



## EL CONFLICTO DE DARFUR: UN RETO PARA LA CREDIBILIDAD DE LA UNIÓN AFRICANA

María Ángeles Alaminos <sup>1</sup>  
UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

### Resumen:

En el caso de la crisis de Darfur la Unión Africana esperaba conseguir su primer éxito a nivel internacional en la pacificación de un conflicto africano; el conflicto de Darfur ha supuesto un reto para su credibilidad. La Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) intentó poner fin a la crisis, pero los recursos limitados, tanto económicos como humanos fueron incapaces de frenarla. La protección de tres millones y medio de personas en situación de riesgo en Darfur ha constituido un desafío para la UA y una prueba de la efectividad de su misión AMIS. La Unión Africana quiere demostrar su valía como organización, su potencial en el desarrollo de acciones concretas, su preponderancia como actor en el ámbito africano y su relevancia como actor internacional.

**Palabras clave:** Unión Africana; Darfur; conflicto.

**Title in English:** “The Darfur Conflict: A Challenge to the Credibility of the African Union”

### Abstract:

*In the case of the Darfur crisis, the African Union expected to achieve its first success on the international level in the pacification of an African conflict; the Darfur conflict has been a challenge to its credibility. The African Union mission in Sudan (AMIS) tried to stop the crisis, but their limited economic and human resources were unable to do so. The protection of 3,500,000 people in situation of risk in Darfur has been a challenge to the AU and a test for the effectivity of its AMIS mission. The African Union wants to prove its importance as an organization, its potential for developing concrete actions, its preponderance as an actor in Africa and its relevance as an international actor.*

**Keywords:** African Union; Darfur; conflict.

Copyright © UNISCI, 2008.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

---

<sup>1</sup> María Ángeles Alaminos Hervás es becaria de investigación en la Universidad Complutense de Madrid e investigadora de UNISCI.

*Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [ma\\_alaminos\\_h@hotmail.com](mailto:ma_alaminos_h@hotmail.com).



## Introducción

El continente africano se caracteriza por la extremada fragmentación en Estados y por la debilidad histórica de los mismos en cuanto a su estructura jurídico-política.

El regionalismo institucional ha estado en un principio entroncado con la lucha del hombre negro por su emancipación política, lucha global del continente en su globalidad, identificándose en su origen con el sueño panafricano.

L. S. Senghor<sup>2</sup> consideraba que el vínculo entre los africanos es una unión mas allá de la historia, enraizado en la prehistoria. Relacionado con la geografía, la etnia, la cultura, lo que une a los africanos es anterior al cristianismo y al islam; de hecho es anterior a toda civilización. Es una comunidad cultural: Africanidad.<sup>3</sup>

Este enfoque es poético, pero ineficaz, ya que propone únicamente alianzas fundadas por una solidaridad de raza, de color. Y es peligroso porque la solidaridad racial puede devenir racismo, chauvinismo y pannegrismo

En consecuencia, la unidad africana no debe ser una unidad sentimental, sino una unidad dictada por consideraciones de tipo político y económico.

La Carta de la OUA refleja el ansia de “reforzar la unidad y la solidaridad de los Estados africanos” y de “eliminar, bajo todas sus formas, el colonialismo de África”

Tras la descolonización y las independencias, surge un nuevo lema: “África para los africanos”. Hace falta encontrar formas que permitan el reagrupamiento<sup>4</sup>, aunque las potencias coloniales habían dejado ejemplos importantes: África Occidental Francesa (reagrupaba 8 países), África Ecuatorial Francesa (4 países). Gran Bretaña había creado la Federación del África Central y favorecido igualmente la creación de la Federación del África Oriental.

Con la creación de la OUA, los Estados africanos se dotaron de un instrumento para la puesta en práctica de los principios de coexistencia pacífica y de la emergencia de África en el plano internacional.

No obstante, el movimiento integracionista africano se manifestó desde su origen como un proyecto ambicioso e idealista, cuyos impulsores obviaron las dificultades de todo tipo: geográficas (África como mosaico de pueblos, distancias enormes y ausencia de infraestructura viaria), económicas (la condición generalizada en el continente de subdesarrollo) y políticas (África conservadora y progresista, conflictos fronterizos, etc.).

---

<sup>2</sup> Antigo Presidente de Senegal, poeta y ensayista.

<sup>3</sup> Y describe al negro-africano como poseedor de una racionalidad intuitiva opuesta a la razón discursiva del blanco-europeo. El negro procede por intuición e inducción mientras que el blanco por análisis y deducción. Tiene además el don del símbolo, de la imagen y del ritmo además de un sentido excepcional de comunión y solidaridad con el grupo.

<sup>4</sup> La simultaneidad de los procesos de descolonización llevó a los gobiernos africanos a reclamar la unidad del continente, recogiendo estas visiones en las Conferencias de Casablanca y Monrovia, que precedieron a la firma en 1963 de la Carta de la OUA



A pesar de dichas dificultades los procesos de institucionalización de las solidaridades regionales se han concretado en la creación de organizaciones a nivel subregional y a nivel continental a través de la Organización de la Unidad Africana, hoy Unión Africana.

La OUA se fundó el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba, con la firma de la Carta de la OUA por parte de 32 gobiernos. A lo largo de los años se incorporaron 21 países más.

La OUA, como organización internacional, ha permitido a todos los Estados miembros adoptar posiciones coordinadas en materias de interés común respecto a África en las instancias internacionales y defender los intereses del continente.

A través del Comité de Coordinación, para la liberación de África, el continente ha podido hablar con una sola voz y ha podido actuar con determinación en la realización de un consenso internacional en apoyo de las luchas de liberación y contra el apartheid.

Por otra parte, la OUA debía haber sido el motor y el marco de la unificación del continente africano. Sin los medios ni la maquinaria suficiente, con una soberanía muy limitada, su acción dependió de la voluntad política de los Estados miembros.

Al reclamar los Estados su soberanía y la totalidad de los poderes, al rechazar toda delegación de poderes y todo compromiso, la OUA quedó paralizada, sin fuerza para imponerse a sus miembros ni vocación supranacional en el plano jurídico.<sup>5</sup>

Las iniciativas tomadas por la OUA abrieron el camino al nacimiento de la UA. En julio de 1999, la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno decidió celebrar una sesión extraordinaria para acelerar el proceso de integración económica y política sobre el continente. Desde entonces, cuatro Cumbres se han celebrado y han dado lugar al establecimiento oficial de la UA.<sup>6</sup>

La UA es la institución fundamental y la principal organización del continente para la promoción de la integración socio-económica acelerada del continente, lo cual llevará a una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y los pueblos.

La UA está basada en la visión compartida de un África unida y fuerte, y en la necesidad de construir una asociación o partenariado entre los gobiernos y todos los segmentos de la sociedad civil, en particular las mujeres, los jóvenes y el sector privado, con el fin de reforzar la solidaridad y la cohesión entre los pueblos de África.

Como Organización continental, la UA se centra fundamentalmente en la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente como pre-requisito para la puesta en marcha de su programa en el campo del desarrollo y de la integración.

<sup>5</sup> Y por tanto con un margen de maniobra reducido.

<sup>6</sup> -La sesión extraordinaria de la Conferencia, celebrada en Sirte (9-9-1999), decidió la creación de la UA.

- La Cumbre de Lomé (2000) adoptó el Acta Constitutiva de la UA

- La Cumbre de Lusaka (2001), estableció el programa para la implementación de la UA

- La Cumbre de Durban (2002), puso en marcha la UA y fue seguida de la celebración de la Sesión inaugural de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.

La Declaración Sirte, cuya fecha es calificada por los africanos como un evento trascendental en la evolución institucional del continente, demanda la creación de la UA en vistas a acelerar el proceso de integración del continente con el fin de permitir a África jugar el rol que le toca en la economía mundial, a la vez que realiza los esfuerzos para resolver los problemas sociales, económicos y políticos a los que se enfrenta, problemas acentuados por los efectos negativos de la globalización



Uno de los órganos de la organización es el Consejo de Paz y Seguridad creado por decisión de la Cumbre de Lusaka de julio de 2001 para la prevención y resolución de conflictos. Compuesto por 15 miembros, sus objetivos son promover la paz, seguridad y estabilidad en África; prevenir los conflictos; promover la reconstrucción post-conflicto; coordinar y armonizar los esfuerzos del continente para combatir el terrorismo internacional; desarrollar una política de defensa común; promover la democracia y proteger los derechos fundamentales

Todavía en estado incipiente, este órgano busca incentivar mecanismos de mediación y arbitraje por naciones africanas de conflictos locales, pero aún no cuenta con protocolos definitivos y el número de signatarios es reducido

Un aspecto novedoso de la organización es, en respuesta a las crisis regionales en África, el Proyecto de creación de una fuerza interafricana destinada a misiones de mantenimiento o restablecimiento de la paz bajo la égida de la propia UA y de la ONU.

Un primer objetivo de esta iniciativa fue, en julio de 2004, la crisis de la región de Darfur en Sudán y se proyecta además la creación, en materia de prevención de conflictos, de un sistema continental de alerta rápida antes de 2010

Así pues, a pesar del pluralismo subregional africano, la Unión Africana se ha establecido a nivel continental con objetivos precisos y ambiciosos, a niveles políticos, económicos y sociales. Si uno de los propósitos fundamentales de la organización es el mantenimiento de la paz y seguridad en el continente, la UA ha puesto en práctica acciones al respecto en materia de prevención y resolución de conflictos y cuyo primer reto: Darfur, ha implicado la acción y solidaridad de la organización, y por ende, de los Estados miembros, lo cual desarrollaremos en las próximas páginas.

En el caso de la crisis de Darfur la Unión Africana esperaba conseguir su primer éxito a nivel internacional en la pacificación de un conflicto africano; el conflicto de Darfur ha supuesto un reto para su credibilidad.

El presidente de turno de la Unión Africana, Nigeria, ejerció un papel mediador entre Jartum y los rebeldes de Darfur, patrocinando las conversaciones de paz de Abuja iniciadas el 23 de agosto de 2004.

EL Consejo de Seguridad de la UA declaró en octubre de 2004 que se iban a enviar a Darfur 3.320 efectivos ( observadores, policía, fuerzas armadas de protección y personal vario) con el cometido de investigar abusos contra civiles y violaciones del alto el fuego y para proteger a la población cuya seguridad corre peligro.

La Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) intentó seriamente poner fin a la crisis, pero los recursos limitados, tanto económicos como humanos (comenzaron enviando 300 soldados) fueron incapaces de frenarla.

La Unión Africana quiere y debe demostrar su valía como organización, su potencial en el desarrollo de acciones concretas y no meramente verbales, su preponderancia como actor en el ámbito africano y su relevancia como actor internacional.

Darfur constituye un caso paradigmático y un buen laboratorio para el estudio de las posibles políticas de prevención y resolución de conflictos de la UA, al ser un conflicto enquistado en el seno del continente.



## 1. La acción de la Unión Africana: la Misión AMIS

El catalizador para la formación de la Misión de la Unión Africana en Sudán<sup>7</sup> fue la firma del Acuerdo de Alto el fuego humanitario (N'Djamena, 8 de abril de 2004) por el Gobierno de Sudán y los dos grupos rebeldes (SLM/A<sup>8</sup> y JEM<sup>9</sup>). Sin embargo fue el Acuerdo de Addis Abeba (28 de mayo de 2004) el que abrió la senda a la Unión Africana para desempeñar su papel específico en Darfur. Se formó una Comisión de verificación del alto el fuego y se decidió el despliegue de observadores militares junto a una pequeña fuerza de protección para los mismos. En junio habían llegado los primeros contingentes de AMIS a la región y en octubre la llamada AMIS I estaba compuesta por un personal de 465 efectivos de diez países africanos, a los que se unieron otros de la Unión Europea y los Estados Unidos, además de otros de las partes en conflicto.

Pronto se hizo evidente que la situación empeoraba y el 20 de octubre de 2004 el Consejo de Paz y Seguridad de la UA decidió aumentar la misión a 3.320 incluido el componente de policía civil de 815 miembros. Esta fuerza incrementada se conoce como AMIS II.

Posteriormente el Consejo de Paz y Seguridad decidió, en abril de 2005, aumentar la fuerza a 6.171 y el componente civil hasta 1.560.

Desde ese momento, la UA intentó conseguir que las partes del conflicto llegaran a un Acuerdo de Paz, cosa que consiguió el 5 de mayo de 2005 tras siete rondas de negociaciones durante dos años. El Acuerdo de Paz de Darfur se firmó en Abuja entre el gobierno de Sudán y la facción del SLM liderada por Minni Minawi.

Sin embargo, la facción del SLM liderada por Wahid y el grupo JEM se negaron a firmar el Acuerdo, a pesar de las garantías de la Comunidad Internacional de que sus requerimientos serían tenidos en cuenta en la fase de aplicación. De hecho, la UA, la ONU, la UE, la Liga Árabe, EEUU, Reino Unido, Holanda, Francia, Noruega, Egipto y Canadá firmaron el Acuerdo como garantes.

Apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz fue entonces la misión principal de AMIS.

El mandato de AMIS era en un principio por un año, renovable<sup>10</sup> si necesario, para conseguir los siguientes puntos:

- Observar el cumplimiento del Acuerdo del cese el fuego humanitario de 8 de abril de 2004 y todos los acuerdos que hubiere en un futuro
- Asistir en el proceso de recuperar y construir la confianza entre los bandos.
- Contribuir a la existencia de un entorno seguro que permitiera la distribución de ayuda humanitaria y el regreso de las personas desplazadas y refugiados a sus hogares, de tal forma que mejorase la situación de seguridad en Darfur

<sup>7</sup> Desde ahora y para abreviar utilizaremos sus siglas: AMIS, del inglés African (Union) Mission in the Sudan

<sup>8</sup> En inglés Sudan Liberation Movement / Army

<sup>9</sup> En inglés Justice and Equality Movement

<sup>10</sup> De hecho el mandato se ha extendido hasta el establecimiento de la Misión híbrida UA-UN: UNAMID, que ha absorbido a la AMIS.



En los sectores bajo la jurisdicción de AMIS, la misión ha llevado a cabo tareas orientadas a las poblaciones locales, mediante el despliegue de observadores militares, fuerzas de protección y personal tanto militar como civil provenientes de toda África.

Entre estas tareas:

- Controlar y verificar la situación de seguridad en el regreso de los desplazados.
- Controlar y verificar el cese de hostilidades entre todas las partes.
- Controlar las actividades de las milicias contra la población.
- Verificar los esfuerzos del gobierno de Sudán para desarmar a las milicias Janjawid.
- Investigar e informar de las violaciones del alto el fuego.
- Proteger a la población civil en peligro, con los recursos y capacidades necesarios, bien entendido que la protección de la población civil es deber del gobierno de Sudán.
- Proteger las operaciones humanitarias, tanto fijas como móviles, del peligro y amenazas que pudieran sufrir.
- Proveer personal militar visible, estableciendo asentamientos temporales para detener las actividades hostiles de los grupos armados contra la población civil.
- Garantizar el retorno de los desplazados en condiciones de seguridad y procurar mantener la seguridad en los campos de desplazados, por medio de la presencia civil y militar.

El cuartel general de la misión se encontraba en Jartum, siendo la jefa de la misión Monique Mukaruliza (Ruanda). El comandante en jefe de la fuerza era el General Lkf Aprezi (Nigeria) y su segundo el Brigadier General Ephem Rurangawa (Ruanda).

En cuanto al personal militar, las últimas cifras disponibles<sup>11</sup> hablan de 596 observadores militares, 5210 soldados para la fuerza de protección y 3 oficiales internacionales.

El comisario de policía era Daniel Moenyana (Sudáfrica) y su segundo Henry Dazhie (Ghana). El personal civil constaba de 1.425 personas (1.138 hombres y 270 mujeres)<sup>12</sup>

El mandato del componente militar de la misión consistía fundamentalmente en proveer un entorno seguro para la población civil, facilitar el acceso a la ayuda humanitaria y contribuir al regreso de los refugiados y desplazados a sus hogares. Además, el control del cumplimiento del Acuerdo de paz<sup>13</sup> y del alto el fuego humanitario. Por último, ayudar a crear la confianza necesaria para la paz y seguridad en Darfur que llevase a una estabilidad política en la región.

La estructura de la misión se basaba en 8 sectores y en 29 grupos de observadores militares. Cada grupo consistía en al menos 2 equipos de observadores militares, constando

<sup>11</sup> Véase <http://www.amis-sudan.org/troops.html>

<sup>12</sup> Véanse las cifras en <http://www.amis-sudan.org/troops.html>

<sup>13</sup> La lectura completa del acuerdo de paz se puede encontrar en <http://www.amis-sudan.org/dpafull.html> y una lectura de los puntos principales puede verse en <http://www.amis-sudan.org/dpaeasy.html>



cada uno de 10 observadores militares apoyados por representantes de los partidos. Cada sector constaba de un batallón de fuerzas de protección desplegado en compañías independientes, cada una de las cuales asistía a un grupo. El orden y el mando se llevaban a cabo por comandantes de cada grupo y sector, ejercitando tareas de control sobre la fuerza de protección en sus respectivas áreas de responsabilidad.

La distribución geográfica del personal militar era la siguiente<sup>14</sup>:

---

<sup>14</sup> Tomado de <http://www.amis-sudan.org/military.html>



<i>Military Observers</i>		<i>Protection Force</i>	
Algeria	13	RBATT 4 (Rwanda)	680
Burkina-Faso	04	RBATT 5 (Rwanda)	538
Burundi	10	RBATT 6 (Rwanda)	538
Botswana	20	GAMCOY (Gambia)	196
Cameroon	30	NIBATT 4 (Nigeria)	677
Congo	14	NIBATT 5 (Nigeria)	677
Egypt	34	NIBATT 6 (Nigeria)	677
Gabon	22	SENBATT 3 (Senegal)	538
Gambia	20	MILITARY POLICE	60
Ghana	23		
Kenya	53		
Lesotho	10	FORCE ENGINEERS	38
Libya	09		
Malawi	24		
Mali	15		
Mauritania	20		
Madagascar	09		
Mozambique	15		
Namibia	24		
Nigeria	70		
Rwanda	34		
Senegal	35		
South Africa	39		
Togo	16		
Zambia	45		
<b>Total</b>	<b>608</b>		

Entre las tareas desempeñadas por el componente militar de la misión encontramos las siguientes:

- Escortar a las organizaciones internas, ONG's y Agencias de la ONU en el desarrollo de sus deberes.
- Realizar consultas tanto con los firmantes del Acuerdo de paz como con los no firmantes para asegurar una coexistencia pacífica y el restablecimiento de la paz y seguridad en Darfur.
- Llevar a cabo investigaciones de todas las violaciones del alto el fuego.
- Escortar a las personas desplazadas cuando debían buscar leña y cultivar sus tierras o recoger sus cosechas.





- Rondas y patrullas en los pueblos y aldeas de Darfur. Cada día se llevaban a cabo 32 patrullas, lo cual ha contribuido significativamente al regreso de parte de las poblaciones desplazadas.
- Actividades de entrenamiento militares desarrolladas con la colaboración de la OTAN y la ONU.
- Demarcación de zonas desmilitarizadas alrededor de los campos de desplazados en áreas bajo control de los firmantes del Acuerdo de paz.
- Prestar asistencia humanitaria a la población local dentro de las capacidades y recursos de los contingentes.

Tras la firma del Acuerdo de paz de Darfur<sup>15</sup> nuevas tareas se le encomendaron a AMIS, algunas de ellas reflejadas en el capítulo 3 del Acuerdo, como el establecimiento y patrulla de zonas seguras, la identificación y desmilitarización de rutas migratorias nómadas, incluyendo la patrulla en dichas rutas para garantizar la seguridad; la protección de la población civil bajo amenaza inminente etc.

Las nuevas tareas generadas tras el Acuerdo de Paz dejaron claro que era necesario aumentar la capacidad de la misión de la UA a todos los niveles, tanto militar y civil como logístico. Para desempeñar sus funciones de forma satisfactoria AMIS debía reforzar sus recursos y capacidades, lo cual no era evidente sin la ayuda internacional, que debería haber invertido más personal y recursos que impidiesen los estallidos de la violencia y evitasen las consecuencias desastrosas humanitarias que hemos visto desde el inicio del conflicto.

A la luz del deterioro de la situación en Darfur y ante la ausencia de control de la policía sudanesa se hizo urgente el establecimiento del componente civil de policía de la misión AMIS.

El 20 de octubre de 2004, en la 17 reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la UA se decidió el despliegue de 815 policías en Darfur para intensificar las operaciones de AMIS. En la 28 reunión del Consejo, el 28 de abril de 2005 se decidió acrecentar la misión con 745 policías civiles, llegando a un total de 1560.<sup>16</sup>

El mandato inicial de los oficiales de policía era básicamente el siguiente:

- La monitorización del cumplimiento del Acuerdo de alto el fuego humanitario de 8 abril 2004 y de los Acuerdos existentes en un futuro.
- La asistencia en el proceso de desarrollo de medidas de confianza.
- La creación de un entorno seguro que permitiera el reparto de ayuda humanitaria y la mejora de la situación de seguridad en Darfur.

Las principales tareas encomendadas al componente civil de la misión eran las siguientes:

<sup>15</sup> Gracias a los esfuerzos realizados por la Unión Africana, con ayuda de la Comunidad Internacional.

<sup>16</sup> Véanse al respecto los comunicados del Consejo de Paz y Seguridad en <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm> fundamentalmente los de 28 abril 2005 y 20 octubre 2004.



- La asistencia en la creación de medidas de confianza.
- El establecimiento de relaciones con las autoridades policiales sudanesas y con los líderes locales.
- El control y la información del servicio de la policía sudanesa.
- La investigación de las actividades irregulares de la policía de Sudán.
- La verificación de la situación de seguridad del regreso de los desplazados y en las proximidades de los campos para ellos establecidos.

Las actividades del personal civil se estructuraron en tres fases. En la Fase 1 el mandato establecía la presencia de 815 policías, que en la Fase 2 se verían aumentados con otros 745. A la fecha de 30 de junio de 2006 el número total de oficiales en Darfur ascendía a 1398(230 mujeres y 1168 hombres) provenientes de 17 países diferentes.<sup>17</sup>

Manejando estas cifras se hace evidente que el componente civil establecido por la misión era insuficiente para realizar las tareas de control encomendadas. Además, los líderes de los grupos rebeldes, al ver que no existía mención alguna respecto a la colaboración del componente civil con ellos, pero sí con el gobierno de Sudán, les impidieron el acceso de las zonas bajo su control. Esto dificultó hasta lo imposible las operaciones civiles en dichas áreas y el Comisario de policía tuvo que establecer negociaciones con algunos de los líderes rebeldes para intentar resolver las tensiones existentes.

Para aumentar las dificultades, los países contribuyentes enviaron a los oficiales con retraso respecto a las fechas establecidas, lo que impidió la correcta coordinación de las actividades en las zonas que lo permitían.

El personal civil, junto a los observadores militares, ONG's y policía local, llevó a cabo actividades de escolta de la población desplazada; celebró foros para mujeres y niños<sup>18</sup>, reuniones sobre seguridad, apoyo a las víctimas del conflicto, conciliación de las partes en conflicto, etc.

Las actividades se han visto en todo momento dificultadas por la situación terrible de inseguridad, por la oposición del gobierno, por la negativa de los grupos rebeldes a permitir el acceso a sus zonas de influencia y por las características geográficas de la zona.<sup>19</sup>

Las dificultades se vieron engrandecidas por la falta de adecuados sistemas de comunicación; la falta de vehículos, algunos de los cuales robados o destruidos por los rebeldes; la falta de alojamiento para los oficiales, algunas de cuyas estaciones de policía fueron atacadas...sin olvidar las barreras lingüísticas que impiden la comunicación con la población local y las barreras naturales que impiden el acceso a muchas áreas de población necesitada.

---

<sup>17</sup> Estas son las últimas cifras disponibles, puede ampliarse información en <http://www.amis-sudan.org/civilian2.html>

<sup>18</sup> En estos foros se anima a las mujeres a informar de los casos de violencia física y sexual, se dan consejos sobre higiene, se aseguran los nutrientes a los niños, etc.

<sup>19</sup> La región de Darfur está constituida por un vasto desierto y zonas montañosas. Sólo una pequeña zona posee vegetación, lo cual enfrenta a la población local y a la población árabe nómada para alimentar a sus animales. El personal de AMIS debía acudir a estos lugares para tener información de primera mano y entonces era interceptado y secuestrado por miembros de las milicias.



El personal civil continuó sus tareas a pesar de las dificultades y el descontento de la población de Darfur, que considera que el Acuerdo de Paz no responde a sus demandas y que AMIS no ha sido capaz de protegerles de los ataques y se ha posicionado del lado del gobierno de Sudán.

La misión siguió trabajando y el 4 de junio de 2006 se formó un equipo para la aplicación del Acuerdo de Paz, además de continuar con la creación de medidas de confianza y el entrenamiento de oficiales.

Desde el inicio del conflicto en Darfur la violencia no ha cesado debido a los continuos ataques de los Janjawid y a la fragmentación de los grupos rebeldes en múltiples facciones. Los ataques contra la población civil y contra los convoyes de ayuda humanitaria se han repetido a diario, así como la quema de poblados y mercados, el desplazamiento de la población y la violencia sexual contra las mujeres. Los efectivos de AMIS fueron también objetivo de ataques.

La misión AMIS ha constituido en esta situación un elemento crítico para proveer protección a los civiles (escortar a las mujeres cuando abandonaban sus aldeas para recoger leña y otras tareas ya citadas), a pesar de su limitación geográfica y militar. El componente civil de la misión ha servido de intermediario a los actores humanitarios entre el gobierno de Sudán y la población civil. No obstante, la protección de los civiles e incluso del mismo personal de la misión no ha sido efectiva, debido a que las fuerzas no eran suficientes, ni estaban entrenadas o equipadas adecuadamente. A esto se ha sumado la debilidad del mandato y los problemas financieros.

Los efectivos de la misión AMIS en Darfur consistían en unas 7.000 personas, de las cuales 1.398 del componente civil y el resto militares. Si comparamos estas fuerzas con las tropas desplegadas por la OTAN en sus misiones en Bosnia (60.000 tropas inicialmente desplegadas, cubriendo un área de 51.126 kilómetros cuadrados) y Kosovo (46.000 tropas iniciales, en un área de 10.887 Km. cuadrados), resulta que en Darfur las fuerzas de AMIS debían proteger 493.180 Km. cuadrados, es decir que existía un soldado por cada 88 Km. cuadrados, mientras en Bosnia un soldado cubría un área de 0.85 Km. y en Kosovo 0.24 Km.<sup>20</sup>

Además, las tropas de AMIS sólo poseían armas ligeras (pistolas, granadas) y algunas veces iban totalmente desarmadas. En comparación, los soldados sudaneses y los grupos rebeldes poseían armas pesadas, incluyendo las milicias gubernamentales aviones de ataque.

También se ha llamado la atención sobre la falta de entrenamiento adecuado y coordinación de las tropas de la UA, existiendo diferencias notables entre los diversos contingentes. Este hecho ha dificultado la capacidad de la misión para actuar de forma rápida y contundente, así como la interoperatividad entre los efectivos de distintos países.

Esto explica que el 26 de abril de 2005 la UA pidiera a la OTAN que considerase la posibilidad de proveer apoyo logístico a su misión en Darfur, en una carta enviada por el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, el Sr Alpha Omar Konaré al Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer.

<sup>20</sup> Véase “Overcoming obstacles to humanitarian assistance in Darfur”, en [http://www.usip.org/pubs/usipeace\\_briefings/2006/0125\\_darfur.html](http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0125_darfur.html) y el papel de la OTAN en Kosovo y Bosnia y Herzegovina en <http://www.nato.int/kosovo/history.htm> y <http://www.nato.int/docu/facts.htm>



El 17 de mayo de 2005, Konaré se entrevistó en Bruselas con el Secretario General de la OTAN, con el presidente de la Comisión Europea, Jose Manuel Durao Barroso; y con el responsable europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel.

En la sede de la OTAN, el Secretario General de la Alianza aseguró que los Veintiséis decidirían "lo más rápido posible" si accedían a proporcionar el respaldo logístico para el transporte de tropas, el entrenamiento de las mismas y las comunicaciones en el marco de la operación en Darfur demandado por Konaré, en total transparencia con la Unión Europea, muy implicada en el aspecto político y financiero de la crisis de Darfur y respetando el liderazgo de la UA.

Durante la que fue la primera visita de un miembro de la Unión Africana a la sede de la OTAN, Konaré invitó a De Hoop Scheffer a la reunión de la UA que tendría lugar en Addis Abeba el 26 de mayo. Tras dicha reunión y tomando como base la confirmación de las necesidades de AMIS y el establecimiento de consultas con la UA, la UE y la ONU, el Consejo del Atlántico Norte accedió el 8 de junio a apoyar a la UA, decisión que se anunció formalmente el 9 de junio de 2005.

Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos resumir la aportación de la Alianza Atlántica en los siguientes sectores: transporte estratégico; entrenamiento en tareas de planificación operativa, mando y control; mejora del servicio de inteligencia; comunicaciones militares y refuerzo de las capacidades de observación.

La Alianza continuó su apoyo a AMIS hasta el 30 de junio de 2007, en un intento de fortalecer la capacidad de la UA para acabar con la violencia y facilitar el acceso humanitario en Darfur

Por otro lado, la Misión AMIS ha sufrido desde su establecimiento y despliegue los efectos de una insuficiente financiación. La Misión estaba casi permanentemente en crisis financiera a pesar de los fondos obtenidos y las donaciones de la Comunidad Internacional.

Por último, uno de los obstáculos principales de la Misión ha sido la debilidad de su mandato. Ya vimos anteriormente que éste consistía en supervisar el Acuerdo de alto el fuego de 2004, ayudar a restablecer la confianza, crear un entorno seguro que permitiera la llegada de la ayuda humanitaria y la protección de la población civil "bajo amenaza inminente".

La misión se estableció por decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, después de la falta de consenso político de Naciones Unidas y de la Comunidad Internacional, en el marco del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, es decir, el capítulo relativo a los Acuerdos Regionales, sin nombrar en ningún momento el Capítulo VII, que incluye tanto medidas que no impliquen el uso de la fuerza como el empleo de fuerzas aéreas, navales o terrestres en caso de acción necesaria para restablecer la paz y seguridad internacionales.

En virtud de este mandato, las fuerzas de AMIS eran fuerzas de verificación, encargadas principalmente de investigar violaciones del alto el fuego y con la autoridad de intervenir en caso de violencia únicamente en el caso de ser testigos de ataques contra civiles, en cuyo caso actuarían inmediatamente, pero en una acción posterior al ataque.

El mandato dejaba la protección de los civiles en manos del Gobierno de Sudán, el cual no sólo no ha llevado a cabo acciones para acabar con el conflicto sino que más bien ha sido y es uno de los máximos responsables de la violencia, ha alentado a las milicias Janjawid en su



acción devastadora y ha impedido el acceso de la ayuda humanitaria, de los observadores internacionales y de los medios de comunicación. El gobierno sudanés ha pedido el respeto a la solución africana, ha apelado al principio de no intervención y ha obstaculizado y rechazado en todo momento el despliegue de cualquier misión de Naciones Unidas que fuera más allá de un mandato de supervisión y verificación del alto el fuego.

Ante la incapacidad de la Misión de la UA, y con las alas cortadas ante la negativa del gobierno sudanés al establecimiento de una misión de peacekeeping, las Naciones Unidas decidieron intervenir en Darfur aumentando el mandato de la misión UNMIS, ya establecida en Sudán para verificar el Acuerdo de paz entre el Norte y el Sur del país.

La misión AMIS, liderada por la UA, transfirió su mandato a la Operación Híbrida AU-UN en Darfur, UNAMID, a finales del 2007, absorbiendo la nueva operación al personal de AMIS.

## **2. La acción de Naciones Unidas: la Misión UNMIS**

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, habiendo determinado que la situación en Sudán (refiriéndose al conflicto Norte-Sur) constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales, estableció la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) a partir de la Resolución 1590 del Consejo de Seguridad, a fecha de 24 marzo de 2005.<sup>21</sup>

En virtud de dicha Resolución, el mandato de UNMIS consistirá en prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz<sup>22</sup> desempeñando funciones<sup>23</sup> de:

- Supervisión y verificación del cese el fuego, así como la investigación de las infracciones.
- Enlace con donantes bilaterales respecto de la formación de unidades integradas conjuntas.
- Observación y supervisión del desplazamiento de grupos armados y el redespiegue de fuerzas.
- Asistencia en el establecimiento del programa de DDR<sup>24</sup> previsto en el Acuerdo General de Paz.
- Información pública destinada a todos los sectores de la sociedad, para promover el entendimiento del proceso de paz<sup>25</sup> y de la función de la UNMIS.
- Búsqueda de la reconciliación y la consolidación de la paz.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> <http://www.unmis.org/english/mandate.html>

<sup>22</sup> Comprehensive Peace Agreement (CPA) entre el Gobierno de Sudán/National Congress Party en Sudán del Norte y el Sudan People's Liberation Movement (SPLM) en Sudán del Sur.

<sup>23</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/mandate.html>

<sup>24</sup> Desarme, desmovilización y reintegración de los ex-combatientes, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y los niños combatientes.

<sup>25</sup> En coordinación con la Unión Africana



- Reestructuración del servicio de policía de Sudán de acuerdo a principios democráticos.
- Promoción del Estado de Derecho, un poder judicial independiente y la protección de los Derechos Humanos de la población sudanesa.<sup>27</sup>
- Orientación y asistencia técnica a las partes en el Acuerdo General de Paz para apoyar la preparación y celebración de las elecciones y los referendos previstos en el Acuerdo<sup>28</sup>

Además UNMIS facilitará y coordinará el regreso voluntario de los refugiados y personas desplazadas dentro del país y la asistencia humanitaria, así como la asistencia, el asesoramiento técnico y la coordinación respecto de la remoción humanitaria de minas<sup>29</sup> y contribuirá, en la medida de sus posibilidades, a la protección y promoción de los derechos humanos en Sudán.<sup>30</sup>

La Resolución 1706 del 31 de agosto de 2006<sup>31</sup> del Consejo de Seguridad decidió, sin el perjuicio del mandato preexistente establecido en la Resolución 1590 (2005), que el mandato de la UNMIS se extendiera a Darfur consistiendo en prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur de 5 de mayo de 2006 y del Acuerdo de N'Dajamena de cese del fuego por motivos humanitarios en el conflicto de Darfur<sup>32</sup> llevando a cabo las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de los Acuerdos.
- Observar 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.
- Investigar las violaciones de los Acuerdos e informar de dichas violaciones.
- Mantener una presencia en sectores clave<sup>33</sup> para restablecer la confianza y evitar la violencia.
- Operaciones de reconocimiento terrestre y aéreo para vigilar las actividades de grupos armados a lo largo de las fronteras con Chad y con la República Centroafricana.
- Asistencia y elaboración de un programa de DDR.<sup>34</sup>

---

<sup>26</sup> Mediante la elaboración de un planteamiento nacional no excluyente, que implique a las partes firmantes del Acuerdo.

<sup>27</sup> Mediante una estrategia que contribuya a la paz y la estabilidad a largo plazo

<sup>28</sup> <http://www.africa-union.org/DARFUR/Agreements/MAP0012.PDF>

<sup>29</sup> En colaboración con otros socios internacionales.

<sup>30</sup> En colaboración con otros organismos de Naciones Unidas, organizaciones asociadas y ONG's

<sup>31</sup> <http://www.unmis.org/english/mandate.htm>

<sup>32</sup> Véanse a tal efecto los Acuerdos en <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm> y <http://www.africa-union.org/DARFUR/Agreements/agreementHum.pdf>

<sup>33</sup> 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.





- Asistencia en la preparación y celebración de los referendos previstos en el Acuerdo de Paz de Darfur.
- Campaña de información pública para promover la comprensión del proceso de paz.
- Reestructuración, formación y capacitación del servicio de policía de Sudán.
- Cooperación en el proceso de diálogo entre las partes que desemboque en un planteamiento nacional incluyente.
- Promoción de un poder judicial independiente y de la protección de los derechos humanos de toda la población sudanesa.<sup>35</sup>
- Asegurar la capacidad y competencias suficientes de la UNMIS en materia de derechos humanos y de protección de los civiles.<sup>36</sup>

El mandato de la UNMIS incluía también el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados internos y la asistencia humanitaria, ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias en Darfur, así como hacer frente a los problemas en las fronteras<sup>37</sup> entre Sudán y Chad y entre Sudán y la República Centroafricana.

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el mandato incluía el uso de 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, del personal de asistencia humanitaria y del personal de la comisión de evaluación, impedir que grupos armados obstaculizasen 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 encontrasen sometidos a amenazas de violencia física.<sup>38</sup>

El intento inicial de que UNMIS se convirtiera para Darfur en una misión bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, incluyendo 17.000 tropas, 2.300 policías y los Paquetes de Apoyo Ligeroy Pesado (LSP y HSP, por sus siglas en inglés) fue un movimiento rechazado por el Gobierno de Sudán. Ello desbarató aún más la efectividad de AMIS, y provocó que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptara la Resolución 1769 el 31 de julio de 2007, por la que se creaba la Misión Híbrida UA-UN en Darfur, conocida como UNAMID, a la cual AMIS transfirió su mandato.

<sup>34</sup> Léase, además del Acuerdo de Darfur, las Resoluciones 1556 (2004) y 1564 (2004) en <http://www.un.org/documents/scres.htm>

<sup>35</sup> Con el objetivo de luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y a la estabilidad a largo plazo

<sup>36</sup> Con especial atención a las mujeres y niños

<sup>37</sup> Al respecto, léase “Refugee crisis grows as Darfur war crosses a border”, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3998&l=1>

<sup>38</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/mandate.html>

Por otro lado pide al Secretario General y a los Gobiernos de Chad y de la República Centroafricana que concierten cuanto antes acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, 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 hasta que se concierten esos acuerdos, se aplique provisionalmente el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de 9 de octubre de 1990 respecto de las fuerzas de la UNMIS que realicen operaciones en cada uno de esos países.



La misión UNMIS comenzó el 24 de marzo de 2005 (Resolución 1590). El 30 de abril de 2007 el Consejo de Seguridad extendió la misión hasta el 31 de octubre de 2007 (Resolución 1755)<sup>39</sup> con la intención de renovarla para periodos mayores, como así ha ocurrido. La misión prosigue en la actualidad con sus tareas y con el cumplimiento de su mandato inicial de prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz entre el Norte y el Sur de Sudán.

Actualmente el representante especial del Secretario General es Ashraf Jehangir Qazi (Pakistán). El comandante en jefe de la fuerza es el Teniente General Jasbir Singh Líder (India)<sup>40</sup> y el comisario de policía es Kai Vittrup (Dinamarca).

En la actualidad, los efectivos autorizados de la misión son: hasta 10.000 efectivos militares, incluyendo 750 observadores militares, 715 policías y con un componente civil adecuado.<sup>41</sup>

Según el Informe del Secretario General sobre Sudán de 17 de abril de 2007<sup>42</sup>, a día 10 de abril de 2007 el 96.4% del componente militar del mandato de la UNMIS (9.363 de un total de 9.706) había sido desplegado, incluyendo: 595 observadores militares de las Naciones Unidas, 253 oficiales y 8.515 tropas además de los 65 oficiales designados para el despliegue de la Misión de la Unión Africana AMIS bajo el acuerdo de apoyo ligero.

Por otro lado, a día 10 de abril de 2007 se habían desplegado 653 policías, lo que constituye el 91% de la fuerza autorizada en la Misión. El componente civil cuenta también con 918 civiles internacionales, 2.416 integrantes locales y 190 voluntarios de Naciones Unidas<sup>43</sup>.

Últimas cifras del 31 de octubre de 2007 hablan de un total de 10.106 personal uniformado, compuesto de 583 observadores militares, 8.827 soldados y 696 policías; apoyados por 880 civiles internacionales, 2.566 civiles locales y 253 voluntarios de la ONU<sup>44</sup>.

El mandato del componente civil comprende<sup>45</sup>:

- El apoyo al compromiso de las dos partes del Acuerdo General de Paz<sup>46</sup> para iniciar un proceso global de reconciliación y unidad nacional y el intento de hacer ver la unidad como un aspecto atractivo.
- Comprender el ambiente y el impacto del conflicto sobre la aplicación del Acuerdo, prestando especial atención a las provisiones en cuanto al reparto de poder y de la riqueza.

<sup>39</sup> <http://www.unmis.org/english/documents.htm>

<sup>40</sup> El cuartel general de Naciones Unidas para los peacekeepers se encuentra en Jartum, y hay una Oficina de Coordinación Militar en Juba, en el Sur de Sudán. Además, existe un Cuartel para la coordinación del redespiegue en Kassala, al Este de Sudán, el cual será responsable de la coordinación y monitorización del redespiegue de las fuerzas del SPLM/A desde Kassala hacia el Sur de Sudán y a otros seis sectores. Cada uno de los seis sectores (Juba, Wua, Malakal, Kadulgi, BlueNile, Abeyi) tiene su cuartel sectorial con las unidades de apoyo necesarias.

<sup>41</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/facts.html>

<sup>42</sup> <http://www.unmis.org/english/2007Docs/SG-Rpt-sudan-213.pdf>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmis/facts.html>

<sup>45</sup> <http://www.unmis.org/english/civilaffairs.htm>

<sup>46</sup> <http://www.unmis.org/english/cpa.htm>. Se encontrará el Acuerdo citado y los demás protocolos.





- Ofrecer servicios de mediación y apoyo a los socios sudaneses para enfrentarse a las tensiones que actúan en detrimento de la consolidación de la paz en todo el país.
- La integración de políticas transversales de sensibilización de género y prevención de abusos sexuales, trabajando junto a los socios sudaneses.

Las tareas principales del componente civil engloban<sup>47</sup>:

- El seguimiento y la verificación de la aplicación del Acuerdo de Paz Norte-Sur y el apoyo a la resolución de los conflictos en Darfur y en el Este.
- El análisis y elaboración de informes sobre desarrollo político, económico y social; el establecimiento de un servicio de alerta temprana y recomendaciones.
- Asistencia técnica y política a los líderes de UNMIS y de los socios sudaneses, incluyendo la mediación.
- La colaboración con los componentes civiles y militares de UNMIS, con los actores internacionales y locales para la consolidación de la paz.
- Hacer participar a las comunidades en programas de confianza y peacebuilding<sup>48</sup>
- Apoyar la capacidad y potencial de la sociedad civil en pro de un gobierno democrático y otros principios del Acuerdo General de Paz.

El mandato del componente policial de UNMIS<sup>49</sup> es ayudar al desarrollo del servicio de policía de Sudán. Pretende crear un cuerpo policial moderno, efectivo y eficiente, que actúe de forma justa, imparcial y observando las normas y leyes. Un cuerpo policial que respete los derechos humanos y los estándares internacionales de conducta.

Entre sus principales funciones<sup>50</sup> se encuentran el seguimiento y la asistencia del trabajo de la policía sudanesa, estando alerta ante potenciales abusos de los derechos humanos, abusos de poderes policiales o cualquier otra conducta policial inaceptable.

La policía de la ONU identificara áreas operativas en las que el entrenamiento especializado pudiera ser beneficioso, y fomentará el encuentro con los líderes de la comunidad y los grupos representativos para evaluar continuamente las necesidades policiales de la comunidad.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> <http://www.unmis.org/english/civilaffairs.htm>

<sup>48</sup> Prestando especial atención a mujeres y niños excombatientes.

<sup>49</sup> <http://www.unmis.org/english/police.htm>

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Actualmente existen programas de vigilancia de los campamentos de desplazados en Jartum y Kurmuck. En el Sur, unidades de investigación para mejorar las condiciones de los detenidos, y registros de los agentes del Servicio de Policía (SSPS)



Podemos decir que la misión UNMIS constituyó una especie de parche para Darfur. El mandato original consiste en verificar y apoyar el Acuerdo de paz entre el Norte y el Sur, y sólo en 2006 se extendió el mandato al territorio de Darfur. El gobierno de Sudán ha apoyado siempre la solución africana en el conflicto y no ha permitido el establecimiento de una misión de mantenimiento de la paz en Darfur. Naciones Unidas decidió extender el mandato de UNMIS para poder acceder a Darfur, pero el mandato de la misión no pudo desarrollarse ante la negativa de Jartum, lo cual hizo que la misión no tuviera efectividad. Con un mandato débil en la práctica y unos efectivos insuficientes (10.000 hombres para un territorio tan amplio y mal comunicado) la única labor de la misión ha sido la verificación y supervisión, manteniendo una presencia clave en algunas partes del territorio, pero ha sido incapaz de proteger a los civiles y garantizar el acceso a la ayuda humanitaria.

Ante el fracaso de AMIS y de UNMIS en garantizar la seguridad de la población de Darfur, tras años de espera y de atrocidades, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1769 el 31 de julio de 2007, por la que se creaba la Misión Híbrida UA-UN en Darfur, conocida como UNAMID, que absorbió a la misión AMIS, que transfirió su mandato a la nueva misión. La misión UNMIS prosigue sus funciones en la actualidad, garantizando la estabilidad alcanzada entre el norte y el sur del país con el Acuerdo Comprehensivo de paz.

### **3. Un paso adelante: el establecimiento de una operación híbrida UA-UN en Darfur, la Misión UNAMID**

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1769<sup>52</sup> el 31 de julio de 2007, por la que se creaba la Misión Híbrida UA-ONU en Darfur, conocida como UNAMID<sup>53</sup> y que sería activa no más tarde del 31 de diciembre de 2007.

La Resolución fue aprobada finalmente, tras una larga espera y continuas negociaciones, a pesar de las reticencias del gobierno de Sudán, y con el voto de todos los miembros permanentes del Consejo.

La resolución autoriza el establecimiento, para un periodo inicial de doce meses, de una Operación Híbrida UA -ONU en Darfur, según lo acordado en el informe del Secretario General y del Presidente de la Comisión de la UA de 5 de junio de 2007.<sup>54</sup>

UNAMID incorporará al personal de AMIS y a los componentes de la ONU de apoyo a AMIS, constará de efectivos militares hasta 19.555, incluyendo 360 observadores militares, y un componente civil apropiado que incluya hasta 3.772 policías y 19 unidades de policía compuestas por 140 oficiales cada una.

El Representante Especial Conjunto UA-ONU para Darfur es Rodolphe Adada (República del Congo) y el Comandante de la Fuerza el General Martin Agwai (Nigeria). El Secretario General Ban Ki-Moon hizo un llamamiento para que comenzase de forma inmediata el despliegue de las estructuras de mando y control así como los elementos preparatorios para UNAMID, en un plazo de treinta días a partir de la Resolución. La misión

<sup>52</sup> Léase el contenido completo en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/52/PDF/N0744552.pdf?OpenElement>

<sup>53</sup> Por sus siglas en inglés "United Nations African Union mission in Darfur".

<sup>54</sup> Véase el documento citado en: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/369/68/PDF/N0736968.pdf>



debía desplegarse lo antes posible y no más tarde del 31 de diciembre de 2007, fecha en la cual asumió la autoridad de la anterior misión de la UA AMIS.

El Artículo 14 de la Resolución reclama el inmediato cese de hostilidades y ataques a los componentes de AMIS, a la población civil y a las agencias humanitarias, y solicita que todas las partes del conflicto de Darfur cooperen totalmente con AMIS, los civiles y el personal humanitario; y presten la asistencia necesaria al despliegue de los elementos de apoyo de la ONU a AMIS y al despliegue de UNAMID.

En el Artículo 15, el Consejo autoriza a UNAMID, actuando bajo el capítulo VII de la Carta de UN, a desempeñar las acciones necesarias, en las áreas de despliegue de las fuerzas, para proteger a su personal, instalaciones y equipos y garantizar la seguridad y libertad de movimiento de su propio personal y trabajadores humanitarios. UNAMID debe apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, prevenir los ataques armados y proteger a los civiles, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno de Sudán.

Se puede afirmar que la adopción de la Resolución 1769 es un paso adelante en la búsqueda de una solución al conflicto de Darfur, aunque es todavía pronto para observar alguna mejoría en el terreno, y más cuando los plazos establecidos para el despliegue de UNAMID se dilatan, y los ataques contra el personal de la misión en despliegue continúan produciéndose<sup>55</sup>. Siguiendo a Roberta Cohen, en su paper “Will Security Council Resolution 1769 Make a Difference in Darfur?”<sup>56</sup> se expone que el mayor defecto de la Resolución es el marco temporal. Hasta conseguir la capacidad operativa completa y el despliegue total militar y civil puede pasar un año, y mientras tanto la población civil continúa desprotegida. La situación de seguridad está tan deteriorada que la mayor operación humanitaria del mundo podría derrumbarse. Solamente desde enero hasta mayo de 2007 más de 60 vehículos humanitarios fueron secuestrados, 56 miembros del personal raptados y luego liberados, 31 convoyes de ayuda saqueados y 13 organizaciones de ayuda tuvieron que trasladarse debido a los ataques. La población civil se ha visto sometida en los últimos meses a nuevos ataques de las milicias Janjaweed y de los grupos rebeldes, multiplicados y enzarzados en luchas entre ellos mismos

Aún así, la adopción de la Resolución se recibió como un documento muy esperado que veía finalmente la luz, y avalado de forma unánime por todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin las abstenciones de China, Rusia o miembros de la Liga Árabe, como ocurrió en resoluciones anteriores.

No debe olvidarse que China es el mayor socio comercial de Sudán y la presencia importantísima de la China National Petroleum Corporation en la extracción de petróleo en Sudán.<sup>57</sup>

Por su parte, Rusia ha visto siempre con recelo cualquier actuación en Sudán, debido a que en su territorio también existen grupos chechenos que buscan una mayor autonomía y contra los que no quiere dejar de utilizar la fuerza y la represión.

<sup>55</sup> Los últimos ataques contra un convoy de la Operación de Paz ocurrieron el 8 de enero y el gobierno de Sudán sigue sin establecer las garantías para el despliegue de la misión y sin llegar a un acuerdo en algunos aspectos básicos.

<sup>56</sup> [http://www.brookings.edu/papers/2007/0809humanrights\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2007/0809humanrights_cohen.aspx)

<sup>57</sup> Pueden verse las cifras de las operaciones con gas y petróleo entre China y Sudán, así como la magnitud de las mismas en <http://www.cnpc.com.cn/eng/cnpcworldwide/africa/Sudan/>



Así pues, a pesar de haber abrazado el “Principio de responsabilidad de proteger”<sup>58</sup>, los aspectos geopolíticos y los intereses de los diversos Estados han impedido el desarrollo de una acción efectiva y coordinada de la Comunidad Internacional.

En el caso de EEUU, que fue el primero en calificar la crisis de Darfur como “genocidio”, con todas las implicaciones legales y morales del término, la predisposición a llevar a cabo una operación humanitaria para proteger a los civiles de Darfur ha sido vista con escepticismo, fundamentalmente en el mundo árabe-musulmán, tras su actuación en Irak.

En consecuencia, ante la débil y poco comprometida actuación internacional, la UA intentó frenar la violencia en la región de Darfur estableciendo la misión AMIS, aunque su mandato no era lo suficientemente fuerte y tuvo que sufrir el peso de las reticencias y la oposición del gobierno sudanés.

La nueva Resolución 1769 triplica el número de efectivos militares y policías en el terreno, pasando de los 7.000 de la antigua misión AMIS a los 20.000 de la nueva misión UNAMID. También se fortalece el mandato, autorizando a las tropas, bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU a desarrollar las acciones necesarias para prevenir ataques armados, garantizar la seguridad de los trabajos humanitarios y proteger a la población civil.

La UA no poseía ni los recursos ni el personal para que AMIS fuera una misión eficaz. El número de tropas, siete mil efectivos, era demasiado escaso para una región del tamaño de Francia que necesitaría un personal cinco o seis veces superior para constituir una misión con garantías de algún éxito. A pesar de que algunos países han exagerado las capacidades de la UA con el objetivo de evitar implicarse en la gestión de la crisis, la organización no poseía ni posee los medios adecuados para desarrollarla convenientemente.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> La «Responsabilidad de proteger» es la responsabilidad de los estados, y cuando ellos fallan, la responsabilidad de la comunidad internacional, para proteger a los civiles de los crímenes atroces masivos. Uno de los documentos básicos sobre este principio es “The Responsibility to Protect”, 2001, codirigido por Gareth Evans (International Crisis Group) y Mohamed Sahnoun.

En este documento se afirma que cuando una población está sufriendo gravemente como resultado de una guerra interna, insurgencia, represión o debilidad del Estado, y el Estado en cuestión es incapaz o carece de la voluntad de evitarlo; entonces el principio de no-intervención se doblega ante la responsabilidad internacional de proteger. Dentro de este concepto de responsabilidad se encuentran tres tipos de responsabilidad: la responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir.

Según este documento, una intervención militar con la función de proteger es una medida excepcional y extraordinaria. Tiene que haber un daño serio e irreparable en curso contra una población; sea una matanza masiva, con intento genocida o no, resultado de la acción del Estado o de su negligencia o incapacidad para actuar, o la situación de un Estado fallido; sea un proceso de limpieza étnica a gran escala, mediante asesinatos, expulsión, actos de terror o violación.

El propósito principal de llevar a cabo la intervención militar debe ser evitar el sufrimiento humano (“right intention”). Debe ser una medida a tomar cuando todas las acciones no-militares para prevenir o resolver la crisis de forma pacífica han fracasado. Los medios empleados deben ser “los mínimos necesarios” y debe existir una perspectiva positiva, es decir, posibilidades de éxito de la intervención militar; en otras palabras, que el hecho de intervenir no sea peor que no haber intervenido.

Por otro lado, se considera que el órgano más apropiado para autorizar una intervención militar con el propósito de proteger a los seres humanos es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (“right authority”). Y que los cinco miembros permanentes del Consejo no deberían esgrimir su poder de veto en materias en las que los intereses vitales de su Estado no están implicados, para obstruir las Resoluciones al respecto.

<sup>59</sup> Es evidente la falta de aviones, vehículos de transporte, equipos de comunicaciones e incluso de material básico como tiendas, botas, etc.



La nueva Resolución hace también hincapié en la importancia del proceso político, insistiendo en no solucionar el conflicto por la vía militar y sometiendo las conversaciones entre el gobierno de Sudán y los grupos rebeldes a los auspicios de la UA y de la ONU.

Si en otros conflictos y emergencias humanitarias la atención de la Comunidad Internacional se ha centrado en proporcionar ayuda humanitaria, en el caso de Darfur se han buscado soluciones políticas a la crisis, presionando para conseguir un acuerdo de paz (entre el Norte y el Sur, enero de 2005) que podría sentar las bases para manejar el conflicto de Darfur.<sup>60</sup>

El esfuerzo de la minoría gobernante para mostrar a Sudán como un país musulmán no corresponde con la realidad del país ni con la composición racial del mismo. En Sudán conviven diversas etnias, religiones y razas, siendo el cincuenta por ciento de la población negros africanos.

Otro aspecto importante de la Resolución analizada es la no invitación explícita del consentimiento del gobierno sudanés, lección aprendida del rechazo del gobierno a anteriores resoluciones y a cualquier despliegue de fuerzas bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU. El gobierno sudanés se opuso a cualquier misión que fuera más allá de la monitorización y observación. Las tropas de la misión AMIS no podían en su origen hacer prácticamente nada para proteger a la población desplazada en el interior del país ni para impedir los asaltos contra los civiles.

Sin embargo, los miembros de una Operación de mantenimiento de la paz deben ser capaces de proteger a la población civil, incluyendo a la población desplazada de sus hogares ya que es la más vulnerable frente a ataques y abusos.

No obstante el fortalecimiento de AMIS y de su mandato, autorizándola a proteger a los civiles<sup>61</sup> frente a una amenaza inminente, las tropas enviadas resultaron demasiado escasas para proteger a dos millones de personas desplazadas y otros civiles dispersos en una región de gran tamaño y comunicada deficientemente. La carencia de medios y de capacidades, unido al débil mandato de la misión y a la oposición del gobierno de Sudán, impidieron a la UA el desarrollo de las funciones deseadas y el ejercicio del Principio de responsabilidad de proteger.

Para que una misión tenga éxito es fundamental que las fuerzas desplegadas posean el equipo y los recursos necesarios que les permitan cambiar la situación. El despliegue de una fuerza militar de suficiente envergadura resulta esencial para el cumplimiento del mandato de la misión, garantizando la seguridad y el acceso de la ayuda humanitaria a la población civil, en particular a la población desplazada y a los refugiados, sin olvidar la seguridad del propio personal de la misión y de los trabajadores humanitarios, continuamente sometidos a ataques que violan su estatus neutral.

---

<sup>60</sup> Algunos autores consideran que una excesiva presión al gobierno de Sudán respecto a Darfur podría haber puesto en peligro el Acuerdo de paz entre el Norte y el Sur del país. Como defiende Roberta Cohen en su artículo "The international response to Darfur" el gobierno de Sudán, consciente de esta circunstancia, ha jugado hábilmente sus cartas, utilizando el progreso realizado en el proceso de paz Norte-Sur para alejar la atención de lo que estaba sucediendo en Darfur.

<sup>61</sup> Aunque la protección de la población civil corresponda y sea responsabilidad del gobierno de Sudán.



## Conclusiones

Treinta y ocho años después de su creación, la Organización de la Unidad Africana, organización de vocación puramente política se transformó en una nueva organización de inspiración más económica, la Unión Africana, comenzando así la ardua tarea de convertir el continente africano en un espacio único, a imagen y semejanza de lo que actualmente ocurre en la Unión Europea.

El proyecto de construcción de “un África fuerte, solidaria y digna” y el objetivo del Coronel Gaddafi de crear una Unión Africana económica y políticamente supranacional, propuesta en Sirte en 1999, para fortalecer la capacidad de los países africanos con miras a los desafíos de la globalización se ha visto materializada en la creación de los dirigentes africanos de una unión ambigua que mantiene, a imagen de la OUA, la soberanía de los Estados miembros, su independencia y su integridad territorial. La Unión Africana se ha inspirado ampliamente en los órganos de la Unión Europea, sin tener los mismos contenidos y poderes que su equivalente europeo.

La Unión Africana sigue enfrentándose al grave problema de capacidades humanas y financieras de su antecesora la OUA, ya que nació con un déficit de unos 42,4 millones de dólares por el impago de muchos Estados miembros de sus cuotas<sup>62</sup>. En la actualidad, el presupuesto de la UA es un quinto del previsto por el presidente de la Comisión para el buen funcionamiento de la organización panafricana. Además de los problemas económicos y financieros, la UA ve dificultados sus objetivos por la proliferación de los conflictos interestatales e internos, las persistentes rivalidades de liderazgo entre los Jefes de Estado africanos, la marginación de amplias capas de la población, el bloqueo del proceso de democratización en muchos países, los deficientes modelos actuales de integración regional y los graves déficits humanos. Muchos de los funcionarios de la Unión Africana se preocupan más de las causas nacionales que de las panafricanas y se dedican a las actividades extramuros y delictivas en la impunidad total, por disponer de la protección de los Estados de origen.<sup>63</sup>

La UA orienta, sin compromisos firmes, sus actividades hacia la creación y consolidación de las estructuras económicas, políticas y judiciales con el fin de reducir la dependencia económica y caminar hacia la integración política y socioeconómica del continente. Las dificultades a las que se enfrenta en el desarrollo de sus actividades se ven intensificadas por el apego a la soberanía nacional de los Estados, que sólo aceptan el principio de la cooperación de soberanías entre ellos.

Pero no todo es negativo en la UA; a pesar de sus límites la organización ha llevado a cabo innovaciones relevantes como son las que se refieren a la exclusión de gobiernos que han accedido al poder por vías anticonstitucionales y la posibilidad de intervención en un Estado en el que se comprobaban violaciones masivas de derechos. Es aquí donde se enmarca la Operación de la UA en Darfur (AMIS).

---

<sup>62</sup> Se estima en unos 60 millones de dólares el monto total de las contribuciones atrasadas, por el impago de sus cuotas por los países como la República Centroafricana, la RDC, Comores, Guinea-Bissau, Santo Tomé y Príncipe, Liberia, Seychelles y Sierra Leona. Para otros 11 países insolventes, que forman parte de los “protegidos” de Libia, el gobierno de este país pagó sus cuotas. Cf. Gharbi S., “Bisbilles financières”, *Jeune Afrique L'Intelligent* del 22 al 28 de junio de 2003, p. 79. Citado en «La Unión Africana y el NEPAD: apuestas para la integración externa que para la integración interna», Mbuyi Kabunda.

<sup>63</sup> Esta situación se explica, en parte, por el impago de los salarios del personal que se estima en unos 60 millones de dólares de sueldos atrasados.





La violencia contra la población civil de Darfur ha causado, en cifras estimadas por Naciones Unidas: 400.000 muertos, dos millones y medio de desplazados y tres millones y medio de personas en condiciones de carestía extrema. Sudán constituye un caso de conflicto olvidado, al que sólo prestamos atención cuando vemos imágenes dramáticas e inaceptables, cuando se remueve nuestra conciencia y los medios de información nos dejan ver el espectáculo desolador de lo que algunos han denominado “genocidio”<sup>64</sup>.

Para atajar el conflicto se necesitan medios políticos y diplomáticos, pero también sanciones económicas, medidas legales contra los responsables de las matanzas y medidas militares, fuerzas de pacificación en número suficiente como para garantizar la protección de los civiles y evitar la continuación de la violencia.

No debemos olvidar que la intervención de la UA en Darfur es la primera de su existencia, y si su antecesora la OUA siempre rechazó la interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros, la UA se dotó de la capacidad de intervenir en un Estado miembro para combatir actos de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad.

La Unión Africana, con solamente cinco años de existencia, ha intentado frenar la crisis de Darfur, aún careciendo de los fondos, los medios, las capacidades y el equipamiento necesarios para hacer frente a la considerada peor emergencia humanitaria en el mundo. La Unión Africana ha desarrollado una acción encomiable y positiva durante todo el conflicto, intentando paliar las deficiencias propias de la organización con la voluntad de conseguir solucionar una crisis en el ámbito de sus competencias, una solución africana por parte de un organismo africano<sup>65</sup>. La protección de tres millones y medio de personas en riesgo en Darfur ha constituido un reto para la credibilidad de la UA y una prueba de la efectividad de su misión AMIS.

La Comunidad Internacional se ha apoyado en el principio de no intervención y ha respaldado la solución africana, cuando era evidente la falta de coordinación logística de AMIS, el número insuficiente de tropas, la falta de vehículos y otros problemas que la hacen inoperante.

No obstante el esfuerzo de la Unión Africana, que ha salvado muchas vidas y ha prevenido tragedias entre la población civil en riesgo, el límite de sus actividades se ha visto reflejado en un mandato débil así como en la falta de medios materiales, humanos y tecnológicos.

Es por tanto necesario el compromiso de la comunidad internacional. Los partidarios de la intervención llaman la atención sobre el número de víctimas, desplazados, refugiados y mujeres violadas; se refieren al principio de “Responsabilidad de proteger”<sup>66</sup>, no argumentan una intervención para garantizar la soberanía de un Estado o para frenar una amenaza para la seguridad internacional. Aunque muchos países no lo aceptan, la seguridad humana como justificación para una intervención militar bajo unas determinadas circunstancias ha ganado

<sup>64</sup> Estados Unidos ha acusado oficialmente al Gobierno sudanés de genocidio, siendo la primera vez en la historia que un gobierno acusa a otro de cometer genocidio.

<sup>65</sup> La UA pretende jugar un rol decisivo en el continente, gestionando las crisis y conflictos africanos, necesario en parte por la falta de implicación de la Comunidad Internacional en el mantenimiento de la paz en África.

<sup>66</sup> Aunque el concepto de la responsabilidad de los Estados para proteger a los civiles ha generado reacciones por parte de muchos gobiernos, especialmente en Asia y Latinoamérica, quienes ven en este principio una legitimación de las intervenciones militares de los Estados más fuertes en los Estados más débiles. También existen Estados a los que no les interesa si un Estado protege o no a su población, mientras los intereses económicos y comerciales estén garantizados.



adeptos, aunque todavía quedan muchas cuestiones sin responder y no existe un consenso internacional.

Por fin, tras años de masacre, se alcanzaron las bases para establecer una cooperación eficaz entre la UA y la ONU, con el despliegue de una fuerza de paz en la región de Darfur que intente detener el baño de sangre. Se debe asegurar de una vez por todas el abastecimiento humanitario, el desarrollo político y la seguridad de la población civil.

La reunión de la Unión Africana y la ONU en Addis Abeba del 6 de junio de 2007 llegó días después de que el Gobierno de Sudán aceptara el envío de una fuerza conjunta a Darfur y la Resolución 1769 del Consejo de Seguridad de la ONU del 31 de julio de 2007 estableció por fin una misión de paz con soldados procedentes de diferentes países, mayoritariamente africanos<sup>67</sup>, para respetar el protagonismo de la solución africana, aunque existe la posibilidad de que formen parte soldados procedentes de otros continentes.

Con la UA, los Estados africanos intentan hacer frente conjuntamente a los desafíos y cambios planteados por la globalización. Sin embargo, nos encontramos lejos del “renacimiento” político, económico y social de África, la UA no es una organización supranacional sino una clásica organización de cooperación interestatal, que se limita a unas tímidas reformas de la OUA al mantener la soberanía de los Estados miembros, su independencia y su integridad territorial.

Sin embargo, el camino y la senda adecuados han empezado a recorrerse y la UA prioriza los cambios institucionales, la seguridad humana, el buen gobierno, la promoción de la integración regional, la construcción y visión panafricanas del continente que aún en estado incipiente prometen ser un factor de desarrollo e integración a todos los niveles. Por lo menos a nivel de prevención y resolución de conflictos ha demostrado tener la voluntad, con medios insuficientes y limitaciones evidentes, de hacer frente a una situación ante la cual la Comunidad Internacional ha reaccionado tarde y cuya efectividad está aún por demostrar.

Para restaurar la seguridad en Darfur, se necesita una estrategia común, que incluya a los actores regionales e internacionales y que dirija sus acciones al Gobierno, a los grupos rebeldes, escindidos en una veintena de facciones y a la población civil. UNAMID debe parar la violencia, y para ello necesita un mandato fuerte que le permita establecer la seguridad. Por ahora la misión no ha conseguido desplegarse suficientemente ni en número de tropas ni en extensión en el territorio. El Gobierno de Sudán continúa obstaculizando la misión, y los ataques continúan produciéndose, contra los civiles, contra el personal humanitario e incluso contra el personal de la misión, como ya ocurriera contra el personal de la misión AMIS.

La solución a los problemas de marginación política, económica y social de la población de Darfur por parte del Gobierno central debe verse en un contexto más amplio, teniendo en cuenta el recientemente concluido conflicto Norte-Sur y el descontento de otras regiones de Sudán también marginadas. El centro del país controla los recursos naturales y no responde a las necesidades del resto del país. La población sudanesa no considera que pertenezca al país de la misma forma y con la misma categoría, el gobierno no satisface sus necesidades ni provee su seguridad.

---

<sup>67</sup> Se estima una fuerza de 20.000 militares





En estas circunstancias, lo único que la misión puede lograr parcialmente es la protección de la población civil y el abastecimiento humanitario, pero el conflicto tiene raíces profundas, de base política y social que difícilmente se podrán corregir a corto plazo.

La necesidad de una misión de mantenimiento de la paz es evidente, pero UNAMID, con 20.000 hombres difícilmente conseguirá mantener la estabilidad en un área en la que los expertos hablan de un contingente necesario de 50.000 hombres al menos.

Y si a ello sumamos el continuo rechazo del Gobierno central, su falta de colaboración y de voluntad para acabar con el conflicto, la operación se muestra insuficiente.

El único camino para conseguir una solución a largo plazo en Darfur es un Acuerdo político, que garantice a la región su participación en la vida política y económica del país. Mientras llega ese momento, la misión UNAMID intentará que Bashir cese en su campaña de destrucción y que los grupos rebeldes dejen de rechazar la participación en las negociaciones. No creo que sea posible cesar la violencia con unas tropas insuficientes y todavía no desplegadas. Para garantizar un primer estadio de seguridad en la región se deben duplicar las fuerzas de la misión, posteriormente atacar las raíces sociales y políticas del conflicto, y reorganizar el país, resolviendo los problemas de marginación e inseguridad que existen en todo el país.

