno no impondrá –o se compromete a no imponer- la *sharia* en el sur de Sudán –y tampoco a los cristianos que viven en el norte- durante ese periodo transitorio. Esta solución, que satisface las reivindicaciones cristianas, no hubiera sido posible sin el enérgico papel desempeñado por Estados Unidos en las negociaciones.

En noviembre de 2002, el Subsecretario de Estado norteamericano para asuntos africanos, Walter Kansteiner, expresaba la convicción de que su Gobierno estaba ejerciendo presión suficiente para que, según lo acordado en Machakos, todos los sudaneses –“ya fuesen del norte o del sur, del este o del oeste”- disfrutasen de derechos y libertades<sup>12</sup>. Pero, sobre todo, y en contraste con la perpetuación de la situación saharauí, y con los principios defendidos por la comunidad internacional en 1999 y hasta hoy respecto de Kosovo, el Subsecretario norteamericano afirmaba el derecho a la autodeterminación de los sudaneses del sur, incluido su *derecho a la secesión*; y ello por cuanto se trataba de una población víctima de la represión gubernamental<sup>13</sup>.

Al menos en el terreno diplomático, Estados Unidos no se anduvo en este caso con contemplaciones, incluidas las amenazas de aplicar medidas de retorsión en forma de sanciones económicas y comerciales. En octubre de 2002, el Congreso norteamericano adoptó la *Sudan Peace Act*, que concedía al Gobierno sudanés un plazo de seis meses para comenzar las negociaciones con los rebeldes del SPLA, y en particular autorizaba al Presidente Bush a adoptar discrecionalmente sanciones económicas y otras medidas punitivas en caso de que el fracaso de las negociaciones para desbloquear la distribución de ayuda humanitaria en Sudán pudiera imputarse a la mala fe del Gobierno sudanés.

A primeros de 2003, era evidente que el Gobierno de Jartum estaba incumpliendo todos los compromisos asumidos en virtud del ultimátum norteamericano, si bien las sanciones no tuvieron lugar. Además, ese incumplimiento y sus dramáticas consecuencias comenzaban a trasladarse al oeste del país, de población mayoritariamente musulmana. El Gobierno de Jartum se propuso, en efecto, aplastar el levantamiento armado de los líderes de las poblaciones del oeste, que habían sido excluidos del reparto del poder y la riqueza sellado en Machakos. En abril de 2003, el Gobierno de Jartum consiguió pese a todo que la Comisión de Derechos Humanos no renovase el mandato del Relator sobre Sudán, que había estado vigente durante diez años.

Los instrumentos del proceso de paz iniciado en Machakos han sido ahora solemnemente ratificados por las partes ante el propio Consejo de Seguridad de la ONU reunido en Nairobi. El Ministro sudanés de la Presidencia, Yahya Hussein Babikar, y el jefe de la delegación del SPLA para las conversaciones de paz, Nhial Deng Nhial, han suscrito en el marco de esta reunión la *Declaración sobre el fin de las negociaciones de la IGAD sobre la paz en Sudán*, que ha sido asimismo rubricada por todos los representantes ante el Consejo de Seguridad de la ONU, así como por el Representantes Especial del Secretario General de la ONU para Sudán,

---

<sup>12</sup> El Protocolo de Machakos comienza afirmando: “the people of Sudan agree to work together to establish a democratic system of governance taking into account the cultural, ethnic, racial, religious, and linguistic diversity and gender equality of the people”; y no es necesario reiterar que el texto ha sido violado en todas estas dimensiones. La citada intervención pública del subsecretario de Estado norteamericano sólo incluye referencias a programas asistenciales y de desarrollo norteamericanos a favor de las poblaciones cristianas y animistas del sur (W. Kansteiner: “Peace, Conflict and Mediation in Africa: An Historic Opportunity in Sudan”, Remarks to the Heritage Foundation, Washington DC, 22 de noviembre de 2002 (en [www.state.gov/p/af/rls/rm/17869pf.htm](http://www.state.gov/p/af/rls/rm/17869pf.htm), consultado el 15 de septiembre de 2004).

<sup>13</sup> Ciertamente, el subsecretario realizaba en paralelo una encarecida apelación a la comunidad internacional para que contribuyese a ‘convencer’ a Sudán de las ventajas de permanecer unido (*ibid.*), pero esta apelación es claramente extrajurídica. En cuanto a los criterios que permitirían afirmar el derecho a la *autodeterminación interna* –pero no a la creación de un nuevo Estado- en el Derecho Internacional contemporáneo a la luz de los desarrollos normativos dirigidos a proteger a las minorías y a los pueblos indígenas, *vid. ad. ex.* M. P. Andrés Sáez de Santamaría: “La libre determinación de los pueblos en la nueva sociedad internacional”, en I Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional (1997).

Jan Pronk, y por los dos negociadores principales de la IGAD. De modo también excepcional, la Declaración figura como anexo a la Resolución 1574 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada en Nairobi<sup>14</sup>. Ahora bien, por lo que respecta al conflicto de Darfur, la Resolución se limita a subrayar la importancia de que las conversaciones de paz de Abuja lleguen a buen término.

Ese laconismo del Consejo de Seguridad de la ONU contrasta con la magnitud de la tragedia que está teniendo lugar en Darfur. Según manifestaba en julio de 2004 el representante de Estados Unidos en el Consejo, el Gobierno sudanés había bombardeado con sus propias aeronaves los pueblos en Darfur, y había armado a ciertas facciones nómadas árabe-musulmanas, denominadas *janjawid* o 'jinetes diabólicos', para completar la masacre de los grupos de campesinos de raza negra<sup>15</sup>. A lo largo de los primeros nueve meses de 2004, 70.000 personas habían muerto en Darfur como resultado directo del conflicto y la malnutrición, y más de 400 pueblos habían sido arrasados. Según las cifras que manejaban diversas agencias de la ONU a finales de octubre, 1.650.000 personas habían sido forzadas a desplazarse, y permanecían en alguno de los 140 campos de desplazados o habían logrado cruzar la frontera hasta Chad, donde 200.000 personas permanecen desde finales de agosto en 15 campos de refugiados<sup>16</sup>. La pérdida de las cosechas ha convertido en dependientes de la asistencia internacional a millones de personas al menos durante los próximos doce meses.

Así, un proceso de paz que parecía llegar a buen puerto dio lugar al levantamiento armado de aquellos que habían sido excluidos de negociación sobre la distribución de la riqueza del conjunto del país; y la represión de ese levantamiento, alentada y financiada por el Gobierno sudanés, ha dado lugar a una masacre que presenta los caracteres propios del crimen de genocidio. El Protocolo de Machakos sólo parece haber sentado las bases de una paz efímera en Sudán pese a las bendiciones de la comunidad internacional, y esa paz es injusta en la medida en que excluye del reparto del poder y la riqueza a muy amplios sectores de la población. El desequilibrio originario del proceso de paz que arranca en Machakos es, por tanto, la conexión más evidente entre los dos conflictos de Sudán.

No es posible, por tanto, concebir una solución definitiva al problema de Darfur sin remediar ese desequilibrio consagrado en el Protocolo de Machakos, y en esta conclusión reside la prueba de que Darfur es en alguna medida la consecuencia de un proceso de paz mal fundado. Tal y como expresa claramente un reciente informe del African Security Analysis Programme, que por otro lado reconoce la importancia de que al menos una iniciativa de paz estuviese a punto de llegar a buen puerto en Sudán, las negociaciones auspiciadas por la IGAD habían excluido ya desde comienzos de la pasada década de los noventa a los grupos nacionales que solicitaron incorporarse al proceso, y se caracterizaron por afrontar restrictivamente

---

<sup>14</sup> La Declaración anexa a la Resolución se limita a constatar que las negociaciones respecto del conflicto del sur han concluido, y que el Protocolo de Machakos y los seis Protocolos posteriores concernientes al reparto del poder, el reparto de la riqueza, a los acuerdos de seguridad, y a la solución del conflicto en tres determinadas regiones, constituyen conjuntamente el contenido esencial del acuerdo de paz. Ahora bien, la Declaración prevé que se firme un acuerdo *consolidado* de paz antes del 31 de diciembre de 2004.

<sup>15</sup> Intervención del John Danforth, en representación de Estados Unidos, en la 5015ª reunión del Consejo de Seguridad, en Doc. NU S/PV.5015, p. 3.

<sup>16</sup> Sobre la magnitud de la tragedia, y además de los informes periódicos de la Oficina para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria que aparecen en [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int), vid. los realizados recientemente por la OMS ([www.who.int/features/darfur](http://www.who.int/features/darfur)) y, sobre el aumento de la frecuencia y la crueldad de la violencia sexual hacia las mujeres desplazadas, por UNICEF ([unicef.org/emerg/darfur](http://unicef.org/emerg/darfur)), consultados el 28 de octubre. En cuanto a la situación en Chad, las duras condiciones geográficas han evitado que el éxodo alcance magnitudes insostenibles para Chad, pero el Consejo de Seguridad ya ha realizado una mención directa a la relevancia internacional del cruce masivo de las fronteras, admitiendo la necesidad de su control por los dos Estados implicados: "[n]oting with grave concern that up to 200,000 refugees have fled to the neighboring State of Chad, which constitutes a serious burden upon that country, and expressing grave concern at reported cross-border incursions by Jinjaweit militias of the Darfur region of Sudan into Chad and also taking note of the agreement between the Government of Sudan and Chad to establish a joint mechanism to secure the borders" (Res. 1556, de 31 de julio, pár. 20 del preámbulo).

el conflicto entre el Gobierno central y el SPLA<sup>17</sup>. En este sentido, Francis M. Deng, que acaba de culminar su tarea como Representante del Secretario General de la ONU sobre personas internamente desplazadas después de doce años de trabajo, proponía en uno de sus últimos informes extender y adaptar a la región de Darfur los acuerdos de paz firmados por el Gobierno con el SPLA, toda vez que las reivindicaciones y el contexto en que esas reivindicaciones se originan son similares en uno y otro caso<sup>18</sup>.

Por lo demás, la catástrofe humana ha dado tristemente la razón a los rebeldes de Darfur, que afirmaban que no existía otro modo de sentarse en una mesa de negociaciones con el Gobierno central. Las nuevas conversaciones de paz, auspiciadas por la Unión Africana con apoyo –ahora sí- de la Unión Europea, se están desarrollando en Abuja, y previsiblemente abordarán cuestiones políticas y socioeconómicas una vez que se resuelvan los aspectos más acuciantes de acceso de la asistencia y restablecimiento de la mínima seguridad en Darfur. La solución política necesariamente supondrá una redistribución del poder y la riqueza del país, pero las víctimas siguen esperando una respuesta que ponga fin inmediato a la masacre, mientras que la comunidad internacional sigue enredada –a salvo la reciente e insuficiente respuesta de la UA- en discusiones sobre la calificación jurídica de unos crímenes que no parece dispuesta a detener.

### 3. Debates colaterales y justificaciones para (no) intervenir en Sudán

Desde que a comienzos del presente año estallase en toda su virulencia la crisis de Darfur, dos debates paralelos sobre la situación podrían estar contribuyendo a diluir la necesidad de dar una respuesta armada inmediata que efectivamente garantice la protección de la población civil. El trasfondo de tales debates, y por tanto la verdadera razón de la inacción, es la falta de consenso y por ende la falta de voluntad política de los Estados más desarrollados, a las que se une la falta de capacidad –y tal vez también de voluntad- de los Estados africanos. Pero la atención de los medios de comunicación, de las ONG y de los expertos, de Estados Unidos y la UE, y sobre todo la atención del Consejo de Seguridad, se concentra en la calificación de la masacre de Darfur –¿es o no un genocidio?- y en la actitud del Gobierno de Jartum hacia los *janjawid* –¿de verdad es buena y fiable la intención de lograr el desarme de las milicias tantas veces expresada por el Gobierno sudanés?-.

Ninguno de estos dos debates es, sin embargo, relevante para emitir un pronunciamiento fundado sobre la legalidad y la legitimidad de una intervención armada que habría de limitarse a garantizar la asistencia internacional a las víctimas y a poner fin a la catástrofe humana. A lo largo de la pasada década de los noventa, la existencia de obstáculos que impidiesen el acceso a poblaciones cuya supervivencia corriese peligro extremo por parte de las agencias asistenciales de la ONU y de las ONG que colaborasen con ellas constituía, ciertamente, un argumento

---

<sup>17</sup> *The Sudan-IGAD Peace Process. Signposts for the way forward*. African Security Analysis Programme, Occasional Paper 86, de marzo de 2004, p. 4; consultado en <http://www.iss.co.za/pubs/papers/86/Paper86.htm> el 20 de octubre.

<sup>18</sup> Dos párrafos de ese informe, relacionados ambos con la dimensión política del conflicto, son suficientemente significativos: “[a]s what is happening in Darfur is not dissimilar to what has been happening in the South for decades, including the use of tribal militias and atrocities against civilians, lessons from that experience could be used to identify negative practices to be avoided and positive developments. A meeting involving experienced Southerners with Darfurians and government representatives in the context of a workshop or a symposium would facilitate this purpose”; “[t]he second political issue is the adaptation of elements of the peace agreement with the SPLM/A [SPLA], especially those relating to the Nuba Mountains and Southern Blue Nile, to the situation in Darfur. This should be possible as the grievances of Darfur are recognized as being similar to those that have been addressed in the ongoing peace process between the Government and the SPLM/A. It could be done with the help of some of the individuals who have been involved in that peace process. Their experience could be a vital resource in the negotiations. Conversely, failure to manage the Darfur crisis constructively could eventually jeopardize the peace achievement in the South, thereby undermining international efforts in resolving the conflict and plunging the country into yet another catastrophe” (Doc. E/CN.4/2005/8, párrafos 44 y 45).

necesario y suficiente para justificar la puesta en marcha de una intervención armada de carácter limitado; es decir, una intervención que incluyese el recurso al uso de la fuerza a los solos efectos de remover dichos obstáculos. La comunidad internacional parecía dispuesta a *sustituir* al Estado en cuyo territorio la población estuviese sometida a condiciones que pusieran en peligro su supervivencia como consecuencia de un conflicto armado o de una crisis grave. Además, esos parámetros de acción se ajustaban perfectamente a las exigencias de *prevención* de crímenes contra la humanidad.

En caso de que la *intervención limitada* tuviese lugar, la protección armada ofrecida por los *cascos azules* -o por los efectivos militares de una coalición *ad hoc*- recaía, bien directamente sobre los agentes internacionales encargados de distribuir la ayuda -también mediante la protección de las sedes y la escolta de los convoyes de asistencia-, o bien sobre la población civil -de un modo en este caso indirecto, mediante la creación de *zonas seguras para fines humanitarios*-. Respecto de Sudán, esta línea de acción que en términos generales había caracterizado la respuesta de la comunidad internacional ante las violaciones masivas de derechos humanos se refleja en algunos de los principales requerimientos que el Secretario General de la ONU realizó directamente al Gobierno de Jartum en aplicación de la Resolución 1556 del Consejo de Seguridad. La intención era, por tanto, que el Gobierno sudanés asumiera por sí la protección a las personas víctimas del incumplimiento de obligaciones graves atribuible al propio Gobierno sudanés.

Así, el Gobierno se comprometió el 5 de agosto, mediante el Plan de Acción de Darfur, a identificar aquellas zonas que pudieran considerarse "seguras" en un plazo de 30 días; y se había comprometido mediante el Comunicado conjunto de 3 de julio a desplegar unidades adicionales de policía en todas las zonas donde hubiese personas internamente desplazadas, o que fuesen susceptibles de sufrir ataques. Pero el intento estaba condenado al fracaso. El Estado que es capaz de organizar o de consentir una masacre, o que se muestra incapaz de detenerla, difícilmente puede cumplir y hacer cumplir por sí las normas violadas; al menos de modo inmediato y mientras no haya cambios relevantes en los ámbitos político y militar<sup>19</sup>.

Los hechos no se apartaron de las previsiones más sombrías. Durante los meses de julio y agosto, el Gobierno sudanés aseguró haber desplegado un total de 10.000 policías adicionales, especialmente en las zonas designadas según lo previsto en el Plan de Acción. Pero no puede decirse que ese despliegue supusiera un indicio de solución de la situación de las víctimas. En Darfur, los testimonios de los desplazados que fueron recabados por observadores no gubernamentales indicaban que los refuerzos policiales parecen haber sido en realidad reclutados entre los *janjawid*, de modo que quienes un día forzaron a las víctimas a abandonar sus lugares de origen ahora se disponían a 'proteger' -esta vez con uniforme- su integridad física<sup>20</sup>. A tenor del Plan de Acción, el Gobierno se había comprometido ante una comunidad internacional complaciente a reclutar refuerzos policiales que ofreciesen credibilidad, a adiestrarlos en materia de protección de derechos humanos, y a garantizar que asumiesen responsabilidad individual en caso de incumplir dichas normas.

El problema de fondo es, ciertamente, que el Estado es el principal cauce de aplicación del Derecho Internacional de los derechos humanos, pese a que los derechos humanos surgen para proteger a los individuos frente a los abusos del Estado. Pero la realidad es que las víctimas no restablecerán fácilmente, tal como advierte el Secretario General, la confianza en un Gobierno al que imputan responsabilidad en la masacre, a menos que el país reciba "apoyo internacional

---

<sup>19</sup> Human Rights Watch se apresuró a afirmar que estas llamadas zonas seguras no podían ofrecer verdadera seguridad a la población, puesto que no cabía esperar que las mismas fuerzas sudanesas que habían obligado a la población a huir ahora fuesen a ofrecer seguridad a sus víctimas (*Darfur: UN 'Safe Areas' Offer No Real Security*, comunicado de 1 de septiembre de 2004, consultado en [www.hrw.org](http://www.hrw.org) el 19 de septiembre).

<sup>20</sup> 'Darfur: UN 'Safe Areas' Offer No Real Security', *cit.*

sustancial” durante un período de tiempo prolongado<sup>21</sup>. La comunidad internacional, por su parte, sigue debatiendo al más alto nivel sobre si en Darfur se está produciendo o no un genocidio.

El 10 de agosto de 2004, la misión de verificación de los hechos enviada a Sudán por Javier Solana, y encabezada por su Enviado Especial, Pieter Feith, determinó que no había elementos que confirmasen la existencia de actos de genocidio en Darfur, aunque era patente la “violencia generalizada” y la “muerte generalizada” (widespread killing), así como la quema de aldeas a “bastante gran escala” (fairly large scale). Por lo que respecta al segundo gran debate sobre Darfur, el enviado europeo aseguró que existían “dudas” sobre la voluntad del Gobierno sudanés de proteger a la población civil y de desarmar a las milicias. En agudo contraste, el anterior Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, ha declarado reiteradamente, incluso ante el Senado norteamericano el pasado 9 de septiembre, que en Darfur se está produciendo un genocidio; y el propio Congreso de los Estados Unidos ha aprobado en el mismo sentido una resolución de 22 de julio que no tiene precedentes, y que además no recibió ningún voto en contra, mediante la que solicitaba la creación de una fuerza multinacional para proteger a los desplazados y a los trabajadores humanitarios, la creación de una comisión para investigar los crímenes, y la efectiva aplicación de sanciones a los responsables<sup>22</sup>.

El propio Consejo de Seguridad de la ONU se ha sentido de algún modo obligado a terciar en la polémica sobre la concurrencia o no de los elementos definitorios del genocidio, tal como ese crimen internacional se define en la *Convención para la prevención y sanción del genocidio*, de 1949<sup>23</sup>. Así, mediante su Resolución 1564, el Consejo ha solicitado al Secretario General que establezca una *comisión de encuesta* encargada de determinar si se han producido o no actos de genocidio y de valorar los informes existentes sobre violaciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los derechos humanos que hayan cometido cualquiera de las partes, así como de investigar la autoría de tales violaciones para lograr que los responsables sean juzgados<sup>24</sup>. El Secretario General designó a los cinco miembros de esta comisión el 7 de octubre de 2004<sup>25</sup>.

No habría, ciertamente, nada que objetar sobre esta solicitud del Consejo si se tratase de una iniciativa subsiguiente o al menos paralela a la puesta en marcha de una intervención dirigida a detener la masacre. Al fin y al cabo, sólo a los jueces nacionales o internacionales corresponderá determinar si en Darfur concurren hoy los elementos que definen el genocidio en el marco de futuros procedimientos penales contra los responsables, y a tal efecto podrán o no apoyarse en las investigaciones que el Consejo ha decidido instar. Pero sólo al Consejo, y no a los jueces, corresponde decretar o autorizar una intervención armada para hacer que se cumpla la obligación imperativa de no cometer violaciones graves y masivas de derechos humanos y de cesar en la conducta infractora de esa obligación imperativa.

---

<sup>21</sup> Vid. Informe del Secretario General de 30 de agosto, párrafos 29 y 30.

<sup>22</sup> H.Con.Res.467, texto consultado en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d108:h.con.res.00467>.

<sup>23</sup> Según el artículo II de la Convención, “se entiende 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 los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”. El elemento más controvertido en este caso sería la intencionalidad, pero ciertamente se trata de un elemento subjetivo que adquiere especial relevancia en el ámbito penal.

<sup>24</sup> Párrafo 12 de la parte dispositiva.

<sup>25</sup> Antonio Cassese es presidente de la comisión, y los demás miembros son Mohammed Fayek, Diego Garcia-Sayan, Hina Jilani, y Therese Striggner Scott; y Dumisa Ntsebeza dirige el equipo técnico de apoyo a la comisión. La propuesta de nombrar una comisión de encuesta o investigación fue realizada por el entonces Alto Comisionado de Derechos Humanos en funciones, Bertrand Ramcharan, mediante el Informe contenido en el Doc. E/CN.4/2005/3, de 7 de mayo de 2004, párrafo 103.

Pero el Consejo de Seguridad de la ONU, que en ocasiones recientes ha asumido el papel de legislador universal, y no precisamente democrático (*vid. ad. ex.* Resolución 1373 sobre la acción antiterrorista), parece ahora dispuesto a asumir el papel de juez inapelable que además no puede ser juzgado por ninguno de los tribunales internacionales existentes. El artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas le faculta simplemente para decidir si la 'situación' en Darfur constituye o no una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y una vez que se pronuncie al respecto con carácter afirmativo, como así ha sucedido, le faculta para adoptar medidas que pongan fin, de modo preferiblemente inmediato y proporcionado, a esa amenaza. Su pronunciamiento sobre si se trata o no de un genocidio no parece que pueda contribuir a pacificar Darfur o a proporcionar alivio a las víctimas.

En el caso de Sudán, el incumplimiento flagrante de la obligación de poner fin a la conducta a su vez infractora de una obligación imperativa de importancia esencial para la comunidad internacional en su conjunto, cual es la obligación de no cometer violaciones graves y masivas de derechos humanos<sup>26</sup>, debiera haber constituido el detonante de una intervención internacional de carácter limitado. Esa intervención dirigida sólo a proteger a las víctimas, o al menos a restablecer el *espacio seguro* donde las víctimas pudieran ser internacionalmente asistidas, podría haberse producido a partir de septiembre de 2003, puesto que ya en aquel momento todos los indicios permitían calificar *prima facie* como genocidio la situación en Darfur<sup>27</sup>.

En cuanto a la buena voluntad de desarmar a las milicias expresada por el Gobierno sudanés, el debate debería considerarse zanjado por lo que respecta a la conveniencia y a la oportunidad de emprender la intervención. Tal como afirmaba el Secretario General en su informe de 30 de agosto de 2004, aun cuando las milicias no estuviesen bajo el control del Gobierno, al Gobierno en todo caso compete la responsabilidad de actuar para garantizar la protección de la población en la zona en cuestión<sup>28</sup>. No es por tanto relevante a los efectos de adoptar decisiones sobre la intervención el hecho de que, en un momento inicial, el Gobierno sudanés hubiese afirmado que carecía de control e influencia sobre las milicias acusadas de cometer atrocidades contra la población civil en Darfur<sup>29</sup>. En este sentido la falta de voluntad y la falta de capacidad de detener la acción exterminadora del propio ejército o de milicias armadas, e incluso de grupos irregulares, son equiparables.

Desde el punto de vista jurídico, tal como se desprende del citado informe del Secretario General, el Gobierno es igualmente responsable en ambos casos del incumplimiento de obligaciones esenciales de Derecho Internacional. La discusión que mantiene en vilo a las cancillerías de los Estados más desarrollados del mundo es, por tanto, un gasto inútil de energía, y ello con independencia de que a un juez pueda corresponder en el futuro pronunciarse sobre el grado de culpabilidad de los individuos responsables de la masacre.

---

<sup>26</sup> La expresión obligación de importancia esencial para la comunidad internacional en su conjunto sustituye a la expresión "crimen internacional" en el ámbito del régimen de responsabilidad internacional del Estado por la comisión de hechos ilícitos, tal como ha establecido la Comisión de Derecho Internacional de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su versión más reciente del correspondiente Proyecto de Artículos (*vid. Doc. A/CN.4/L.600*, de 11 de agosto de 2000, artículos 41 y 42).

<sup>27</sup> *Id.* en particular Greg Austin y Ben Koppeelman: *Darfur and Genocide: Mechanisms for Rapid Response, an End to Impunity*. The Foreign Policy Centre, Julio de 2004, p. 19 y 20, en <http://fpc.org.uk/fsblob/285.pdf>

<sup>28</sup> Párrafo 20 *in fine*. A modo de consecuencia obvia, el Informe añade: "[t]he Government should be prepared to accept assistance from the international community if it is unable to stop these attacks and ensure the protection of the civilian population in the Darfur region" (pár. 23 *in fine*).

<sup>29</sup> Esa posición gubernamental fue posteriormente rectificada. Las reuniones celebradas a finales del verano con la ONU y los Estados participantes en el marco del Mecanismo de Aplicación Conjunta del Acuerdo de alto el fuego lograron que el Gobierno asumiese, al menos parcialmente, que las milicias denominadas *Fuerzas de Defensa Popular*, así como otras milicias que se unieron o se vincularon a ellas, permanecían bajo su esfera de influencia. Ahora bien, la situación sobre el terreno no ofrecía visos de mejora en la fecha en que expiraba el plazo concedido al Gobierno por el Consejo de Seguridad. Aunque el desarme de las milicias había comenzado el 30 de julio, según afirmaba el Secretario General en referencia a una ceremonia en la que participaron apenas 300 soldados, los informes recibidos por la ONU sobre la actividad de las milicias en las tres provincias de Darfur permitían concluir que el Gobierno seguía incurriendo en un incumplimiento grave de los compromisos asumidos y de las obligaciones que le incumben (*vid. especialmente párrafos 17, 20-22 y 27 del Doc. NU S/2004/703*).

En particular respecto de Darfur, no se suscita ningún problema grave de legalidad o de legitimidad que hubiera debido retrasar la intervención para detener un potencial genocidio. Con independencia incluso de su calificación o no como genocidio, cabría justificar en Derecho Internacional la intervención armada dirigida a detener esa masacre, incluso en caso de que el Consejo de Seguridad de la ONU no hubiera emitido la correspondiente autorización.

Entre las aportaciones recientes más autorizadas sobre la justificación de la intervención armada para salvar vidas humanas, la *Comisión sobre la intervención y la soberanía de los Estados*, auspiciada por el Gobierno de Canadá y por diversas fundaciones y cuyo Informe fue presentado a la Asamblea General de la ONU muy poco después del 11 de septiembre de 2001, concluyó que la responsabilidad de proteger a la población de cualquier Estado que no quiere o no puede asumirla por sí recae sobre la comunidad internacional en su conjunto, y en primer lugar –pero sólo en primer lugar- sobre el Consejo de Seguridad de la ONU. Según esta Comisión de expertos, la intervención militar incluso unilateral es legítima, si bien siempre como medida excepcional, cuando se produzca o pueda producirse de modo inminente un daño grave e irreparable a seres humanos, bien en forma de pérdida a gran escala de vidas humanas –pero con independencia de la existencia de intenciones genocidas, y como resultado tanto de la acción deliberada del Estado como de su negligencia o incapacidad de actuar, incluidas las situaciones de ‘Estado fallido’-, o bien en forma de *limpieza étnica* a gran escala<sup>30</sup>.

Esa definición de los criterios de legitimidad de la intervención, que hoy podría sostener -aun con matices- la mayoría de la doctrina internacional, perfectamente se ajusta a la situación imperante en Darfur tal como se describe en las decenas de informes realizados *sobre el terreno*. El Informe presentado el pasado 7 de mayo por el entonces Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en funciones, Bertrand Ramcharan, a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, y que constituye el resultado de dos misiones de verificación realizadas por un equipo de expertos, afirmaba que, en Darfur, el Gobierno sudanés no había emprendido ningún tipo de acción para prevenir los ataques generalizados, incluidos ataques aéreos, contra la población civil. El informe concluía que, en el marco de un clima de impunidad, se estaba produciendo una denegación generalizada de derechos humanos a lo largo y ancho de esa vasta región del oeste de Sudán. Según el Alto Comisionado, el Gobierno había optado por dar una ‘respuesta étnica’, mediante la represión, a lo que parecía ser una rebelión también de base étnica<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> “Military intervention for human protection purposes is an exceptional and extraordinary measure. To be warranted, there must be serious and irreparable harm occurring to human beings, or imminently likely to occur, of the following kind: a) **large scale loss of life**, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or b) **large scale ‘ethnic cleansing’**, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape” (*The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Principles for Military Intervention, consultado en <http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/report2-en.asp#synopsis> el 15 de noviembre de 2004)

<sup>31</sup> Doc. E/CN.4/2005/3, párrafos 35 y 6 respectivamente.

#### 4. Caracteres de la inacción de la ONU y de la tardía respuesta de la Unión Africana

##### 4.1. Acción diplomática y de verificación sobre el terreno

En Sudán, la intervención armada multilateral cuyo detonante es la identificación de una crisis humanitaria ha sido de algún modo sustituida por una *diplomacia fuerte* al menos en los gestos y en las declaraciones, pero de escasos resultados en la práctica. Aunque nadie ignoraba que el Gobierno sudanés había incumplido y seguiría incumpliendo las reiteradas promesas de poner fin a la flagrante y sistemática violación masiva de derechos humanos en Darfur, el Consejo de Seguridad de la ONU no emprendió acciones directamente dirigidas a ofrecer protección a las víctimas. Por su parte, la Unión Africana, que enseguida se manifestó dispuesta a ofrecer una 'solución africana' al conflicto, se limitó a enviar observadores que constatasen la gravedad de masacre, así como una fuerza armada que ofrecía protección a los observadores enviados.

La decisión del Consejo africano de Paz y Seguridad de 20 de octubre de 2004 contiene por fin un mandato tímido de protección a la población civil en Darfur, y prevé un incremento del contingente militar aún más tímido en relación con la magnitud de la catástrofe. La reacción armada llega, por tanto, muy tarde y es flagrantemente insuficiente. Pero no puede decirse que no existiesen en este caso sistemas de alerta temprana, o que fueran insuficientes –más bien todo lo contrario- los mecanismos de supervisión establecidos sobre el terreno; y no puede decirse, por tanto, que no hubiese habido tiempo para poner en práctica acciones que pudieran haber evitado o prevenido en algún grado la magnitud de la catástrofe.

Estados Unidos lideró la acción internacional en Sudán hasta el momento en que estalló la crisis de Darfur, y ello por razones que siquiera simbólicamente remiten a la lucha antiterrorista –Bin Laden estuvo allí, y Al-Qaeda atentó en 1986 contra la embajada norteamericana en Sudán-, pero que incluyen intereses en las reservas petrolíferas del sur –la multinacional francesa Total tiene también concesiones en el sur que a su vez determinan la posición de Francia-, e incluso razones religiosas y electoralistas. En esta ocasión no se excluyó, sin embargo, la supervisión del respeto a las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Respecto del proceso de paz iniciado en Machakos, el entonces enviado especial del Presidente Bush –John Danforth, ministro de la Iglesia Episcopal y Senador por Missouri- propuso la creación *ad hoc* de dos mecanismos de control y verificación de la situación de derechos humanos, ambos financiados por Estados Unidos: el *Mecanismo de Verificación Civil*, compuesto por 20 personas que realizarían investigaciones *in situ* y denunciarían públicamente cualquier ataque que se realizase contra civiles; y el *Grupo de Personas de Prestigio*, que realizó un informe sobre la esclavitud y la desaparición forzosa de personas en Sudán, cuyas recomendaciones se proponía poner en práctica USAID, la agencia de desarrollo norteamericana<sup>32</sup>.

Pero debe tenerse en cuenta –y ello puede leerse en clave electoral- que el compromiso público sobre Sudán realizado por el Presidente Bush iba dirigido a detener los ataques contra la población civil del sur, mayoritariamente cristiana y animista, y además de raza negra<sup>33</sup>. Por lo que hace a la crisis de Darfur, cuyas

<sup>32</sup> Vid. el conjunto de medidas propuestas en *Report to the President... cit.*

<sup>33</sup> El mismo día en que firmó la *Sudan Peace Act*, Bush se pronunció del siguiente modo: "I will not forget Sudan. And if I do, I know that you will prod me"; si bien lo hizo ante los activistas cristianos que después criticaron su falta de coraje para aplicarla respecto de los ataques realizados por el Gobierno contra poblaciones civiles cristianas del sur (vid. *Peace Process Criticized*, en [www.christianitytoday.com](http://www.christianitytoday.com), consultado el 24 de agosto de 2004). Sobre la movilización del voto de los cuatro millones de cristianos evangelistas por los estrategias de la campaña electoral

víctimas son también de raza negra, pero mayoritariamente musulmanas, Estados Unidos se ha limitado, según la tónica general, a realizar gestos diplomáticos, tanto en el seno de la ONU –auspiciando por ejemplo propuestas de resolución del Consejo- como sobre el terreno. Por lo demás, la influencia de John Danforth, ahora como representante de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de la ONU, parece proyectarse en la preeminencia conferida a la culminación del proceso de paz entre el Gobierno y el SPLA mediante la Resolución 1574 del Consejo, adoptada en la reunión extraordinaria de Nairobi.

La aparición del Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, junto al Secretario General de la ONU, Kofi Annan, el pasado 1 de julio en Jartum, para intentar mediante la presión *in situ* que el Gobierno sudanés adoptase medidas concretas contra las milicias *janjawid*, puede considerarse un doble golpe de efecto. Estados Unidos, por un lado, mostraba su enorme preocupación mediante el recurso a la diplomacia del más alto nivel; y sellaba, por otro, su reconciliación con la ONU después de haber ignorado a la organización durante demasiado tiempo. La realidad es, probablemente, que el Gobierno norteamericano había decidido dejar a Sudán en manos de la ONU, que a su vez parece haber decidido dejar a Sudán en manos de la Unión Africana; y el problema es, en todo caso, que los símbolos pueden haber sustituido diplomáticamente a los hechos por lo que respecta a la masacre de Darfur.

#### *4.2. Inadecuación y carácter dilatorio de las sanciones propuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU*

Además de encomendar la acción sobre el terreno a la UA y de agradecer su voluntad de asumir la respuesta internacional a la crisis de Darfur, el Consejo de Seguridad se había limitado a diseñar un sistema dilatorio de sanciones que en principio ni siquiera se dirigían contra el Gobierno sudanés. Mediante su Resolución 1556 el Consejo, que aludía a la ‘dimensión étnica’ de los actos de violencia contra la población civil, estableció un embargo de armas contra las entidades e individuos que no tuviesen carácter gubernamental, incluidos los *janjawid*, y que se encontrasen en las zonas norte, sur, u oeste de Darfur.

El embargo sería modificado o interrumpido en el momento en que el Gobierno de Sudán diese cumplimiento a su compromiso de desarmar a los *janjawid*, y de poner a sus líderes disposición de la justicia, pero, en otro caso, el Gobierno sudanés sería sancionado; y a tal efecto el Consejo no descartaba la aplicación de las medidas previstas en el artículo 41 de la Carta de Naciones Unidas en un plazo de 30 días<sup>34</sup>. Una vez expirado el plazo, el Secretario General presentó el informe previsto en la Resolución del Consejo. Según una de las afirmaciones más rotundas de ese informe, el Gobierno sudanés había incurrido, pese a que se habían producido ciertas mejoras en la situación, en ‘incumplimiento grave’ de las obligaciones que se le habían impuesto mediante la Resolución 1556<sup>35</sup>.

La ONU constataba así el fracaso de las dos principales iniciativas emprendidas desde la Secretaría General para dar cumplimiento a los requerimientos del Consejo: el Comunicado conjunto del Secretario General, Kofi Annan, y del Presidente sudanés El Bashir, de 3 de julio, que hubiera hecho innecesaria la adopción de la Resolución 1556, puesto que incluía el compromiso gubernamental

---

republicana, *vid.* Andrés Ortega: “La brecha transatlántica: Dios, armas y ley”, en *Foreign Policy-Edición española*, n. 6, dic-ene. 2005, especialmente p. 24.

<sup>34</sup> Párrafos 7 y 10 en relación con el párrafo 6 de la parte dispositiva; la alusión a la violencia étnica, en el considerando 8 del preámbulo. Según Human Rights Watch, el Consejo de Seguridad se pronunció en el momento y en la medida deseados por Estados Unidos (*Sudán: Powell se reúne con Annan para analizar un borrador de resolución sobre Darfur*, Nueva York, Europa Press, 22 de julio de 2004, en [www.lukor.com/not-mun/africa/0407/22182613.htm](http://www.lukor.com/not-mun/africa/0407/22182613.htm), consultado el 15 de septiembre de 2004).

<sup>35</sup> *Vid. passim* Doc. NU S/2004/703, de 30 de agosto.

de iniciar de inmediato el desarme de las milicias; y el Plan de Acción de Darfur, suscrito el 5 de agosto por el Representante Especial del Secretario General, Jan Pronk, y el Ministro de Asuntos Exteriores sudanés, con la intención específica de dar cumplimiento a la Resolución 1556<sup>36</sup>.

Pero, dieciocho días después de la presentación del informe, el Consejo de Seguridad optó por no adoptar las sanciones que había anticipado en la Resolución 1556, limitándose, mediante su Resolución 1564 (2004), a elevar el tono del lenguaje empleado en las admoniciones y a referirse al Gobierno como destinatario de sanciones más concretas que eventualmente pudieran ser adoptadas en un futuro esta vez indeterminado. En caso de que el Gobierno sudanés siguiese incumpliendo las exigencias contenidas en las Resoluciones 1556 y en la propia 1564, incluida la falta de cooperación con la misión de observación de la UA, el Consejo de la ONU nuevamente considerará –*shall consider*– la adopción de medidas adicionales tales como las contempladas en el artículo 41 de la Carta.

La Resolución 1564 es al menos más concreta respecto de las eventuales sanciones: las medidas que en el futuro indeterminado se adopten podrían afectar al sector petrolífero de Sudán, y podrían, incluso, afectar al propio Gobierno de Sudán, así como a determinados miembros del Gobierno<sup>37</sup>. No cabía esperar, ciertamente, que el Consejo hubiese adoptado las sanciones anunciadas en su reunión de Nairobi, una reunión que se inscribía en la *política de los gestos* y cuya finalidad primordial era mostrar apoyo a la prevista operación reforzada de la UA. Pero tampoco cabía esperar que desapareciese de la Resolución adoptada allí cualquier mención concreta a las sanciones contra el Gobierno de Sudán, a cambio de lograr una reiteración de las firmas que sellan la paz diseñada en el proceso que arranca en el Protocolo de Machakos, un proceso que está en el origen de la rebelión y la masacre de Darfur.

En todo caso, siendo la violación grave y masiva de derechos humanos una violación *actual* en Darfur, es patente la inadecuación de cualquier sanción económica -que a la postre recae sobre el conjunto de la población del Estado sancionado-, o propia del Derecho Penal Internacional -que recaería sobre los individuos responsables en un momento muy posterior a la comisión de los hechos criminales, al menos mientras no tenga lugar una intervención internacional-. Las sanciones económicas tarde o temprano, pero siempre negativamente, repercuten en la población a la que según parece se pretende ayudar. Aun cuando las sanciones se dirijan al sector que mayores ingresos reporta al Gobierno corrupto de un Estado –y a las multinacionales que cooperan con él-, la reducción del nivel de vida de los ministros no es nunca de envergadura suficiente para que voluntariamente renuncien al poder que les permite seguir esquilmando la riqueza del Estado. Con mucha mayor probabilidad, la población inocente sufrirá las consecuencias inmediatas del embargo comercial selectivo, y esa probabilidad sólo descendería en caso de que se ponga en marcha un mecanismo de complejidad semejante a la ya concluida operación *petróleo por alimentos* establecida en Irak desde 1996.

El Derecho Penal Internacional, por su parte, y con independencia de su función de disuasión, en ningún caso debiera ser un mecanismo alternativo, sino en todo caso complementario y *posterior*, a la respuesta armada dirigida a detener una violación grave y masiva de derechos humanos en el momento en que la violación está teniendo lugar. Una vez constatado el incumplimiento grave de obligaciones internacionales de carácter esencial –y así acaba de hacerlo el Secretario General respecto de Sudán– es evidente que el ejercicio pleno de control territorial por los presuntos criminales hace inviable, sino imposible, su detención a corto plazo, salvo

---

<sup>36</sup> En cuanto a la no extensión del embargo de armas al Gobierno sudanés, baste mencionar que entre los compromisos contenidos en el Plan de Acción -y reiterando en este caso un aspecto ya mencionado en el Acuerdo de alto del fuego de N'Djamena, de 8 de abril- figuraba el ejercicio de la *contención* por parte del ejército sudanés, incluida la evitación de represalias armadas hacia los grupos rebeldes.

<sup>37</sup> *Vid.* párrafo 14 de la parte dispositiva.

que se produzca, precisamente, una intervención internacional. Esa sanción es por tanto *prematura*, al menos desde el punto de vista práctico. En este caso, además, el Consejo deberá dirigirse a la Corte Penal Internacional –no parece que Sudán esté dispuesto a celebrar juicios sobre las responsabilidades de sus gobernantes-, iniciándose un proceso con todas las garantías judiciales que será necesariamente lento y que en ningún caso contribuirá a disminuir el sufrimiento actual de las víctimas.

Por lo demás, la comunidad internacional no ha dejado de reconocer como interlocutores válidos, para firmar acuerdos sobre el acceso humanitario o para negociar la mejora de las condiciones de la población, a quienes probablemente sean condenados dentro de unos años como criminales contra la paz y la humanidad. El Consejo de Seguridad así lo ha hecho con toda solemnidad en Nairobi. El Gobierno de Jartum había dado además su conformidad a la creación de la misión de observación de la UA, al Plan de Acción de la ONU, y a todas y cada una de las iniciativas internacionales, incluido –no sin reticencias- el aumento de la presencia de la UA en Darfur. En pocas ocasiones la institución internacional del consentimiento ha mostrado tan claramente su carácter anacrónico. Recabar el consentimiento de un Estado que no quiere o no puede garantizar la supervivencia de su propia población, o que no quiere o no puede garantizar la seguridad de quienes le sustituyen en esa responsabilidad, es un ejercicio perfectamente inútil.

El presunto *carácter inteligente* de las eventuales sanciones, que se dirigirían en caso de ser adoptadas al sector económico codiciado por el Gobierno sudanés o a los propios ministros, no oculta que los Estados más desarrollados de la comunidad internacional han denegado hasta el momento auxilio a las víctimas del conflicto de Darfur. En este caso, el Consejo es simplemente el órgano a través del cual se ha llevado a cabo esa denegación de auxilio, pero lo grave es que no parece haber en la actualidad Estados dispuestos a acudir inmediatamente, y sólo por razones llamadas humanitarias, allí donde la supervivencia de la población corra grave peligro.

#### 4.3. *Tardía e insuficiente respuesta de la Unión Africana con apoyo de la Unión Europea*

Ante reticencia de los Estados poderosos a acometer una nueva y delicada intervención a través de la ONU, la comunidad internacional, liderada en este caso por el Secretario General y por el propio Consejo de la ONU, se vio abocada a intensificar la presión sobre la Unión Africana. A ello contribuyó el hecho de que, en el intento de ofrecer respuestas africanas a los desafíos africanos, la UA hubiese emprendido su *refundación* a través de una serie de esfuerzos concertados y complementarios, incluida la puesta en marcha del *Tribunal Africano de Derechos del Hombre y de los Pueblos* o la gestación del NEPAD (*New Partnership for Development*). Pero lo cierto es que, pese a su voluntad encomiable, la organización regional no parece disponer hoy de las capacidades y de los medios financieros y materiales necesarios para desarrollar una intervención armada robusta y rápida, una intervención eficaz que pudiera haber ofrecido protección directa a la población civil amedrentada y hambrienta en Darfur.

Así, por un lado, el Consejo de Seguridad de la ONU mostró su apoyo, mediante la Resolución 1564 (2004), de 18 de septiembre, al compromiso de la UA de liderar la respuesta internacional a la situación en Darfur y a su intención de aumentar la pequeña misión de verificación ya desplegada. Pero, por otro lado, el Consejo se hizo eco de la solicitud del actual Presidente de la UA, el también Presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo, de apoyo económico y material de los demás Estados

de la ONU para lograr el aumento de los efectivos y la extensión del mandato de la misión de la UA<sup>38</sup>.

El 20 de octubre de 2004, la UA adoptó finalmente la decisión de aumentar hasta 3.320 el número de 350 efectivos que en la actualidad componen su misión de observación, de los cuales 2.341 serán efectivos militares, incluidos 450 observadores y 815 policías civiles<sup>39</sup>. El mandato establecido por el Consejo africano de Paz y Seguridad se inspira claramente, aunque introduce muchas cautelas, en las mejores resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU en la época dorada del *humanitarismo armado*. Así, la Misión Africana en Sudán (AMIS) se desplegará durante un año para verificar el acuerdo de alto el fuego de 8 de abril, asistir en el proceso de restablecimiento de la confianza, y

“contribuir a la creación de un entorno seguro que permita la distribución de asistencia humanitaria y, junto a ello, el retorno a sus hogares de los desplazados y refugiados... y a la mejora de la situación de seguridad en todo el territorio de Darfur”

Entre sus tareas más concretas, AMIS deberá

“proteger a las personas civiles a las que encuentre a su paso en situación de amenaza inminente y estén a su alcance, hasta donde lo permitan sus medios y capacidades, en el entendido de que la protección de la población civil es responsabilidad del Gobierno de Sudán”; y

“proteger operaciones humanitarias tanto móviles como estáticas en situación de amenaza inminente y que se encuentren a su alcance, hasta donde lo permitan sus capacidades”<sup>40</sup>

La respuesta internacional en Sudán depende ahora de la capacidad de la UA para desplegar efectivamente y dotar de medios adecuados a los nuevos efectivos de AMIS. Pero, en realidad, esa respuesta sigue dependiendo en gran medida de la voluntad política de los Estados desarrollados y democráticos, que tienen los recursos necesarios para financiar la intervención de la UA y dotarla de medios adecuados, y que han desarrollado los valores morales y jurídicos que justifican la intervención para proteger a poblaciones cuya supervivencia se encuentra amenazada.

La capacidad de acción autónoma de la Unión Africana aparece, ciertamente, como la solución adecuada a medio plazo para ofrecer una primera respuesta regional a los conflictos en África, aunque Sudán no pueda considerarse un ejemplo ni en cuanto a la rapidez ni en cuanto a la eficacia de la respuesta. Pero no basta, tal como ha expresado recientemente el Adjunto al Secretario General, Jean-Marie Guéhenno, con que los países desarrollados se ofrezcan a entrenar las tropas de paz en Estados en desarrollo, puesto que esa contribución de ningún modo puede sustituir al envío de sus propias tropas allí donde se produce una situación de emergencia<sup>41</sup>.

El Presidente Bush había confirmado, en efecto, ante la Asamblea General de la ONU en su última sesión que los países del G-8 están dispuestos a entrenar a 75.000 futuros cascos azules de países en desarrollo, comenzando por África. Y la Unión Europea ha convertido a África en su ámbito privilegiado de acción de cooperación exterior en el marco de su todavía incipiente Política de Seguridad y

<sup>38</sup> En particular, el Consejo sugería que los Estados aportasen recursos financieros y materiales, incluidos los equipamientos y medios logísticos que sean necesarios para el rápido incremento de la presencia de la UA (*vid.* considerandos tercero y cuarto del preámbulo y párrafos 2 y 3 de la parte dispositiva; en el mismo sentido, *vid.* pár. 2 de la parte dispositiva de la Res. 1556).

<sup>39</sup> Vid. el Comunicado PSC/PR/Comm.(XVII) del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, que contiene la decisión; párrafo 7.

<sup>40</sup> *Id.* párrafo 4 y párrafo 6, puntos 6 y 7.

<sup>41</sup> “A continent in crying need of peacekeepers”, en *The International Herald Tribune*, de 15 de octubre de 2004.

Defensa, adoptando un discurso basado en la cooperación entendida en un plano formal de igualdad. Javier Solana, Representante de la Política Exterior Europea, expresó recientemente su convencimiento personal al respecto en los siguientes términos: “[t]engo confianza en que las conversaciones iniciadas entre la Unión Europea y la Unión Africana darán como resultado una cooperación sólida y duradera entre nuestras organizaciones en el ámbito de la gestión de crisis. Necesitamos una UA fuerte, capaz de afrontar con eficacia las crisis africanas”<sup>42</sup>.

La Unión Europea no ha sido capaz, sin embargo, de hablar con una voz única respecto de la crisis de Darfur, mientras que con frecuencia se ha sumado a la tendencia que insiste en resolver *aisladamente* el conflicto del sur de Sudán<sup>43</sup>. Las posiciones opuestas del Reino Unido y también de Italia -ceranos a Estados Unidos ya durante el proceso de paz de Machakos-, por un lado, y de Francia -cercana al Gobierno sudanés-, por otro, parecen confirmar la fragilidad política de un gigante con pies de barro. En el terreno de los gestos diplomáticos, Javier Solana recibió en Bruselas al Ministro sudanés de Asuntos Exteriores, Mustafa Osman Ismail, en el mes de agosto de 2004, y volvió a mantener un encuentro con él en Nueva York a finales de septiembre, con ocasión de la sesión de la Asamblea General de la ONU. Pese a que la versión oficial indica que la UE mantiene un intenso diálogo también con los dos grupos rebeldes, ese gesto hacia el Gobierno que, por acción u omisión, es responsable de la masacre, no muestra indicios de un compromiso europeo claro y directo con las víctimas africanas.

La visita a Darfur del Ministro español de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, con ocasión del ejercicio por España de la presidencia de turno del Consejo de Seguridad, tampoco supuso un revulsivo suficiente para los grandes Estados europeos. Ahora bien, aunque no es posible ocultar la pasmosa pasividad de la Unión Europea ante una masacre anunciada y documentada hasta la saciedad, debe tenerse en cuenta que la UE ha tomado también el relevo de Estados Unidos por lo que se refiere al apoyo, y a la financiación, de los esfuerzos diplomáticos dirigidos a resolver la crisis de Darfur, incluido el acuerdo de alto el fuego de N'Djamena, de 8 de abril de 2004, y el establecimiento del correspondiente Mecanismo de Verificación en Addis Abeba. E incluso es posible que la UE envíe a Darfur fuerzas policiales, si bien no de modo inminente<sup>44</sup>.

En su reunión de 2 de noviembre de 2004, el Consejo de la Unión Europea ofreció, en asistencia a la UA para el despliegue de AMIS, tanto por lo que se refiere a financiación como a los equipos, el personal –incluyendo observadores militares, en caso de ser requeridos- y los medios de apoyo logístico. La única concreción contenida en la decisión se refería no obstante a la contribución financiera, que alcanzará los 80 millones de euros<sup>45</sup>. Aun cuando esa cifra sea suficiente para cubrir algo más de la mitad de los gatos de AMIS, la masacre de Darfur indica con claridad cuáles son los límites actuales de la contribución europea a la paz más allá de sus fronteras. Si la realidad debe aproximarse a las declaraciones, ha llegado la hora de que Europa adopte una *doctrina de seguridad humana* para determinar cuándo y cómo despliega sus tropas en el exterior, y para articular su despliegue

<sup>42</sup> Comunicado de prensa de la Unión Europea S-0238/04, de 15 de septiembre de 2004; la traducción es mía.

<sup>43</sup> En este sentido, la Declaración conjunta de la UE y Estados Unidos sobre Sudán, de 26 de junio de 2004, constituye un ejemplo preclaro de lo que debiera evitarse (vid. texto en [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/81244.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/81244.pdf)).

<sup>44</sup> Las contribuciones financieras totales destinadas por la Unión a Sudán en 2004, incluidas las realizadas por sus Estados miembros, alcanzan la cifra de 285.2 millones de euros. La mayor parte de esa cifra se destina a ayuda humanitaria, incluida la ayuda a los refugiados sudaneses en Chad; y debe destacarse que se han destinado dos partidas procedentes de fondos comunitarios para financiar el proceso de negociación política y de reconciliación. Así, la UE ha destinado a través del Mecanismo de Reacción Rápida 475.000 euros a financiar la labor de acompañamiento al proceso político que realiza el Centro para el Diálogo Humanitario, con sede en Ginebra, y 100.000 euros, a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, a financiar los esfuerzos de reconciliación liderados por la ONU (sobre todo ello, vid. *EU Council Secretariat Factsheet*, FS 003 (update 2), de 2 de septiembre de 2004).

<sup>45</sup> Comunidad de prensa del Consejo Asuntos Generales 13588/04 (Presse 295), p. 12.

rápido con la acción subsiguiente de la ONU –como ha ocurrido en la República Democrática del Congo- o de otras organizaciones regionales<sup>46</sup>. No se vislumbra en el momento presente ningún otro asidero para las víctimas de la masacre de Darfur y de las masacres futuras.

## Consideraciones finales

*Sobre el paradigma del mantenimiento de la paz* - La falta de respuesta eficaz a la masacre de Darfur constituye un fracaso sin paliativos de la comunidad internacional, y representa el fracaso de las concepciones teóricas y prácticas más avanzadas sobre la acción de mantenimiento de la paz, al tiempo que muestra la devaluación del compromiso internacional de impedir el genocidio y la limpieza étnica. A finales de 2003, y sobre todo a comienzos de 2004, un elevado número de informes fidedignos, elaborados por instancias internacionales y por organizaciones no gubernamentales, ofrecían sobrados elementos de prueba para determinar *prima facie* que se estaba produciendo un genocidio o una limpieza étnica en Sudán.

Pero tal vez los argumentos que hubieran bastado para desatar una intervención armada de carácter limitado durante la pasada década de los noventa hayan dejado hoy de resultar convincentes para los Estados desarrollados. Considerando que los elementos necesarios para proceder a la intervención permanecen constantes, y que los mecanismos de alerta temprana han alcanzado un considerable desarrollo, la tardía e ineficaz respuesta internacional habrá de achacarse en alguna medida a la prioridad conferida a la lucha contra el terrorismo internacional, que hoy absorbe la mayoría de los esfuerzos de la comunidad internacional y en particular de los Estados desarrollados en el ámbito de la seguridad.

*Sobre los debates colaterales* – El debate sobre la existencia o no de genocidio en el oeste de Sudán puede acabar contaminando el debate sobre la legalidad y la legitimidad de la intervención llamada humanitaria. Asimismo, el debate sobre la existencia o no de buena voluntad por parte del Gobierno sudanés para desarmar a las milicias que el propio Gobierno ha creado puede estar siendo utilizado como excusa, una excusa endeble en todo caso, para posponer *sine die* la intervención que restablezca de modo efectivo las condiciones mínimas de seguridad en Darfur.

La constatación de que el Gobierno de Sudán no puede o no quiere garantizar por sí el suministro de bienes imprescindibles para la supervivencia de la población, y de que no puede o no quiere facilitar por sí el acceso de las agencias asistenciales de la ONU, debiera haber bastado para poner en marcha, a finales de 2003, una intervención unilateral exclusivamente dirigida a garantizar la protección de la población civil o, al menos, a garantizar el suministro de los bienes asistenciales básicos. El debate académico y político sobre si existe o no en Darfur la intencionalidad específica que exige el crimen de genocidio no puede justificar la parálisis del Consejo. En este caso, se diría más bien que la necesidad de justificar la parálisis ha dado origen a debates colaterales que eluden o camuflan la realidad, confirmándose que la *praxis* contribuye a la modificación de los argumentos y los conceptos mediante los que explicamos la realidad y a la postre justificamos nuestras reacciones.

*Sobre la diplomacia de los gestos* – La visita a Jartum y a Nairobi de muchas de las personas y personalidades más influyentes del mundo constituye un gesto desprovisto de todo valor si no se acompaña de medidas efectivas para mitigar o impedir la penuria de las víctimas. Si durante muchos años se ha repetido hasta la saciedad que la intervención llamada humanitarias había sustituido a la acción

---

<sup>46</sup> Vid. *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, presentado a Javier Solana por un grupo internacional de expertos el pasado 15 de septiembre en [www.gfn-ssr.org/edocs/lse\\_human\\_security\\_report.pdf](http://www.gfn-ssr.org/edocs/lse_human_security_report.pdf)

política dirigida a poner fin a los conflictos armados y a sus causas subyacentes – pero téngase en cuenta que en realidad no cabe sustituir aquello que en ningún caso hubiera tenido lugar-, ahora la sobredosis de diplomacia de alto nivel puede estar sustituyendo a la acción llamada humanitaria, incluida la intervención dirigida a lograr el pleno despliegue de las agencias encargadas de garantizar la supervivencia.

Al menos la comunidad internacional durante la pasada década de los noventa se mostraba dispuesta a garantizar con hechos la supervivencia de la población, aun cuando se tratase de lograr ese resultado mínimo para evitar la inestabilidad derivada del éxodo transfronterizo de las víctimas. Respecto de Darfur, las enfáticas admoniciones de la diplomacia itinerante –en esta época en que las tecnologías permiten todas las formas de comunicación sin desplazamiento- pueden haber sustituido a los hechos. Al menos cabe pedir que guarden silencio, en Jartum o en las capitales de los Estados desarrollados del mundo, quienes no estén dispuestos a sacrificar en algún grado sus intereses propios para detener la violación grave y masiva de derechos humanos en Darfur.

*Sobre las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU* – El establecimiento de sanciones ‘inteligentes’, dirigidas contra los individuos presuntamente responsables de la masacre, es loable, pero puede resultar inútil cuando es tardío o cuando no incluye los medios necesarios para su puesta en práctica. No es fácil, por no decir que es altamente improbable, convencer de que deben detener su conducta infractora a quienes son responsables de una violación grave y masiva de derechos humanos que ha tenido lugar o que está teniendo lugar. El efecto disuasorio de las sanciones sólo adquiere cierta entidad en el momento en que los mecanismos de alerta temprana anticipan la masacre. La teoría económica del Derecho explica, en su versión más simple, que ninguna ganancia obtiene el genocida si detiene el genocidio a partir del momento en que puede llegar a ser considerado internacionalmente responsable del crimen cometido. Y el Derecho Penal Internacional sólo ofrece soluciones *a posteriori*, salvo que una intervención armada internacional tenga capacidad suficiente para detener y castigar a los responsables de los crímenes.

Si añadimos que la comunidad internacional ha dado muestras claras de no estar dispuesta a intervenir con una fuerza de entidad suficiente para enfrentarse al poder político establecido en Sudán, es evidente que los responsables no salen ganando si admiten su culpa y deponen su actitud. En todo caso, la desaparición en la Resolución adoptada en Nairobi de menciones específicas a las sanciones que habían sido previamente establecidas por el Consejo de Seguridad confirma la victoria del statu quo local frente a las exigencias de la legalidad internacional; y esperemos que este olvido intencionado no dañe irreversiblemente la credibilidad del Consejo de Seguridad como instancia impulsora de la aplicación del Derecho penal internacional. La ausencia de recurso a los poderes que le otorga el artículo 13 del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* para instar la competencia de la Corte más bien despeja las dudas, aunque no cabe esperar grandes avances en este sentido mientras Estados Unidos rechace esta jurisdicción potencialmente universal.

*Sobre la acción de la Unión Europea y de la Unión Africana* - La regionalización del mantenimiento de la paz parece inexorable y necesaria en un mundo cada vez más complejo e imprevisible, pero sobre todo puede facilitar la resolución de conflictos y encauzar el proceso de paz a partir de las afinidades sociales y culturales. El riesgo es que los intereses geoestratégicos de los Estados vecinos interfieran en el cumplimiento de las exigencias mínimas del Derecho Internacional. Pero el principal problema al que se enfrentan hoy las organizaciones regionales no europeas es la falta de credibilidad. En ambos sentidos, la complementariedad entre la UA y la UE ofrece ventajas indudables.

Ahora bien, esa complementariedad no puede quedar reducida a su expresión económica. Desde un punto de vista estrictamente europeo, la UE no puede dejar de controlar que el dinero desembolsado sirva a los fines de la Política Exterior y de Seguridad Común, que –a salvo la mención a los valores europeos- coinciden con los fines del Derecho Internacional. Una *operación puente* similar a la Operación Artemis en la República Democrática del Congo, o una operación conjunta con la UA, o cualquier otra forma de presencia sustancial sobre el terreno, hubiera contribuido a reforzar la complementariedad regional y los propios mecanismos de la seguridad europea. La misión de la UA, tardía e insuficientemente reforzada, financiada en gran medida por la UE, y por fin dotada de un mandato formalmente aceptable, no representa, de momento, una solución al problema de Darfur, ni siquiera de un modo transitorio. Por lo demás, esperemos que la capacidad de *reacción rápida* de la UE no tenga su máxima expresión en la Operación ALTHEA, que sustituirá a la OTAN en Bosnia-Herzegovina en diciembre 2004, una operación que fue autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU mediante su Resolución 1551 del pasado 9 de julio, y cuyo mandato acaba de ser aprobado mediante la Resolución 1575 de 22 de noviembre.

*Sobre los procesos de paz* – La masacre de Darfur guarda una relación clara con un proceso de paz que discriminó a los sectores más débiles del país. El Consejo de Seguridad de la ONU no debiera ocultar esta dura vinculación, porque no existe otro modo de aprender lecciones para el futuro. En particular, el Consejo no puede simplemente *confiar* en que el fin del proceso de paz entre el Gobierno y el SPLA tenga como resultado la pacificación de Darfur. Si la conexión entre ambos conflictos existe, esa conexión tiene carácter político y requiere soluciones políticas; y ello con independencia de las razones que hacen imperioso intervenir en Darfur para garantizar la supervivencia de las víctimas. Es preciso, tal como sugiere Francis M. Deng, hacer extensivos al oeste de Sudán los acuerdos alcanzados con los rebeldes del sur<sup>47</sup>, aun cuando ello equivalga de algún modo a reconocer que la comunidad internacional ha avalado un proceso de paz no equitativo. El estallido del conflicto y la posterior masacre en Darfur han demostrado dramáticamente que en los procesos de paz debe evitarse la tentación de dar voz y voto sólo a quienes tienen las armas. La mediación internacional ha de garantizar que todos los grupos y las regiones de un país estén equitativa y proporcionalmente representados desde el momento en que se inicia cualquier proceso de paz que tenga alcance nacional, o que de algún modo afecte al conjunto del Estado.

La reconciliación nacional en Sudán a la que apela el Consejo de Seguridad de la ONU depende hoy de la redistribución del poder y la riqueza mediante la extensión de las negociaciones ya cerradas a las demás regiones del país, y ello con independencia de que no todas las regiones aspiren a celebrar referendos de autodeterminación. Aunque puede comprenderse el apremio de los mediadores internacionales y en particular de la IGAD, aunque todas las iniciativas de paz habían fracasado durante dos décadas de conflicto entre el Gobierno de Sudán y el SPLA, las soluciones que confieren prioridad al *statu quo* en detrimento del principio de no discriminación pocas veces son adecuadas para prevenir conflictos futuros y las posibles masacres asociadas a ellos.

<sup>47</sup> Vid. apartado 2 del presente análisis.

*Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org) / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org) .*