

Trabajo final de graduación de la Licenciatura en
Relaciones Internacionales

El rol de la Sociedad Internacional en conflictos armados internos y
la Responsabilidad de Proteger: Caso de estudio: Sudán, Darfur
2003 - 2008.

Universidad Empresarial Siglo 21
Noelia Belén Méndez Lager
DNI 30.473.015 - RIN 163

*El rol de la sociedad internacional en conflictos armados internos y la Responsabilidad de Proteger.
Caso de estudio: Darfur.*

MIS AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer profundamente a mis padres, quienes me brindaron la posibilidad de estudiar esta carrera de grado, quienes apostaron conmigo todos los días durante estos años. Por ser mis primeros maestros, llenarme de amor y enseñarme a vivir con fortaleza. Gracias por enseñarme que todo se aprende y que todo esfuerzo tiene sus recompensas. Sé que no me alcanzarían las palabras para decir todo lo que significan, se siente una inexplicable emoción en el alma. Gracias papá y mamá, gracias por este fuego.

Quiero agradecerles especialmente a las personitas más hermosas que pudiera regalarme Córdoba, mis amigas del alma, quienes me ayudaron incondicionalmente y acompañaron en este trayecto. Con quienes compartí este crecimiento y quienes me abrieron de par en par las puertas de sus hogares. A ellas y a sus familias, gracias por la calidez y por acompañarme en todos los momentos. Gracias Vicky Baldaccini, Flor Cistari, Ila Rabbat y Sara Pizzolato.

A toda mi familia por su inmenso cariño y continuo aliento. Mi hermana, mis primas, mis abuelos, mi sobrina.

A mis amigas y amigos, aunque algunos desde lejos, han estado y seguirán siempre acompañándome muy de cerca.

A los profesores de la Universidad que me brindaron su tiempo. Este trabajo es el fruto de la colaboración de aquellos que me permitieron recurrir a su capacidad y experiencia. Gracias por sus valiosas sugerencias y aportes durante la construcción de esta tesis que ha llegado a su fin.

A todas las personas que participaron en mi formación académica.

Y a todos aquellos que dejaron su huella en mí durante estos años.

LA CARGA DEL HOMBRE BLANCO

Recoge la carga del Hombre Blanco,
Envía a tus mejores hijos,
Ve a amarrarles al exilio,
A servir a tus cautivos;
A esperar en el pesado yugo,
Ante gente errante y salvaje,
Tus pueblos huraños, recién apresados,
Mitad diablo y mitad hijo.

Recoge la carga del Hombre Blanco,
Aguántala con paciencia
Oculta la amenaza del terror
Y asegúrate de mostrar orgullo;
Con palabras claras y simples,
Cien veces explicado,
Para procurar beneficio de otro,
Y de otro buscar la ganancia.

Recoge la carga del Hombre Blanco,
Las salvajes guerras de la paz,
Colma la boca del hombre
Y pide que cese la dolencia;
Y cuando tu objetivo esté más cerca
De la meta a otros destinada,
Observa que la pereza
Y la locura del pagano
Acaban con todas tus esperanzas.

Recoge la carga del hombre Blanco,
No es gobierno fácil de reyes,
Sino arduo trabajo de siervo
Y el barrendero.
La historia de las cosas corrientes.
No entrarás en los puertos,
No pisarás los caminos,
Construyéndolos con tu vida,
Y señalándolos con tu muerte.

Recoge la Carga del Hombre Blanco,
Y coge su vieja recompensa:
La culpa de quienes haces prosperar,
El odio de quienes cuidas.
El grito de los ejércitos que conduces
(Ah despacio!) Hacia la luz:
“¿Por qué nos sacaste del cautiverio,
Nuestra amada noche de Egipto?”

Recoge la Carga del Hombre Blanco,
No oses rebajarte a menos,
Ni llamar a gritos a la Libertad,
Para encubrir tu cansancio;
Por todo lo que grites y susurres,
Por todo lo que hagas o no hagas
Los pueblos silenciosos y hoscos
Te juzgarán, a ti y a tus Dioses.

Recoge la Carga del Hombre Blanco,
Los días de la infancia han terminado,
El laurel ofrecido suavemente,
El elogio fácil y generoso.
¡Ahora llega, en busca de tu hombría
A través de todos los años ingratos,
Frío, afilado por la sabiduría
A tan alto precio conseguida,
El juicio de tus semejantes!

Rudyard Kipling, 1899

ÍNDICE

INTRODUCCION.....	7
-------------------	---

CAPÍTULO I NUEVO ENFOQUE “LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

1. Los principios del derecho internacional y la intervención humanitaria. Antecedentes y génesis del concepto.	20
1.1 DIP Clásico.	20
1.2 DIP Contemporáneo.	23
1.3 Individuo como sujeto de Derecho.	26
2. La intervención humanitaria y su aplicación.	31
2.1 Intervención humanitaria unilateral e intervención humanitaria multilateral.	32
3. La Responsabilidad de Proteger: Comisión Internacional sobre Soberanía y Estado.....	36
3.1 La adopción de la Responsabilidad de Proteger en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.	41
4. ¿Nace una nueva norma internacional? Consideraciones sobre el <i>Soft Law</i>	47

CAPÍTULO II SUDÁN, EL CONFLICTO INTERNO EN DARFUR

1. Aproximación al continente africano: el legado colonial.	51
1.1 Narrativas sobre los conflictos armados africanos.	55
1.2 La Unión Africana.	62
2. Antecedente histórico de Sudán.	63
2.1 El proceso de paz de la guerra civil entre el Norte y el Sur.	65
3. Desarrollo de la crisis en Darfur. Actores involucrados.	67

**CAPÍTULO III DARFUR Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER:
PREVENIR Y REACCIONAR**

1. Alerta temprana. Prevención.	72
2. Asistencia humanitaria.	74
3. El rol de la Unión Africana. La Misión AMIS.	77
4. El rol de las Naciones Unidas. Medidas colectivas: económicas, políticas, diplomáticas y judiciales. Operaciones de mantenimiento de paz.	80
4.1 Los estados miembros del Consejo de Seguridad.	85
REFLEXIONES FINALES.....	90
BIBLIOGRAFÍA.....	96
ANEXO	
1. Mapa de Sudán.....	101
2. Despliegue de UNAMID en Darfur - Septiembre de 2008.....	102

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar el rol de la sociedad internacional en los conflictos internos, desde el nuevo enfoque de la Responsabilidad de Proteger y su aplicación en el conflicto interno en la región sudanesa de Darfur.

Para el análisis se tomará como referente, el enfoque teórico solidario de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales. Desde esta perspectiva, la sociedad internacional comparte y promueve valores fundamentales como los derechos humanos, que trascienden el principio de soberanía de los estados.

Hoy en día, la conducta doméstica de los gobiernos está expuesta a la observación de otros gobiernos, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Para la concepción solidaria de la sociedad internacional, los estados aceptan no solo la responsabilidad moral de proteger la seguridad de sus ciudadanos, sino que asumen un compromiso mayor como guardianes de los derechos humanos en todos lados.

El fin de la Guerra Fría significó para el sistema internacional una serie de cambios políticos, económicos y estratégicos. A su vez, se registró un aumento de los conflictos armados dentro de los estados institucionalmente débiles. En el contexto de estos conflictos, se han vulnerado y violado los derechos humanos fundamentales de las poblaciones. Durante los años noventa, la sociedad internacional fue testigo de gravísimas crisis humanitarias por causa del genocidio o la denominada limpieza étnica, en contextos de guerras civiles.

La sociedad internacional, a través de las Organizaciones Internacionales Universales y Regionales, así como las Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (OINGs), comenzaron a jugar un rol predominante, especialmente en temas relacionados con la ayuda para el desarrollo y la resolución de conflictos internos.

La Responsabilidad de Proteger representa un gran avance en el debate, planteado desde principios de los noventa, en torno a la protección de grupos amenazados de genocidio o violaciones de sus derechos humanos. Lo que hace este nuevo enfoque, es plasmar una serie de criterios directrices que guíen la protección de civiles, como principio reconocido por todos los estados que forman parte de Naciones Unidas.

Los elementos del concepto de conflicto armado interno, están expresados en el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977¹. Del artículo primero de dicho texto normativo, se desprenden los elementos constitutivos del mismo: el conflicto se desarrolla sobre el territorio de un estado, se oponen las fuerzas armadas del estado y fuerzas o grupos armados organizados que no reconocen su autoridad; estas fuerzas disidentes deben estar bajo el mando de una autoridad responsable y deben ejercer control sobre una parte del territorio de dicho estado, que les permita llevar a cabo operaciones militares sostenidas y concertadas.

Podría decirse que éste término se utiliza en la actualidad, para designar situaciones de guerras civiles. El enfrentamiento entre las fuerzas armadas y los grupos paramilitares tanto como el enfrentamiento entre distintos grupos rebeldes organizados, es una de las características que identifica el conflicto interno en Darfur.

En el caso de las crisis humanitarias a raíz de conflictos armados internos, las acciones emprendidas por la sociedad internacional, tienen el fin de proteger y defender a la población de violaciones graves y masivas de los derechos humanos fundamentales, así como de garantizar la asistencia humanitaria a las víctimas.

Cuando el gobierno impide el paso de la ayuda internacional, ofrece resistencia o no tiene la voluntad política para el desenvolvimiento de éstas acciones, la problemática que surge, es la referida a la intervención militar en el territorio del estado, para salvar esas vidas.

El Consejo de Seguridad tiene el poder, conferido por el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, de autorizar el uso de la fuerza para mantener la “paz y seguridad internacionales”; pero existe una gran controversia en relación a si es aplicable el uso de la fuerza para intervenciones que tienen por finalidad aliviar emergencias humanitarias que ocurren al interior de las fronteras de un estado.

Podemos tomar como antecedentes continentales más cercanos al conflicto actual en Sudán, las graves crisis humanitarias ocurridas en los años noventa en Liberia, Somalia, Ruanda y Sierra Leona. Circunstancias en las que la ONU se vio deslegitimada, por la escasa efectividad del Consejo de Seguridad en sus gestiones en Somalia en 1993, y en 1994 cuando estuvo unificado, pero que resultó inefectivo en la prevención del genocidio Ruandés.

¹ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), Aprobado el 8 de junio de 1977.

Otro antecedente que presentó un punto de inflexión en el debate sobre la intervención humanitaria, fue la gestión del conflicto en Kosovo, cuando el Consejo de Seguridad estuvo dividido y algunos estados actuaron de manera unilateral, sin la debida autorización del Consejo, cuyo resultado fue la intervención militar de la OTAN en Kosovo, en marzo de 1999.

Paralelamente a la proliferación de conflictos que ponían en peligro la vida y los derechos fundamentales de las poblaciones, ha ido en aumento el mayor reconocimiento de los derechos humanos en el ámbito moral y legal. A finales de la década, en 1998, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, advirtió², que las causas de los conflictos del continente africano, eran multifacéticos e incluían factores tanto endógenos como exógenos. Por lo tanto, la construcción, mantenimiento y perfeccionamiento de la paz, es responsabilidad compartida entre los líderes regionales y la comunidad internacional.

Desde entonces, el concepto de “derecho o deber de intervención humanitaria” se ha debatido frente a los principios consagrados del Derecho Internacional: la soberanía plena del estado, la no intervención en asuntos internos y la prohibición del uso de la fuerza armada. De todas maneras, *intervención humanitaria* no es un término que esté definido jurídicamente y por lo tanto no está mencionado explícitamente en ningún tratado internacional, muchos menos en la Carta de Naciones Unidas.

La *Responsabilidad de Proteger* (R2P) es un concepto que nace del informe elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS por sus siglas en inglés), en el año 2001. Este concepto propone un mecanismo para promover la acción de la sociedad internacional en casos de catástrofes humanitarias, ante los desafíos que presenta la importancia tradicional del no-intervencionismo y la falta de apoyo universal a nivel de gobiernos. A partir de la Cumbre Mundial de la ONU en el año 2005, se incluye como compromiso la *responsabilidad internacional de proteger*, en gran parte gracias al liderazgo de países latinoamericanos y africanos, quienes insistieron en un compromiso significativo con la responsabilidad de proteger. La finalidad de este principio, es fortalecer los instrumentos y el espíritu de la Carta -sus compromisos de protección de las personas como bien supremo- y comprometer a los estados a gestionar las crisis humanitarias bajo esta premisa.

² Ver “The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa”, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 13 de Abril 1998, S/1998/18.

Lo que pretende este trabajo, es estudiar el concepto de la Responsabilidad de Proteger como un nuevo mecanismo de protección de los derechos humanos de poblaciones en riesgo o inmersas en crisis humanitarias, desde una concepción de la soberanía como *responsabilidad estatal* hacia su población. Y de la *responsabilidad internacional de proteger*, que actúa como subsidiaria a la que tienen todos los estados. En este proceso, es necesario operacionalizar el concepto según las peculiaridades de los casos de crisis; adoptarlo como norma de derecho consuetudinario y ajustar tanto los procedimientos como los compromisos de la sociedad internacional para las futuras acciones.

Descripción del caso de estudio: Sudán, crisis humanitaria en Darfur 2003 - 2008³.

Sudán ha vivido en permanente guerra civil desde su independencia colonial en 1956, cuando se enfrentaron sucesivos gobiernos árabes con sectores tribales marginados. En 1989 un golpe de estado al mando del General Omar Al-Bashir, representante del Frente Nacional Islámico, se alzó con el poder de Jartum e impuso la ley islámica, revocó la constitución y proscribió los partidos de la oposición.

En la región de Darfur, al noroeste de Sudán, coexisten etnias africanas y árabes, así como también tribus nómadas y sedentarias de diferente actividad económica. El conflicto en esta región estalló en forma violenta en febrero de 2003, cuando el Ejército de Liberación de Sudán y el Movimiento por la Justicia y la Igualdad se revelaron contra el gobierno. Sus reivindicaciones son tanto económicas, por acceso a recursos agrarios y acuíferos como también por el predominio político.

Las Fuerzas Armadas y un grupo de paramilitares auspiciado por el gobierno, Janjaweed, fueron enviados para reprimir a los rebeldes; quienes de manera indiscriminada, sin hacer distinción entre civiles y rebeldes combatientes, terminaron diezmando poblaciones enteras y destruyendo cultivos e infraestructura.

Desde entonces el número de víctimas fue en aumento, como también la ambivalencia internacional de dar respuestas frente a la crisis humanitaria.

La guerra en Darfur adquirió notoriedad a mediados de 2004, cuando las consecuencias humanitarias del conflicto parecían inmanejables y entonces empezó a pensarse en términos de genocidio o limpieza étnica, de lo cual se hacía responsable al gobierno y las milicias Janjaweed. Aunque para muchos, el conflicto fue simplificado a la irracionalidad de los enfrentamientos entre los árabes y los africanos.

Lo cierto es que han tenido una única historia, común. El problema de la distribución de los recursos data desde la independencia colonial del país; recursos que han sido monopolizados por la población árabe del norte, que no es precisamente la zona más rica pero sí el asiento del poder político.

Durante el siglo XX, la región de Darfur se volvió sinónimo de pobreza y negligencia. Las consecuencias de las sequías agravaron aun más la situación debido al descenso de las producciones agrícolas. Hace veinte años, este proceso se inició

³ Se han consultado los trabajos realizados por el Internacional Crisis Group, Crisis in Darfur, disponible en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3060&l=1>

con la hambruna y las guerras civiles que devastaron a la población. En 1994, el gobierno central dividió al estado de Darfur en tres regiones (norte, sur y oeste), que a su vez fueron subdivididas en distritos y consejos locales. Esta medida llevó aparejada la reasignación de tierras a favor de las tribus árabes, minoritarias en esa región, y sin tener debidamente en cuenta las relaciones inter-tribales, con lo cual se generaron ciertas disputas por la obtención de recursos. Hoy en día existe un nuevo elemento, el petróleo.

Lo que hoy se renueva, es la utilización de mercenarios para quemar las aldeas y destruir las cosechas de estos grupos étnicos que, a mi entender, razonablemente se han vuelto hostiles al autoritarismo del régimen.

En un informe publicado por Human Rights Watch en mayo de 2004, se documentó cómo las fuerzas del gobierno local participaron activamente en masacres, ejecuciones y despoblaciones de amplias extensiones de tierras fértiles: *“No cabe duda de la culpabilidad del gobierno sudanés por los crímenes contra la humanidad en Darfur. El Consejo de Seguridad de la ONU no debe ignorar estos hechos brutales”*⁴.

Tras cinco años de conflicto, los enfrentamientos continúan y los acuerdos de cese de fuego han sido violados sistemáticamente. El gobierno ha omitido la responsabilidad de proteger a su propia población y ha preferido obstaculizar los acuerdos de paz y sustentar a los grupos paramilitares, que hoy día se manejan de manera autónoma.

De hecho, la violencia a gran escala ya no es la misma que transcurrió durante los dos primeros años, al día de hoy casi el 90% de los pueblos fueron destruidos y la diáspora darfurí vive en campos de refugiados. La campaña del gobierno, ahora se concentra en los ataques a los campos de desplazados (especialmente aquellos civiles que apoyan a los rebeldes o las investigaciones de la Corte Penal Internacional) quienes sufren ataques, torturas, arrestos arbitrarios y ejecuciones extrajudiciales.

Luego de vivir cinco años en campos de refugiados, bajo una atmósfera de temor y violencia, la vida de los darfuríes se define por la extrema inseguridad y el precario sustento humanitario: *“la mayoría de ellos no viven, solo existen”*. Nada ha cambiado en la naturaleza genocida del gobierno en su campaña de pérdidas humanas. En los campos mueren mujeres, niños, maestros, agricultores o líderes tribales ¿son ellos rebeldes?

⁴ Peter Takirambudde, director ejecutivo de la División de África de Human Rights Watch. Informe publicado por Human Rights Watch, 7 de mayo de 2004, disponible en www.hrw.org/spanish/docs/2004/05/07/darfur8551.htm

En este conflicto se interrelacionan diversos factores como los ideológicos que justifican la violencia, las exclusiones políticas, económicas y sociales, la proliferación de armas y sobre todo la guerra como medio de acción. Y en cada uno de ellos no se puede invisibilizar la conexión con responsables exógenos.

En este contexto, la sociedad internacional realiza acciones con el fin de proteger y defender a la población de violaciones graves y masivas de los derechos humanos y garantizar la asistencia humanitaria a las víctimas. Naciones Unidas y la Unión Africana son las dos organizaciones que actúan en la zona y los resultados obtenidos hasta el momento han sido escasos en relación con el proceso de paz.

El despliegue de la operación de mantenimiento de paz UNAMID se inició este año. Todavía no se consigue efectivizar su mandato de protección civil y humanitaria, esencial para brindar seguridad dentro de los campos de refugiados.

Por parte del gobierno de Jartum, se negó desde un principio el despliegue de tropas extranjeras en Darfur, tropas mejor entrenadas y equipadas. Por otro lado, la comunidad internacional no termina de brindar los recursos necesarios ni manifestar un compromiso político claro para hacer respetar los términos de la resolución 1769. Hace un año que se creó la misión y que los estados miembro de la ONU saben de los recursos logísticos y equipamientos que son necesarios para UNAMID.

El problema de investigación al que se pretende dar respuesta en el presente trabajo, es el siguiente: ¿Cuál es la Responsabilidad de Proteger de la sociedad internacional en el conflicto armado interno en la región sudanesa de Darfur, en el período que se extiende desde 2003 a 2008?

Dicho problema será abordado desde el enfoque teórico de la Escuela Inglesa. Ello permitirá comprender las características principales del conflicto armado interno que producen la intervención de la sociedad internacional en el mismo; analizar el funcionamiento de la Organización de Naciones Unidas ante crisis humanitarias como punto de partida del nuevo enfoque; definir y caracterizar la Responsabilidad de Proteger desde el enfoque teórico solidario de la Escuela Inglesa y analizar la Responsabilidad de Proteger aplicada en Darfur.

Marco Teórico

Luego de haber precisado el objeto de estudio, se describirá el referente teórico respecto al problema de investigación, lo que significará relacionar los conceptos y las teorías ya elaboradas respecto del tema que proporcionen un fundamento para el debate. “El marco teórico, también llamado marco referencial (y

a veces, aunque con un sentido más restringido, denominado asimismo marco conceptual), tiene precisamente este propósito: dar a la investigación un sistema coordinado y coherente de conceptos y proposiciones que permitan abordar el problema. Es decir, se trata de integrar al problema dentro de un ámbito relativo al mismo y ordenándolos de modo tal que resulten útiles a nuestra tarea”⁵.

Uno de los mayores exponentes de la Escuela Inglesa, Hedley Bull, considera la política mundial como predominantemente social y por tanto concibe al sistema internacional como una sociedad de estados. Como vemos, el estado es el actor primario en el escenario internacional y regula sus relaciones con sus pares a través de instituciones comunes.

Para Bull, el orden social promueve ciertas metas y valores. Entre ellas destaca tres fundamentales: asegurar la vida, asegurar que los acuerdos se cumplan y asegurar la propiedad privada. Define *orden social* como aquel “patrón de la actividad humana que sostiene metas de la vida social elementales, primarias o universales como éstas”. Por lo tanto, el *orden internacional* según Bull, se entiende como el “patrón de actividades que sostiene las metas primarias o elementales de la sociedad de estados, o sociedad internacional”⁶.

Dada la definición de orden social, se diferencian ahora las definiciones de sistema y sociedad internacional, de lo cual se desprende, la razón por la que se escoge el término más comprehensivo de sociedad internacional para enmarcar el presente trabajo de investigación.

El *sistema internacional* o sistema de estados, está formado cuando dos o más estados tienen suficiente contacto entre ellos, y las decisiones de unos tienen impacto suficiente en las decisiones de los otros, de manera que los compele a comportarse -al menos en cierta medida- como partes de un todo”⁷.

En cambio define Bull, *sociedad internacional* cuando un “grupo de estados, concientes de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido que se conciben ligados por un conjunto de reglas comunes en sus relaciones de unos con otros, y trabajan juntos en instituciones comunes”⁸. De lo cual se desprende: que el desarrollo de una sociedad internacional presupone la existencia de un sistema de

⁵ Sabino, Carlos A. *El Proceso de investigación*, Buenos Aires, Argentina, Lumen/Hvmanitas, 1992. p. 70.

⁶ Bull, Hedley *The Anarchical Society. A study of Order In World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977, p. 5, 6, 7.

⁷ Op. Cit. p. 9 -10

⁸ Op. Cit. p. 13

estados, pero que un sistema de estados puede existir sin llegar a conformar una sociedad internacional.

Según explica Bull, el sistema internacional desde el siglo XVI comienza a unificarse y así también a gestarse la sociedad internacional. Para el autor, la sociedad internacional comienza en Europa y ha ido incorporando nuevos miembros que han aceptado los principios de soberanía del estado, restricción en el uso de la fuerza y cumplimiento de los acuerdos. Como hace notar, la historia juega un papel importante en el estudio y análisis de las relaciones internacionales, y resalta el origen europeo de la sociedad internacional actual.

Una marca distintiva de la sociedad de estados es el mutuo reconocimiento de la soberanía; pero la soberanía no es un objeto que podamos tocar, sentir o medir. Es decir, que la soberanía existe en virtud del significado inter-subjetivo que la conjura a existir. Quienes le atribuyen ese significado son los estados, pero éstos actúan a través de sus agentes, los cuales en sus interacciones construyen las prácticas de la sociedad internacional. Porque son los individuos, en representación de cada estado, quienes firman tratados internacionales o que actúan en la sede de una Organización, pero estas acciones nos los compele a ellos como individuos, sino al estado que representan.

Para la Escuela Inglesa, los estados están fuertemente socializados dentro de un conjunto de predisposiciones que no son cuestionables. Si bien los estados persiguen sus propios intereses, la manera en que los definen, está configurada por normas que prevalecen en la sociedad de estados. La propia membresía de la sociedad internacional reconoce límites a la acción estatal. En palabras de Bull, aunque un estado decida romper las reglas, éste reconoce “el deber de darles una explicación de su conducta a los otros estados, en términos de normas que ellos aceptan”. En ello se refleja el supuesto central de la Escuela Inglesa, por el que los estados forman una sociedad en el sentido que se conciben a sí mismos limitados por una serie de reglas comunes en sus relaciones de unos con otros.

Quizás el concepto mas problemático dentro del trabajo de la Escuela Inglesa sea el de *sociedad mundial*, definida por “patrones o disposiciones de la actividad humana que sostienen las metas primarias o elementales de la vida social entre la humanidad como un todo”⁹. Llegados a este punto, se observan valores y reglas comunes que se interesan por los seres humanos en su conjunto; valores y reglas comunes que son la base de las instituciones que privilegian y defienden a la humanidad. En el marco de la sociedad mundial, se resalta la importancia del ser

⁹ Bull, Hedley. op. cit, P. 20

humano y ya no se habla de Estados -que son contruidos por el hombre- sino de agrupaciones de seres humanos que privilegian el valor justicia sobre el orden social.

Con el desarrollo del concepto de sociedad mundial y su conexión con el de sociedad internacional, comenzó a gestarse dentro de la Escuela Inglesa, el debate entre Pluralistas y Solidarios. La cuestión versa sobre el tipo y extensión de las normas, reglas e instituciones que una sociedad internacional puede formar, sin desprenderse del principio fundacional de la soberanía y la no intervención, que la define como una sociedad de estados.

Para los Pluralistas los principios de soberanía y no intervención restringen la sociedad internacional a un mínimo de reglas de coexistencia; mientras que para los Solidarios, la sociedad internacional puede desarrollar normas, reglas e instituciones, abarcando coexistencia y cooperación en la persecución de intereses.

En el debate, lo que se plantea es: la potencialidad de constituir una sociedad mundial, sobre la extensión del actual sistema de reglas, normas e instituciones dentro del sistema de estados. Como señala Barry Buzan, “el punto más importante en éste debate han sido los derechos humanos y la relación con cuestiones de intervención humanitaria y la responsabilidad de Occidente hacia el tercer mundo”¹⁰. Por lo tanto, los enfoques solidarios y pluralistas, tienen muy diferentes entendimientos de la legitimación de intervenciones humanitarias y por consiguiente de la relación entre orden y justicia.

Los pluralistas son fuertemente estado-céntricos y conciben al derecho internacional como un derecho positivo, es decir, sólo hecho por estados; presuponiendo que los estados son *de facto* la unidad dominante de la sociedad humana. Los estados -no así los individuos- son los principales titulares de derechos y deberes en el derecho internacional.

Los estados coexisten bajo un orden internacional restringido por los acuerdos de mutuo reconocimiento de soberanía, reglas para ejercer la diplomacia y promoción del principio de no intervención. Los pluralistas, destacan la importancia de cómo las reglas de la sociedad internacional, promueven el orden internacional entre los estados que comparten diferentes concepciones de justicia.

Por el contrario, la concepción de los solidarios se basa en valores cosmopolitas. En palabras de Buzan, el solidarismo tiene “la visión de que la humanidad es una, y que la tarea de la diplomacia es trasladar esta aptitud o inmanente solidaridad de intereses y valores a la realidad (...) el solidarismo se

¹⁰ Buzan, Barry. *Rethinking the Solidarist - Pluralist debate in English School Theory*, New Orleans, University of Westminster, March 2002. P. 3

enfoca en la posibilidad de compartir normas morales reforzando un entendimiento del orden internacional más expansivo y casi inevitablemente más intervencionista”¹¹. Esta concepción de la sociedad internacional, reconoce que los individuos tienen derechos y deberes en el derecho internacional, pero que solamente los estados pueden hacer cumplir estos derechos. Y crucialmente se pregunta, cuán lejos ha llegado la sociedad de estados para desarrollar una nueva capacidad colectiva, que haga cumplir mínimos estándares de humanidad.

En este sentido, se puede hablar del nuevo enfoque a cerca de las intervenciones humanitarias, elaborado por la ICISS bajo el nombre de Responsabilidad de Proteger, que se incluyó en el documento final de la Cumbre Mundial de la ONU en el año 2005.

Metodología

La metodología con la que se procederá a abordar el caso de estudio es de tipo cualitativa. La presente investigación será de tipo descriptivo y la estrategia metodológica que se utilizará será de tipo cualitativa.

Se pretende caracterizar:

- el conflicto armado interno en Darfur;
- el rol de la sociedad internacional a través del nuevo enfoque La Responsabilidad de Proteger;
- sus antecedentes y la aplicación específica en la región de Darfur;
- la dinámica de la Organización de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad como órgano principal, garante de la paz y seguridad internacionales, y
- el desafío que representan las crisis humanitarias, para el funcionamiento de los mecanismos existentes y la generación de nuevos instrumentos más efectivos.

La estrategia para realizar el análisis es esencialmente cualitativa y se basa en la recopilación y sistematización de la información. Se organizará la información sobre el conflicto en Darfur, para definir en qué momento la sociedad internacional interviene en el terreno y luego identificar, cual es la respuesta ante la crisis humanitaria. Lo que se busca es observar el resultado en el desempeño del nuevo enfoque la Responsabilidad de Proteger, en el conflicto y crisis humanitaria en Darfur.

¹¹ Op. Cit, P. 4

Los datos se utilizarán de fuentes primarias y secundarias. Entre las primarias se analizará la bibliografía sobre la materia; en la página Web de Naciones Unidas los documentos oficiales publicados en la sección referente al Consejo de Seguridad que contiene las resoluciones adoptadas, las votaciones de los miembros y los discursos que los representantes de los gobiernos realizan sobre el tema a tratar; la sección de Operaciones de Paz, específicamente la que constituye UNAMID (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur); como también la sección de la Asamblea General, los informes del Secretario General, informes de las comisiones especiales, las distintas agencias y oficinas del Sistema de Naciones Unidas.

Se analizarán documentos oficiales, páginas Web, declaraciones y artículos de opinión, publicados por las organizaciones internacionales no gubernamentales que realizan asistencia humanitaria, que contienen información y estadísticas sobre las situaciones particulares de los grupos afectados.

Así como también el acceso en formato electrónico a centros de estudios e investigación como International Crisis Group y R2P, además de artículos en revistas y boletines.

CAPÍTULO I

NUEVO ENFOQUE “LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”



1. Los principios del derecho internacional y la intervención humanitaria.
Antecedentes y génesis del concepto.
 - 1.1 DIP Clásico.
 - 1.2 DIP Contemporáneo.
 - 1.3 Individuo como sujeto de Derecho.
2. La intervención humanitaria y su aplicación.
 - 2.1 Intervención humanitaria unilateral e intervención humanitaria multilateral.
3. La Responsabilidad de Proteger: Comisión Internacional sobre Soberanía y Estado.
 - 3.1 La adopción de la Responsabilidad de Proteger en el marco de la ONU.
4. ¿Nace una nueva norma internacional? Consideraciones sobre el *Soft Law*.

1. Los principios del derecho internacional y la intervención humanitaria. Antecedentes y génesis del concepto.

El estudio de las denominadas *intervenciones humanitarias* ha originado una división entre los estudiosos del derecho internacional y teóricos de las relaciones internacionales. Para los primeros esta práctica representa una fractura del orden internacional, el cual está asentado sobre los principios de soberanía estatal e inviolabilidad de su territorio. Mientras que para los segundos, representa un mecanismo necesario para hacer valer los derechos individuales. Es decir, que bajo circunstancias humanitarias, existiría un derecho a intervenir.

En la evolución de la temática estudiada, en la actualidad se ha conceptualizado a la misma como la *Responsabilidad de Proteger*, lo que implica la responsabilidad de la sociedad internacional de proteger a los pueblos en peligro.

Para comenzar a hablar de *la Responsabilidad Internacional de Proteger*, es preciso introducirnos en el ámbito del Derecho Internacional Público (en adelante DIP) que rige las relaciones internacionales.

El DIP, como ordenamiento jurídico aplicable a cualquier ámbito de las relaciones internacionales, es producto del desarrollo y evolución de la sociedad internacional. Desde que hubo interacción entre distintos grupos humanos organizados e independientes entre sí, se han originado algunos principios jurídicos reguladores de las relaciones entre esos grupos¹².

En relación a la evolución de la sociedad internacional y su respectivo ordenamiento jurídico, cabe distinguir entre las formas históricas más importantes de dicho ordenamiento, los cuales se denominan DIP clásico y el DIP contemporáneo.

1.1 El DIP Clásico.

Las raíces del DIP clásico se afirman en la Europa Occidental del siglo XVI y XVII, es decir, con la constitución del sistema internacional de estados soberanos, independientes en sus relaciones externas frente a cualquier otra autoridad religiosa o política. La Paz de Westfalia, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, significó el fin de la Republica Cristiana y del Imperio, al mismo tiempo que consagró los principios de libertad religiosa y de equilibrio político en las relaciones

¹² Díez de Velasco, Manuel., *Instituciones de Derecho Internacional Publico*, Madrid, Editorial Tecnos, 2001, p. 57.

internacionales. Todo lo cual erigió al estado soberano como centro de gravedad del orden internacional instaurado.

El establecimiento del sistema europeo de estados modernos, implicó cierta estabilidad y permanencia en las relaciones entre los grupos humanos con poder de autodeterminación. Con esto último, se remarca el requisito material del DIP, que ha sido y sigue siéndolo, la coexistencia de entes políticos organizados sobre una base territorial, no subordinados a ninguna autoridad¹³.

El DIP clásico, toma como base este ordenamiento instaurado por el *sistema europeo de estados*, el cual a su vez, irá expandiéndose con la ocupación del continente americano. Por lo tanto, se tornó a un *sistema de estados de civilización cristiana* (como tradición cultural llevada al nuevo continente) de horizontes geográficos mas amplios. La gran revolución industrial del siglo XIX, brindó los medios para acelerar este proceso de expansión cultural occidental por el resto del mundo, culminando el proceso de ampliación del sistema original, en la llamada *sociedad de estados civilizados*.

La aceptación de los principios del derecho occidental era la condición necesaria para ser reconocido como sujeto del DIP. Explica Diez de Velasco “Los estados occidentales pusieron gustosamente a su servicio tales principios, imponiendo la colonización de continentes enteros (como África) por la vía del descubrimiento, de la ocupación y del sometimiento de las poblaciones autóctonas, en virtud de una pretendida insuficiencia del nivel de civilización de esos grupos humanos en relación con la cultura occidental”¹⁴.

La consecuencia más importante de estos acontecimientos, fue la estructuración de relaciones de hegemonía y dependencia entre la cultura occidental y las otras. Respecto al continente africano, el marco jurídico y político para la ocupación colonial, se asentó en la Conferencia de Berlín¹⁵ de 1884-1885.

En realidad, la sociedad internacional se reducía a un grupo de estados occidentales del cual se desprendía un ordenamiento jurídico liberal, descentralizado

¹³ Diez de Velasco, Manuel, Op. Cit. p. 58.

¹⁴ Op. Cit. p. 59.

¹⁵ Para entonces, la ocupación europea en todo el continente africano, ya era un hecho y el panorama geopolítico planteaba rivalidades entre las potencias ocupantes. La conferencia de Berlín se celebró entre el 15 de noviembre de 1884 y el 26 de febrero de 1885, donde todos los países interesados se reunieron (doce estados europeos más Estados Unidos y Turquía), para fijar las normas internacionales ante las nuevas tomas de posesiones, que complementaban el reparto colonial de África. En consecuencia, se reconocieron la libre navegación de los ríos, la libertad de comercio y el derecho efectivo de ocupación en el continente.

y oligárquico. Liberal, porque en sus normas prevalecía el respeto absoluto de la soberanía nacional, la distribución de las competencias y la regulación de las relaciones entre los estados. Descentralizado, porque no existían instituciones ni organismos que actuaran como instancias moderadoras del poder de los estados. Y oligárquico, porque era un orden concebido esencialmente para satisfacer los intereses de un grupo reducido de estados, y en el seno de sus prácticas transcurría la creación de cualquier costumbre internacional o tratado¹⁶.

Este ordenamiento entró en crisis definitivamente, producto de una serie de factores que por su propia naturaleza desestabilizaron el orden del sistema anterior. La revolución soviética de 1917 y la posterior aparición del Bloque Socialista, fue un fenómeno que cuestionó los principios políticos y económicos que eran la base fundacional del ordenamiento clásico. La Unión Soviética, a su vez, representó un nuevo polo de poder en las relaciones internacionales, que desafió la organización política y jurídica del sistema internacional.

Desde el fin de la segunda guerra mundial, el sistema internacional estuvo dividido por el enfrentamiento ideológico Este-Oeste y su corolario, la denominada Guerra Fría: enfrentamiento político entre el bloque Socialista y el bloque Occidental.

Por su parte, la revolución colonial posterior a la finalización de la segunda guerra mundial, significó un aumento considerable de miembros de la sociedad internacional: todos aquellos estados que han accedido a la independencia después de 1945. *Ratione personae*, este aumento de sujetos estatales, representó una importante ampliación del DIP en el plano horizontal desde los años sesenta, e introdujo una constante voluntad de cambio, por parte de los estados de reciente independencia y la búsqueda de una mejora del subdesarrollo socio- económico en que se encuentra la mayoría de ellos.

Estos grandes cambios, además de los efectos de la revolución científico-tecnológica, ampliaron la problemática del DIP, extendiendo *ratione materiae* su ámbito de aplicación. Otros aspectos de incidencia como la explosión demográfica, el agotamiento de los recursos energéticos, la degradación del medio ambiente y la lucha contra la pobreza, han generado espacios de nuevas tensiones y conflictos, que fuerzan a una mayor cooperación entre los estados.

Esta ampliación paralela, tanto el aumento del número de sujetos como la ampliación y diversificación de ámbito de aplicación del DIP contemporáneo, ha

¹⁶ Diez de Velasco, Manuel. op. cit. p. 59 y 60.

favorecido la aparición de una nueva función: la promoción de los derechos humanos y del desarrollo socioeconómico de los miembros de la sociedad internacional.

Como se ha podido observar, el DIP regula las relaciones que se dan en el grupo social internacional en cada etapa histórica, por lo tanto, el contenido normativo no puede entenderse de forma separada de los intereses y valores de la sociedad internacional. Esto hace evidente, la complementariedad de la disciplina de las relaciones internacionales y la disciplina del DIP.

1.2 El DIP Contemporáneo.

En el DIP contemporáneo, la soberanía del estado como principio fundacional, trae consigo dos rasgos fundamentales de este ordenamiento: su voluntarismo y relativismo, lo que destaca la importancia del consentimiento del estado soberano tanto para la creación como para la aplicación de las normas internacionales.

Sin embargo, el fenómeno de las organizaciones internacionales ha introducido cierto grado de institucionalización del DIP, en la medida que limita la discrecionalidad de los estados soberanos, al determinar el alcance de las normas y las obligaciones internacionales vinculantes. Además, cabe remarcar que las organizaciones internacionales introdujeron, tanto en el plano universal como en el regional, procedimientos centralizados de aplicación de las normas, cuyo establecimiento y funcionamiento está previsto en los tratados constitutivos de las mismas¹⁷.

Una contribución importante en este proceso, fue el nuevo procedimiento de creación de normas en el DIP contemporáneo. Además de los procedimientos tradicionales del tratado y la costumbre, las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas constituyen un acto jurídico en el cual los estados expresan una voluntad común, aunque sin expresar definitivamente su consentimiento a obligarse jurídicamente, pero que a su vez, se integran con la aceptación general y la práctica de los estados, que le dan valor jurídico. Es el caso, por ejemplo, de la trascendental Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, adoptada el 24 de octubre de 1970, denominada *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad la Carta de Naciones Unidas*.

¹⁷ op. cit. p. 67.

Los principios de soberanía y cooperación pacífica entre los estados, recogidos por la Resolución 2625 (XXV), representan la constante interacción y contradicción de las estructuras relacional e institucional del DIP. La estructura relacional o descentralizada, está compuesta por el núcleo original de relaciones interestatales y regula la mera coexistencia de estos poderes. Los estados son los únicos sujetos que intervienen en la creación y aplicación de normas. En cambio, la estructura institucional u organizada, se basa en la existencia de una pluralidad de organizaciones internacionales creadas por los estados y en las que ellos participan como miembros, que dan origen a normas de cooperación¹⁸.

Existe una tercera estructura en el DIP contemporáneo que ha venido gestándose, es la estructura comunitaria. Si analizamos cada estructura como ámbito de creación y aplicación de normas internacionales que protegen intereses, la estructura comunitaria representa las reglas que protegen los intereses colectivos esenciales de la comunidad internacional. Lo que en ella se intenta plasmar, es la realización solidaria de ciertos valores mínimos compartidos, basados tanto en la práctica estatal como en las organizaciones internacionales.

Las normas que protegen y formalizan los intereses colectivos, se distinguen entre normas de derecho positivo y normas de derecho imperativo *ius cogens*. Las primeras, se definen porque dos o más estados pueden excluir su aplicación o modificar su contenido a través de un acuerdo. Sin embargo las normas de derecho imperativo, se traducen como derecho que necesariamente han de cumplir los estados, sin que éstos puedan modificarlas a voluntad y declaren nulo cualquier acto contrario a las mismas.

El derecho imperativo *ius cogens* nace en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, consagrándose como norma positiva en el artículo 53¹⁹. Las normas del *ius cogens*, solo pueden modificarse por normas ulteriores de carácter internacional que tengan el mismo carácter.

En virtud del artículo 64 de dicha Convención, estas normas pueden ser modificadas por los organismos competentes internacionales, pero mientras esto no

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ “Es nulo todo tratado, que al momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.” Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena 23 de mayo de 1969.

suceda, hay que cumplirlas y obligan a todos los estados. Las obligaciones que emanan de las normas imperativas, son siempre obligaciones *erga omnes*, es decir, obligaciones que se asumen frente a todos los sujetos de la comunidad internacional.

Desde un punto de vista histórico, las normas imperativas tienen origen en la vivencia de unos valores humanos y universales compartidos, cuyo respeto y vigencia se consideran esenciales para la vida y subsistencia de la comunidad internacional. Es por ello, que la tendencia de estas normas es la protección de los derechos humanos y su realización en la sociedad internacional universal.

Esta tendencia se puede revalidar con el desarrollo de la Organización de Naciones Unidas, la cual nació en las etapas finales de la segunda guerra mundial, con la esperanza de lograr un mundo más seguro y pacífico.

Su fundación se materializó en 1945, circunstancia en la que 50 países se reunieron en San Francisco con motivo de la conferencia de Naciones Unidas, donde se redactó la Carta de la ONU. La cual es un tratado internacional, es la ley que rige la organización y establece los principios del sistema²⁰.

Los principios formulados en el Capítulo 1, Artículo 2 de la Carta de la ONU, establecen las obligaciones principales a que se someten los órganos y los miembros de las Naciones Unidas. Estos principios se han ido desarrollando vertiginosamente desde la creación de la ONU. Por un lado, se han convertido en los principios fundamentales del ordenamiento jurídico internacional, y por otro lado se han ido adaptando y ampliando en contenido, conforme a la evolución de la sociedad internacional y los valores predominantes de la misma. Si bien el orden internacional instituido por Naciones Unidas, descansa sobre los principios de independencia, igualdad soberana de los estados y su corolario de no intervención en los asuntos internos, en su regulación ha aportado algunas novedades. En primer lugar, se proscribió el derecho tradicional de los estados a recurrir a la guerra, y en segundo lugar se incide con mayor énfasis en los problemas de la cooperación internacional en materia económica y social.

El Tribunal Internacional de Justicia ha ido reconociendo la ampliación de los principios consagrados, llegando incluso a calificarlos como constitutivos de derechos oponibles *erga omnes* y como principios esenciales del ordenamiento jurídico.

²⁰ Según la Carta, los fines o propósitos de la ONU son: mantener la paz y seguridad internacionales; fomentar la amistad entre naciones; realizar la cooperación internacional para la resolución de conflictos y ser el centro capaz de armonizar los esfuerzos de las naciones para alcanzar los objetivos comunes.

Durante la guerra fría el cumplimiento y desarrollo de estos principios estuvo supeditado a la voluntad de las potencias enfrentadas, hasta que el 24 de octubre de 1970 se aprobó por consenso la célebre Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, referente a las relaciones de amistad y la cooperación entre los estados, y por la cual se recompone o reivindica el acuerdo de los estados al momento de la redacción de la Carta.

Es así, como la formulación de los principios continuará adaptándose a las nuevas realidades históricas, a través de las diversas cumbres mundiales convocadas por la Asamblea General y de diversas resoluciones y declaraciones aprobadas por la Asamblea. En el marco de las mismas, se intenta reflejar y cristalizar los nuevos ámbitos de los valores aceptados por la sociedad internacional.

1.3 Individuo como sujeto de Derecho.

Tradicionalmente la relación entre el estado y sus ciudadanos ha sido considerada materia de ámbito doméstico. Desde 1945 y especialmente a partir de 1970, el derecho internacional ha reconocido a los individuos como sujetos del derecho internacional, con derechos substantivos de gran alcance y cierta capacidad de procedimiento para actuar. Este proceso ha sido denominado como *internacionalización de los derechos humanos*.

La creación de la Organización de Naciones Unidas dio lugar a que los derechos humanos sean extensamente internacionalizados. La promoción de los derechos humanos es uno de los principales propósitos de la ONU indicados por la Carta, y como se observa en los Artículos 55 y 56²¹, se impone el deber legal a los estados, de cooperar en la promoción y protección de los derechos humanos individuales.

²¹ Artículo 55 de la Carta “*Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.*” Artículo 56, “*Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.*”

Los Tratados Internacionales que complementan este mandato son: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Convención para la prevención y la sanción del delito del Genocidio de 1948 y las dos Convenciones Internacionales de 1966 sobre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Junto a otros tratados pertenecientes a materias como la discriminación racial; los derechos políticos de las mujeres; los refugiados; la tortura y los derechos de los niños, todos ellos adoptados en el marco de la ONU.

Acumulativamente estos tratados, imponen importantes límites al ejercicio de las prerrogativas soberanas, en virtud de que la mayoría de los estados de la sociedad internacional, son partes legales en los mismos y han aceptado sistemas de monitoreo para la supervisión de la vigencia de los derechos humanos. Pocos fueron los estados -como China, Arabia Saudita y Myanmar- que expusieron objeciones explícitas por motivos de interferencia en sus relaciones domésticas.

Las regiones de Europa Occidental, América Latina y África han desarrollado tratados o regímenes de promoción y protección de los derechos humanos. Una cuarta, la región Árabe, ha permitido cierta atención a los derechos humanos plasmada en escasos tratados regionales.

En los ámbitos europeo y americano, se han creado agencias de monitoreo para la recomendación de la implementación y el cumplimiento. En el marco del Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos, se crearon cortes de derechos humanos con jurisdicción funcional sobre sus respectivos estados miembros. En particular, los estados consintieron jurisdicción funcional a las respectivas cortes, lo que es decir, que ambas cortes poseen máxima autoridad para interpretar el significado de los tratados en cuestión y de exigir su obediencia.

Como ya se expuso anteriormente, el principio fundamental del DIP actual es el de *soberanía del estado*. Para el DIP, el estado es claramente soberano y tiene el máximo derecho legal de decidir aquello que deba hacerse dentro de su jurisdicción. De este principio, que está íntimamente ligado a la idea de jurisdicción territorial, se deriva el principio de *no intervención en asuntos internos*. Es la autoridad oficial del estado, quien indica en sentido legal, cuál será la política pública dentro de la jurisdicción doméstica del mismo.

A pesar del amplio reconocimiento de los derechos humanos recogido por los fundadores de la ONU, en la Carta no se contempla el derecho a usar la fuerza armada para su protección. Por el contrario, según lo expresado en el artículo 2 (4) se señala la prohibición “*de la amenaza y el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o en cualquier otra*

forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas". Reforzado en el artículo 2 (7), en el cual expresa que *"ninguna disposición de esta Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados"*.

En este marco, solo contempla dos únicas excepciones: el régimen de seguridad colectivo del capítulo VII y la legítima defensa: en la primera confiere, en exclusiva, al Consejo de Seguridad, la facultad de autorizar el uso de la fuerza armada en casos de amenaza o ruptura de la paz y seguridad internacionales, mientras que en la segunda recoge un derecho consuetudinario²².

Cuando se generan situaciones que demandan alguna intervención, en defensa o protección de personas, se han presentado numerosas cuestiones fundamentales. En el caso de las violaciones a los derechos individuales ocurridas al interior del territorio de un estado, ¿cuál principio debe prevalecer: la soberanía de los estados o el interés común de la sociedad internacional de proteger los derechos humanos? ¿Cómo manifiesta la sociedad internacional este interés, con medidas coercitivas que implicarían también el uso de la fuerza? ¿Quién lo representa y ejecuta, los estados por separado o las organizaciones internacionales?

El contexto histórico actual, ha trascendido el marco interestatal clásico de la comunidad internacional. El proceso de globalización, ha generado la aparición de nuevos actores en el plano internacional, y en este proceso de globalización, los estados y sus ordenamientos jurídicos se debilitan ante las concepciones tradicionales sobre la guerra y la paz. Las características sobresalientes de la sociedad internacional actual, son la desigualdad y disparidad política, económica, social y cultural existente entre los estados que la componen. La lógica misma de la globalización agudiza las diferencias estructurales a la vez que las interconecta, por ende estas diferencias generan las tendencias de exclusión.

En el ámbito de los conflictos armados, la gestación de nuevos lineamientos o normas, permitió nuevos comportamientos. Por ejemplo, del impulso humanitarista originario de prestación de asistencia a las víctimas, con el tiempo se avanzó hacia la conformación de un derecho, creado para garantizar protección a ciertas categorías de víctimas en tiempos de conflictos armados: el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

²² Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar. *La Historia de la Intervención Humanitaria: El Imperialismo Altruista*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2005. p. 69.

Con este impulso humanitarista, se creó el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)²³ en 1986 y se sancionaron los Convenios de Ginebra de 1949. El marco normativo del DIH, protege a los militares heridos y enfermos en los campos de batalla, a los prisioneros y a la población civil, todos sujetos del DIH. Es necesario recordar que la prestación de asistencia la deben realizar organizaciones imparciales, lo que es consustancial a la acción humanitaria.

Pese a estos avances, en la práctica estatal se continuaron registrando intervenciones con fines políticos y de otra índole, más allá de lo necesariamente humanitario. Tanto en la práctica como en la interpretación de la intervención humanitaria, están implicados elementos éticos, económicos, políticos, culturales, además de jurídicos. En estos casos, las relaciones de poder, suelen colisionar con las de por sí difíciles de desentrañar, relaciones éticas y culturales. Lo cual ha evidenciado, la constante tensión entre la primacía del principio de soberanía del estado y otros valores, como los derechos humanos individuales, que desafían la primacía de ese principio.

Para la mayoría de los juristas internacionales, a quienes a menudo se los ha denominado como *restriccionistas*, la intervención humanitaria es ilegal. Señalan que la fuerza legal del Artículo 2 (4) de la Carta, prohíbe el uso de la fuerza contra la integridad territorial y la independencia política de los estados, prohibiendo por lo tanto la intervención humanitaria. Por otra parte, reconocen que el Consejo de Seguridad tiene la autoridad legal bajo el Capítulo VII de la Carta de facultar la acción de fuerzas militares, pero señalan que el Consejo de Seguridad tiene jurisdicción de actuar bajo el Artículo 39 del Capítulo VII, si se determina previamente como amenaza a la paz y seguridad internacionales. Por lo que se deja ver también, que el Consejo no puede autorizar intervenciones militares por razones humanitarias solamente.

En contraposición a la interpretación *restriccionista*, el argumento de índole moral sostiene que la intervención humanitaria es uno de esos casos controvertidos, donde las cuestiones éticas deberían triunfar sobre las legales y podría invalidarse el requerimiento de autorización del Consejo de Seguridad, en casos de suprema emergencia humanitaria.

Por su parte, los juristas *contra-restriccionistas*, abogan por el reconocimiento del derecho de intervención humanitaria tanto de forma unilateral como colectivo de la sociedad internacional. Para ello se basan en que la Carta de

²³ La CICR se constituyó en la institución guardián del DIH y con mandato para prestar asistencia y velar por la protección de las víctimas de guerra.

Naciones Unidas, insta a los países a proteger los derechos humanos fundamentales en los Artículos 1 (3), 55 y 56, por los cuales se impone una obligación legal sobre los estados en la promoción de los derechos humanos²⁴. Por otro lado, estipulan que si la ONU falla en encontrar una solución, los estados poseen la responsabilidad y el derecho a intervenir para disminuir el sufrimiento de los ciudadanos.

El origen de ésta doctrina data del siglo diecisiete, de la mano del jurista holandés Hugo Grocio, quien consideró que los derechos de la soberanía estatal podían estar limitados por principios de humanidad. La tradición Grociana o Racionalista es considerada como un punto medio entre las tradiciones Hobbesiana/Maquiaveliana (realista, caracterizada por la constatación de conflicto entre estados) y la Kantiana (en ésta tradición el estado pierde relevancia a favor del individuo, por lo que las relaciones internacionales se definen por la construcción de lazos sociales transnacionales que unen a los individuos). Por ende, la tradición Grociana puede ser definida por el énfasis de las normas e instituciones que conforman la sociedad internacional y limitan la conducta de los estados.

Podemos decir, que el proceso de globalización anterior al 11/S, ya había socavando el significado sustantivo de soberanía entendida como control estatal sobre las actividades dentro de su territorio. Con los ataques del 11 de Septiembre de 2001, en el territorio de uno de los estados más poderosos y desarrollados en cuestiones de seguridad, se hizo real la amenaza de una actividad transnacional en manos de grupos terroristas no estatales.

Además de los desafíos a la centralidad de la soberanía estatal, que provinieron de los cambios normativos desde el fin de la guerra fría y la latente noción de las intervenciones humanitarias.

De manera especial, la sociedad internacional y el orden internacional se vieron desafiados por las nuevas amenazas a la seguridad internacional después de los atentados terroristas del 11/S, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad del estado soberano en relación a la pérdida de control en su territorio.

La actual hegemonía norteamericana, representa un desafío al pensamiento de tradición Grociana, debido a que en los hechos, Estados Unidos es el estado más poderoso en el sistema y presumiblemente puede utilizar su poder donde y cuándo quiera (tradición realista). La gran disparidad de poder, creó un gran estímulo para actuar de forma unilateral socavando el rol de las instituciones internacionales y el

²⁴ Wheeler, Nicholas J. *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press, 2000. pp. 41-42.

derecho internacional, como mecanismos que la sociedad internacional se ha dado para preservar el orden.

La decisión de invadir a Irak en 2003, sin la aprobación del Consejo de Seguridad, demostró el uso de la fuerza como estrategia preventiva y de manera unilateral, lo cual no sólo dañó la imagen de la ONU sino que además evidenció la primacía de los intereses de los estados más poderosos, sobre cualquier tipo de respuesta internacional.

2. La Intervención Humanitaria y su aplicación.

Desde el fin de la guerra fría el debate político, jurídico y moral para definir la intervención humanitaria ha sido muy extenso, y el término nunca llegó a estar claramente delimitado. La mayoría de las ideas o concepciones apuntan a las intervenciones por medio de la fuerza, por parte de un gobierno o de una organización internacional gubernamental, que tienen por fin acabar con las violaciones masivas a los derechos humanos que ocurren al interior de otro estado, el cual no ha autorizado tal acción.

La *Responsabilidad de Proteger* es un gran avance sobre los debates previos, en casos de violaciones masivas a los derechos humanos y grupos amenazados de genocidio. En ella se plasman una serie de criterios directrices que tienen por fin proteger a los civiles en riesgo, como también plasmar el compromiso de la sociedad internacional para dar una respuesta efectiva. El punto de partida de la Responsabilidad de Proteger es el siguiente: cuando un estado no cumple con el principio básico de protección a sus ciudadanos, la comunidad internacional debe asumir esta responsabilidad.

El principio de responsabilidad de proteger fue elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS) en el año 2001 y se aprobó en el Informe Final de la Cumbre Mundial de la Organización de Naciones Unidas, que se realizó del 14 al 16 de septiembre de 2005.

2.2 Intervención humanitaria unilateral e intervención humanitaria multilateral.

Durante la guerra fría, las intervenciones se realizaron para satisfacer intereses políticos más que humanitarios. El objetivo siempre fue, mantener la zona de influencia estratégica por parte del estado interventor. En el período de pos guerra fría, ésta práctica unilateral se volvió aún más habitual.

Las intervenciones humanitarias *unilaterales* presentan desventajas, ya que implican para el estado interventor un mayor coste político, económico, humano y tecnológico. Además, si un estado interviene en otro país para cesar la matanza de individuos, construir un nuevo gobierno o tratar de reconstruir la sociedad por sí mismo, sus acciones serían interpretadas como una forma de colonialismo y el gobierno instaurado sería visto como un títere²⁵.

Es por esta razón, que la intervención humanitaria unilateral tiende a fracasar, no sólo por el escaso reconocimiento legítimo y legal, sino además por su inadecuación a la realidad de los estados que pretenden socorrer. En la actualidad, difícilmente puedan ser justificadas como acciones humanitarias.

En la década de 1970 se registraron situaciones en las que distintos actores estatales invocaron razones humanitarias para intervenir en otros estados. Fueron los casos de India en Pakistán del Este en 1971, la cual permitió poner fin a violaciones masivas a los derechos humanos como también la creación del estado de Bangladesh; la intervención de Vietnam en Camboya en diciembre de 1978, la cual precipitó la caída del régimen Pol Pot; y la incursión de Tanzania en Uganda en 1979 que puso fin al régimen del terror impuesto por Idi Amin.

Ninguna de estas intervenciones fue autorizada por el Consejo de Seguridad. Con la excepción de la invasión de Tanzania en Uganda, todas fueron igualmente condenadas. Se las consideró acciones que buscaban satisfacer el propio interés nacional, en violación del Artículo 2 (4) de la Carta por el cual se establece la norma de no-intervención, por lo tanto acciones ilegales.

En la mayoría de los casos contemporáneos que involucran el uso de la fuerza de un estado hacia otro estado, sin el consentimiento de éste, los objetivos estratégicos o económicos estuvieron presentes tanto como el objetivo de proteger a

²⁵ Finnemore, Martha. *Paradoxes in Humanitarian Intervention*. Paper presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, Loews Philadelphia. 31 de Agosto, 2006. Online http://www.allacademic.com/meta/p151476_index.html (Fecha de consulta 2008-07-08)

los individuos. Las intervenciones recién mencionadas, así como las de Estados Unidos en República Dominicana (1965), Camboya (1975), Granada (1982), Nicaragua (1982), Panamá (1989), Haití (1994) y más recientemente en Afganistán e Irak (2003), todas ellas han dejado trascender objetivos políticos que iban más allá del interés objetivo de proteger los derechos humanos o el bienestar de los ciudadanos, sumado a que en la mayoría de estos casos, se ocasionaron cambios significativos en la estructura política local.

Como se expuso más arriba, en el período de pos guerra fría se hizo habitual la intervención unilateral, sin embargo, el nuevo escenario internacional hizo posible que las organizaciones internacionales se involucraran mucho más. La ONU, junto a los organismos regionales, tuvo una mayor presencia en los conflictos armados, como consecuencia del multilateralismo y los esfuerzos de la sociedad internacional por tratar temas comunes y la necesidad de legitimar las acciones y decisiones en el ámbito de la política mundial.

En este contexto, las intervenciones humanitarias *multilaterales* se han caracterizado por ser más complejas, contar con mecanismos multifuncionales e involucrar una serie de iniciativas y participantes. Así como de brindar mayor eficiencia en los resultados y un auténtico interés humanitario. El multilateralismo proporcionó mayor credibilidad para estas acciones, máxime si se trata del respaldo de la Organización de Naciones Unidas.

¿Cómo interviene Naciones Unidas?

En el Capítulo VII, Artículo 39 de la Carta, se establece que el Consejo de Seguridad es quien determina la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, y puede hacer recomendaciones o decidir cuales medidas se tomarán, para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales. Los estados miembros, se comprometen en el deber de cumplir las decisiones que tome el Consejo.

Para efectivizar el cumplimiento de las recomendaciones hechas por el Consejo para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, éste órgano podrá adoptar medidas que no impliquen el uso de la fuerza (Artículo 41) o medidas que sí impliquen el uso de la fuerza armada (Artículo 42).

Este segundo tipo de medidas merece especial atención, ya que para su ejecución la Carta establece en los artículos 43 al 48, un procedimiento basado en la celebración de una serie de convenios especiales, por los que se regularán la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de fuerzas armadas y facilidades por parte de los miembros de Naciones Unidas. Sin embargo, todo lo esquematizado para la

aplicación de medidas tomadas bajo el Artículo 42, no puede operacionalizarse, ya que los convenios especiales del Artículo 43, nunca fueron celebrados²⁶.

Por lo tanto, en el seno de la ONU se gestó un entramado institucional que regularía la participación de las Naciones Unidas en las denominadas *Operaciones de Mantenimiento de Paz*. De hecho, las operaciones de mantenimiento de la paz son una *creación* propia de la dinámica institucional de las Naciones Unidas, ya que las mismas no se encuentran contempladas expresamente en la Carta. La competencia principal en este ámbito recae en el Consejo de Seguridad, pero tanto la Asamblea como el Secretario General o cualquier estado miembro, incluso países que no pertenecen a la organización, están facultados para llevar al Consejo de Seguridad situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

El Consejo de Seguridad establece las operaciones de mantenimiento de paz, determina su alcance y mandato, y la mayoría de las veces se incluyen deberes militares que se despliegan en lugares en conflicto, *previo consentimiento del estado donde arriban*.

Entre los objetivos de las operaciones se pueden mencionar, el establecimiento de un alto o cese de fuego o el establecimiento de una *zona tapón* mientras los negociadores procuran una solución a largo plazo. En otras ocasiones, suele necesitarse que participe la policía civil o se incorporen civiles locales para ayudar a organizar elecciones o vigilar los derechos humanos. También se despliegan operaciones para supervisar el cumplimiento de acuerdos de paz, en colaboración con las fuerzas de mantenimiento de paz de organizaciones regionales. Una tarea novedosa, es la asignación de misiones de carácter humanitario a tales operaciones, con la atribución de funciones específicas encargadas de facilitar y vigilar el suministro de ayuda humanitaria a las víctimas de los conflictos.

En líneas generales, podemos decir que las operaciones de mantenimiento de paz, se han vuelto una herramienta imprescindible para la respuesta de la sociedad internacional ante situaciones de enfrentamientos armados y situaciones de post conflicto.

Sin embargo, los éxitos conseguidos no fueron los esperados.

El Informe Brahimi, elaborado sobre las recomendaciones del Grupo sobre las Operaciones de Mantenimiento de Paz, subraya el descrédito que envolvía a las misiones humanitarias hacia fines de la década de los noventa, debido a su

²⁶ Díez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 11ª Edición, 1997. p 246

inactividad en casos bien concretos: las matanzas de Bukovar (1991), el genocidio en Ruanda (1994) y la “limpieza étnica” en Srebrenica (1995).

La decisión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de intervenir en Kosovo, en marzo del año 1999, cuestionó la legalidad de la intervención humanitaria *sin la autorización expresa* del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, invocando legitimidad por razones de urgencia humanitaria, ya que ésta no fue capaz de reaccionar frente a los hechos.

La intervención en contextos tan inestables, los denominados estados fallidos, con acuerdos de paz frágiles y con dinámicas como la economía política de la guerra, complicó la actuación de las misiones de paz y puso en cuestión su neutralidad e imparcialidad, e incluso a veces llevó a la pérdida del consentimiento de las partes. El mencionado Informe Brahimi²⁷, entre sus conclusiones más importantes destacó que la falla de las operaciones de paz de la ONU, fue su completa neutralidad frente a quienes violaron los acuerdos, lo cual no permitía distinguir entre la víctima y el agresor, es decir, contemplar pasivamente que se cometan atrocidades sin poder reaccionar.

También se hizo referencia específica a la constitución de los mandatos. Para que los mismos puedan ser reales y exitosos, debe dársele a las operaciones de paz, las capacidades y los instrumentos necesarios para defender su mandato y proteger a la población civil. En este sentido, hace necesario el consentimiento de las partes en conflicto para su despliegue y especialmente que debe haber una mejora en el entrenamiento de los cascos azules para su interacción con la población local.

Otro aspecto que se incluye es la expansión de las funciones desempeñadas por tales operaciones. Para establecer la paz, los instrumentos son la diplomacia y la mediación. Para mantenerla, está el modelo tradicional de las misiones de paz, edificado sobre un acuerdo de cese del fuego y la consiguiente separación de las fuerzas enfrentadas. En cambio, para consolidarla no solamente hay que restablecer la paz, sino además construir las instituciones que la aseguren en el tiempo. En cierta medida, terminar de imponerla. La reconstrucción de estados, se inscribe en la construcción de un estado de derecho con plena vigencia de sus instituciones, pero que su constitución lleva mucho tiempo y especialmente plantea qué clase de país se debe construir, incluyendo qué valores (democracia, economía de mercado y respeto a los derechos humanos) a efectos de ser legítimos en el ámbito internacional.

²⁷ A/55/305-S/2000/809, “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas”, Asamblea General - Consejo de Seguridad, 21 de agosto de 2000. Disponible en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

En ese contexto se cerraba la década de los noventa, con la revisión del desempeño y la función de las Naciones Unidas en la construcción y mantenimiento de la paz, con el propósito de adaptarse a los nuevos desafíos y hacer posible un mundo más seguro. El mantenimiento de los principios de orden internacional no había generado precisamente un mundo más justo en términos solidarios.

Esta situación llevó a los líderes mundiales a reflexionar sobre las prácticas de la actividad humana en el ámbito de la paz y la necesidad de establecer nuevas reglas que delimiten la intervención humanitaria. En este sentido, se explica el nacimiento de la Responsabilidad de Proteger, la cual será expuesta a continuación.

3. La Responsabilidad de Proteger: Comisión Internacional sobre Soberanía y Estado.

El principio de no intervención en asuntos internos fue motivo de grandes tensiones desde los años noventa. El genocidio ruandés, las atrocidades cometidas en la antigua Yugoslavia y la proliferación de guerras internas devastadoras, evidenciaron que la soberanía estatal no debía ser interpretada como pantalla de protección para quienes cometían acciones punitivas. Así también, empezaron a entrecruzarse cuestiones de jerarquía entre aquellos que recibían protección y aquellos que los potenciales interventores preferían ignorar.

En realidad, la experiencia de las intervenciones en los años noventa arrojó una gran confusión; del impulso inicial de intervenir universalmente por razones humanitarias se pasó a la cautela pragmática de intervenir cuando se pudiese y con objetivos limitados²⁸. Se comprobó que no existían ni reglas de juego ni recursos adecuados para responder a estas amenazas a la paz y seguridad internacionales.

En septiembre de 2000, el entonces secretario de Naciones Unidas, Kofi Annan, planteó el debate en el seno de la organización: *“si la intervención humanitaria representa una violación inaceptable de la soberanía, ¿qué se debe hacer en casos como Ruanda o Srebrenica en los que se violan sistemáticamente los*

²⁸ Garrigues, Juan, “La responsabilidad de proteger. De un principio ético a una política eficaz”, *La Realidad de la ayuda 2007 - 2008. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*. Editorial Intermón Oxfam. España, 2008. P.156

derechos humanos y se transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”²⁹.

En el año 2000, la Comisión Independiente de Kosovo, que analizó el bombardeo de la OTAN, declaró que a pesar de haber sido ilegal por no tener la autorización del Consejo de Seguridad, era un acto legítimo porque se habían agotado las vías diplomáticas y porque era urgente una respuesta. Además, estos académicos concluyeron su trabajo, con un claro llamado de atención para la ONU, expresando que “la experiencia de la intervención de la OTAN en Kosovo sugiere la necesidad de llenar el vacío entre legalidad y legitimidad. La Comisión cree que ha llegado la hora de que se presente un marco de principios para la intervención humanitaria que pueda guiar las futuras respuestas a catástrofes humanitarias inminentes y que puedan servir para evaluar llamamientos para la intervención humanitaria”³⁰.

En respuesta a estos desafíos, el gobierno de Canadá, anunció a la Asamblea General, el establecimiento de la Comisión Internacional sobre Soberanía y Estado (ICISS por sus siglas en inglés), compuesta por un grupo de expertos internacionales, entre los que figuraban académicos y políticos destacados.

En diciembre de 2001, la ICISS publicó su informe y creó el término de *Responsabilidad de Proteger*. Sin embargo, los atentados terroristas del 11 de Septiembre, ya habían cambiado la agenda de seguridad internacional, cuya prioridad es ahora la lucha contra el terrorismo.

A continuación se exponen los elementos fundamentales del informe, que luego serán retomados, para su aplicación en el caso de estudio analizado en el último capítulo.

En contraposición a los casos anteriores, donde se tomaba como objeto de análisis a los estados interventores más que a las víctimas -por las que se trataba de legitimar el uso de la fuerza- este nuevo enfoque, está basado en el compromiso sobre un estándar mínimo de humanidad común y ubica a las víctimas de violaciones de derechos humanos en el centro de su proyecto teórico. De este modo, el cambio referencial -de las motivaciones propias de los estados hacia las víctimas de abusos- realza el énfasis en la promoción de la justicia en el orden político. Si bien es difícil sopesar lo moralmente correcto y lo políticamente posible, el fin que se busca es

²⁹ A/54/2000, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo 21”, Informe del Secretario General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, ítem 49 (b) del Programa, Asamblea del Milenio de Naciones Unidas, 27 de marzo de 2000 p.38.

³⁰ The Kosovo Report, Comisión Internacional Independiente de Kosovo. Disponible en <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm> (mi traducción)

extender el horizonte de protección lo más lejos posible, lo que es decir, que sea ampliamente incluyente. Con estas proposiciones iniciales, ya no se habla de un derecho de intervenir, sino más bien de una responsabilidad compartida.

El informe argumenta que la soberanía plena del estado, ahora debe involucrar la responsabilidad del mismo para proteger a sus ciudadanos de los desastres que puedan evitarse -como los asesinatos masivos, las violaciones de los derechos humanos o hambrunas- pero si el estado no puede o no tiene la voluntad de hacerlo, esta responsabilidad debe ser asumida por la sociedad internacional.

El reporte estableció un cambio en el debate, donde la soberanía del estado pasa a estar concebida en términos de responsabilidad más que en términos de control y autoridad, lo que constituye un principio básico del concepto de responsabilidad de proteger.

En el caso de que el estado no ejerza la protección efectiva de las personas, resulta necesaria la intervención por parte de otros miembros de la comunidad internacional, aplicando medidas coercitivas; las que pueden ser de índole político, económico o judicial y solamente en casos extremos se podrá incluir el uso de la fuerza armada.

Los aspectos que rigen este principio, se diferencian entre la responsabilidad de prevenir, reaccionar y reconstruir; se elaboran los principios para dar legitimidad a una intervención militar; se abordan temas pendientes en la dimensión operacional y por último, se explicitan una serie de recomendaciones a destinatarios concretos, para poder llevar adelante el principio.

Para la responsabilidad de proteger, la *prevención* es la dimensión más importante y prioritaria a desarrollar. De hecho, exponen de manera exhaustiva los componentes que debe abarcar la prevención de conflictos para que sea efectiva:

Para la efectiva prevención de conflictos (...) en primer lugar, hay que conocer la fragilidad de la situación y los riesgos que conlleva (“alerta temprana”). En segundo lugar, es preciso saber qué medidas políticas pueden ser realmente eficaces (“utillaje preventivo”). Y en tercer lugar, tiene que haber, como siempre, la disposición de aplicar esas medidas (“voluntad política”)³¹.

En esta sección, el informe hace hincapié en la necesidad de hallar la voluntad política e insiste en la inversión más efectiva de medidas de prevención. En el plano institucional, se realza el papel de la mediación y los buenos oficios en el marco de la ONU con el objetivo de contar con mediadores y equipos de apoyo

³¹ *The Responsibility to Protect*, International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa, International Development Research Centre, diciembre de 2001. p. 20. (mi traducción)

competentes y preparados, para desplazarse a conflictos en los que puedan acercar posiciones entre grupos enfrentados.

Asimismo, insta tanto a los países como a las organizaciones internacionales no gubernamentales, a crear mecanismos de alerta temprana, trabajando en conjunto con la sociedad civil local, con el propósito de entender la complejidad de los conflictos. También se promueve implementar estrategias preventivas que apunten a resolver las causas profundas de los conflictos (represión política, distribución de recursos, pobreza) y trabajar para promover la vigilancia de los derechos humanos, proteger a las minorías e instituir los acuerdos políticos.

La responsabilidad de proteger implica también, la responsabilidad de *reaccionar* ante situaciones en las que exista una necesidad imperiosa de protección humana. En la práctica, ello se traduce en medidas preventivas; si estas fallan se debe proceder a aplicar medidas coercitivas, las cuales pueden ser políticas, económicas o judiciales. Entre ellas menciona: el embargo de armas y el cese de la cooperación militar en programas de entrenamiento; sanciones financieras, restricciones en el ingreso de divisas que financian actividades ilícitas; la prohibición del tráfico internacional aéreo; restricciones a la representación diplomática o la suspensión de la membresía de organizaciones regionales o internacionales.

Únicamente en casos extremos, se recurrirá a la acción militar. Cabe preguntarse entonces, ¿Cuándo se considera un caso como *extremo*? Sin dudas, esta es la sección más controvertida de la responsabilidad de proteger.

El informe dedica un apartado entero a los requisitos y criterios precautorios para la intervención militar. Entre los cuales mencionan: la correcta autorización, la causa justa, la intención correcta, el último recurso, los medios proporcionales y las posibilidades razonables.

Para la Comisión, el caso de una intervención militar con propósitos de protección humana, debe ser una medida excepcional y extraordinaria. El criterio mínimo de *causa justa* para la intervención militar estaría dado por las siguientes circunstancias:

- *pérdida de vidas a gran escala, actual o presunta, con o sin intento genocida, lo cual es producto ya sea de la acción deliberada del estado, negligencia o inhabilidad del mismo para actuar, o en situación de inexistencia de la organización estatal; o*

- *limpieza étnica a gran escala, actual o presunta, llevada a cabo por medio de matanzas, expulsiones por la fuerza, actos de terror o violaciones.*³²

Si alguna de estas dos condiciones está satisfecha, entonces el umbral de *causa justa* estaría satisfecho como componente de la decisión de intervenir; al respecto desarrolla los “Principios para una Intervención Militar” y presenta en forma adicional los “Principios Operacionales” que guiarán la acción de quienes tomen las decisiones.

La correcta autorización, estipula que el cuerpo apropiado para aprobar estas intervenciones es el Consejo de Seguridad, y solamente si el Consejo no logra una respuesta a la causa justa que se invoque, ésta autorización recaerá sobre la Asamblea General o en las organizaciones regionales, actuando bajo el Capítulo VIII de la Carta.

Al respecto, el informe elabora una serie de consideraciones sobre la autoridad del Consejo, encaminadas a efectivizar su funcionamiento y propone que los cinco miembros permanentes, acuerden en no ejercer el uso del veto en aquellos casos donde la mayoría respalda una decisión de uso de la fuerza para prevenir o dar fin a una crisis humanitaria.

En virtud de los otros criterios para intervenir, el de último recurso implica que hayan sido exploradas previamente todas las opciones no-militares antes del uso de la fuerza; la duración e intensidad de una intervención deberá ser proporcional al objetivo humanitario -medios proporcionales- y dicha operación debe presentar oportunidades razonables de éxito.

Todos estos criterios deben ser tomados seriamente y deben analizarse para su aplicación en los casos particulares. Si tomamos el caso de Darfur, bien podría afirmarse que la magnitud de la catástrofe implica la responsabilidad de proteger de la sociedad internacional; pero una medida coercitiva que implique la fuerza sin el consentimiento del gobierno sudanés, de hecho sería contraproducente. En este sentido, el Informe apunta a construir consensos sobre las medidas que se tomen, pero respaldadas por la sólida voluntad política de los estados involucrados, y que también comprenden los recursos humanos y materiales para hacerlas efectivas.

Por último, en el informe de la ICISS, la responsabilidad de *reconstruir* analiza tanto las obligaciones de la sociedad internacional después de la intervención, como los límites que se deben tener en cuenta. Se debe contar con un plan de

³² op. cit. p. 32. (mi traducción)

intervención, que debe ser previamente evaluado, donde se exponga el inicio y retirada, donde la responsabilidad de reconstruir y hacerlo correctamente, involucre a los actores locales en el proceso de construcción de una paz duradera. Reconstruir implica en este sentido, brindar el apoyo necesario en áreas como el desarrollo y la eficiencia en la gestión del estado.

De lo expuesto, se puede resumir que la Responsabilidad de Proteger descansa sobre la base de una definición de soberanía como responsabilidad, en los principios de los derechos humanos y el nuevo concepto de *seguridad humana*³³ junto al cambio en la práctica estatal e intergubernamental en el manejo de las crisis humanitarias.

3.1 La adopción de la Responsabilidad de Proteger en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

En Naciones Unidas, con la iniciativa del Secretario General Kofi Annan, se abrió lugar a la reforma del sistema de seguridad colectiva y la consecución de los Objetivos del Milenio. En ambos casos se contó con el aporte de grupos de expertos de alto nivel, que elaboraron sendos informes que sirvieron de base para que Kofi Annan presentara en marzo de 2005, el documento titulado “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Documento en el que hacía suyas las recomendaciones de los grupos de alto nivel y se exponían consideraciones sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre del Milenio.

El Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio fue convocado por Kofi Annan (noviembre de 2003), en el contexto que originó la guerra de Irak y las divisiones en el Consejo de Seguridad. Esta comisión, examinó cómo podría ser reformada la ONU para hacer frente a los nuevos desafíos a la seguridad del siglo XXI.

El 2 de diciembre de 2004 se publica el Informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”³⁴, en el cual se adopta la posición tomada por la

³³ El concepto de seguridad humana fue utilizado por primera vez en 1994, en uno de los informes que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el mismo implica una noción amplia y multidimensional de la seguridad, centrada en las personas y las comunidades más que en los estados. Apela a la protección de las personas, ya no sólo en presencia de conflicto armado y del mantenimiento de la ley y el orden dentro de un país, atendiendo las capacidades de las personas para construir un entorno saludable y llevar adelante una vida lo más plena posible.

³⁴ A/59/565, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre los desafíos, las amenazas y el cambio, quincuagésimo noveno período de sesiones, ítem 55

ICISS en relación con la responsabilidad de proteger. La primera parte del Informe, titulada “Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad”, expone el concepto de soberanía como responsabilidad:

Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente *la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general*. Pero la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos. Y en tales circunstancias, los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos para crear la capacidad o proporcionar la protección necesaria, según el caso³⁵.

En este párrafo del Informe, el Grupo de Alto Nivel reconoce la soberanía estatal no sólo entendida como autonomía, sino también como responsabilidad de proteger a su población y a la de todos los estados en general. Esta responsabilidad implica además, ayudar a crear la capacidad de proteger de aquellos estados que no puedan o no quieran cumplir con sus obligaciones.

En la segunda parte del informe, el grupo hizo un análisis de las amenazas y peligros a la seguridad y paz internacionales, entre las que identifica seis grupos de amenazas, las cuales son: las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental; los conflictos entre estados; los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran

del Programa: Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 2 de diciembre de 2004. Puede ser consultado en castellano en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

³⁵ A/59/565, op. cit. párrafo 29, P. 23-24.

escala; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional³⁶.

En la tercera parte del informe, dedicado al sistema de seguridad colectiva y el uso de la fuerza, el Grupo de Alto Nivel analiza específicamente los contenidos de la responsabilidad de proteger. En este apartado, el Grupo se plantea como hipótesis de trabajo: qué sucedería si la prevención por medios pacíficos fracasa; si no se logró evitar la guerra y el caos; y si las amenazas distantes se hacen inminentes y reales, que no fuera posible detenerlas más que con el uso de la fuerza militar.

En este contexto, se hace necesario distinguir entre la legítima defensa de un estado, aquellas situaciones en que un estado supone una amenaza para otros mas allá de sus fronteras y aquellas en que la amenaza es predominantemente interna y la cuestión reside en la responsabilidad de proteger del estado³⁷.

Más adelante, cuando analiza las amenazas internas y la responsabilidad de proteger, menciona la Convención para la prevención y sanción del delito del genocidio y establece que “el genocidio donde quiera que ocurra es una amenaza a la seguridad de todos y nunca debe ser tolerado”; el principio de no intervención en asuntos internos no debe utilizarse para proteger el genocidio u otras atrocidades como las violaciones a gran escala del derecho internacional humanitario o limpieza étnica y deben ser considerados como amenaza a la seguridad internacional.

El Informe menciona específicamente los casos de desastres humanitarios que sucedieron en Bosnia y Herzegovina, Somalia, Ruanda, Kosovo y ahora Darfur, observando que

“Existe un reconocimiento cada vez mayor de que el problema no es el *derecho de intervenir* sino la *obligación de proteger* que tienen *todos* los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar (...) Está cada vez más aceptado por otra parte que si bien incumbe a los gobiernos soberanos la responsabilidad primordial de proteger a sus propios ciudadanos de catástrofes de esa índole, cuando no pueden o no quieren hacerlo es la comunidad internacional en general la que debe asumir esa responsabilidad (...) La fuerza, si hay que usarla debe constituir un último recurso”³⁸

³⁶ A/59/565, op. cit. P. 27.

³⁷ Idem P. 59.

³⁸ A/59/565, op. cit. Párrafo 201, p. 63.

Seguidamente el informe analiza y critica el rol jugado por el Consejo de Seguridad en esta área, el cual no ha sido ni muy sistemático ni muy eficaz en el manejo de estos casos, actuando demasiado tarde o de manera vacilante y en otras ocasiones sin reaccionar. Sin embargo, el Consejo y la comunidad internacional han venido aceptando que bajo el Capítulo VII de la Carta y en cumplimiento de la norma emergente de responsabilidad colectiva de proteger que se está imponiendo, la posibilidad de autorizar una intervención militar para reparar una situación interna catastrófica. La importancia de lo expuesto se resume en el párrafo 203 en el cual concluye diciendo

“Aprobamos la norma que se esta imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como ultimo recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica, o de graves violaciones del derecho internacional humanitario que un gobierno no haya podido o no haya querido prevenir”.

Más allá de la importancia sustancial que sentó este informe para el posterior desarrollo del principio, lo que en general se observa es que el del Grupo de Alto Nivel no avanzó en realizar recomendaciones para su incorporación en la regulación de la Carta de Naciones Unidas.

En la Cumbre Mundial de 2005 llevada a cabo entre el 14 y 16 de septiembre de 2005, en la ciudad de Nueva York se trabajó y debatió sobre el informe “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” presentado por el Secretario General.

En este informe, Kofi Annan retomó y modificó las recomendaciones hechas por el Grupo de Alto Nivel en cuanto a la responsabilidad de proteger. En la cuarta parte del mismo, titulado “Libertad para vivir en dignidad”, el Secretario General reflexiona sobre la protección y promoción de los derechos humanos e indica que se debe seguir trabajando para asumir la responsabilidad de proteger a las víctimas potenciales o reales de atrocidades masivas y actuar en consecuencia³⁹. En líneas generales, el informe recomienda a todos los estados mejorar los niveles de vida en

³⁹ A/59/2005, Un concepto mas amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, Informe del Secretario General, Quincuagésimo noveno período de sesiones, temas 44 y 55: Aplicación y seguimientos integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y en las esferas conexas. Seguimiento de los resultados de los Objetivos el Milenio, 21 de marzo de 2005. Puede ser consultado en <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

todo el planeta, y resalta que las medidas para alcanzar el desarrollo van de la mano de la protección de los derechos humanos.

En el marco de la Cumbre, los estados se proponen tratar los siguientes temas de la agenda internacional: desarrollo, terrorismo, mantenimiento y establecimiento de la paz, la responsabilidad de proteger, los derechos humanos, la democracia, la asistencia humanitaria y la actualización de la Carta de la ONU, entre otros desafíos mundiales.

Si bien algunos temas, como la reforma de Consejo de Seguridad, no lograron consenso ni aceptación, se obtuvieron resultados positivos en el Documento Final: todos los países se comprometen a alcanzar en el año 2015 los objetivos del milenio acordados en la Cumbre del Milenio; se incluyeron además, decisiones destinadas a fortalecer la capacidad de Naciones Unidas en el mantenimiento y consolidación de la paz; se crearon dos nuevas instituciones: el Consejo de Derechos Humanos (provisto de mecanismos de supervisión y auditoría más independientes y rigurosos) y la Comisión de Consolidación de la Paz (para ayudar a los países en la transición de la guerra a la paz); así como también se creó un sistema internacional de alerta temprana para prevenir desastres naturales.

En relación al uso (legítimo) de la fuerza y la responsabilidad de proteger (que ha recibido especial atención a partir del 11 de Septiembre y la posterior invasión norteamericana en Irak) se logró un acuerdo que representa una interesante innovación en la definición del sistema de seguridad vigente, y quizás sea el resultado más valioso de la Cumbre Mundial de 2005.

El Documento Final⁴⁰ enuncia en primer lugar -párrafo 138- la doctrina de la soberanía entendida como obligación de los poderes públicos en virtud de la cual “cada estado es responsable de proteger a su población” frente al genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. A continuación resalta el rol de la comunidad internacional de “alentar y ayudar a los estados a ejercer esa responsabilidad” y colaborar con Naciones Unidas para que la organización se dote de una capacidad de alerta temprana para detectar estos crímenes. A continuación reconoce -párrafo 139- que la “comunidad internacional, por conducto de las Naciones Unidas tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados” para ayudar a proteger a las poblaciones de esos crímenes; asumiendo que se actuará “por

⁴⁰ A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Sexagésimo período de sesiones, temas 45 y 120 del programa, 24 de octubre de 2005, párrafos 138 y 139. Disponible en <http://www.un.org/spanish/summit2005/documents.htm>

conducto del Consejo de Seguridad, de conformidad a la Carta, incluido el Capítulo VII, en cada caso concreto, en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda”.

En cuanto a las cuestiones sin resolver, el Documento explícitamente no habilita a las organizaciones regionales para actuar en caso de emergencia, ya que están supeditadas a la posterior autorización del Consejo. Como tampoco arrojó consenso, la adopción de un código de conducta que permita legitimar las intervenciones y el establecimiento de un criterio común para autorizarlas.

Si bien la responsabilidad de proteger fue aprobada y se comenzó a utilizar en la retórica de los líderes políticos, el consenso - y la voluntad política para alcanzarlo- sobre cuándo y cómo activar el principio, es muy difícil de conseguir en la práctica.

En este sentido, Rafael García Pérez indica que *“la responsabilidad de proteger emerge como el reconocimiento de un nuevo principio, no contemplado por la Carta de las Naciones Unidas, que representa un cambio fundamental en la consideración tradicional de la soberanía de los estados que pasa a ser concebida como un conjunto de derechos y responsabilidades de los poderes públicos frente a sus ciudadanos, entre los que se encontraría la obligación de proteger a la propia población. Solo cuando esta responsabilidad no sea ejercida y provoque situaciones de extrema gravedad, la comunidad internacional por medio de las Naciones Unidas, deberá asumir la responsabilidad de proteger a esa población civil amenazada a través de todos los medios a su alcance establecidos por la Carta, incluido el uso de la fuerza militar”*⁴¹.

Primero fue Estados Unidos quién invocó este principio para proteger a los ciudadanos iraquíes como una de las motivaciones para invadir Irak, lo cual restó credibilidad al mismo, por las características de la invasión bajo la nueva doctrina de guerra preventiva. Los más escépticos, temieron la utilización del principio como otra excusa para servir a los intereses de los países más poderosos.

En la actualidad, la situación que atraviesa la región de Darfur, es uno de los desafíos más urgentes para el principio; la aprobación de la responsabilidad de proteger debería impedir que se desarrolle una situación similar a lo que sucedió en Ruanda.

⁴¹ García Pérez, Rafael “La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, num. 11, 2006, p. 13. [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf)

En la Resolución 1674 del año 2006 sobre la protección de civiles en conflictos armados, el Consejo de Seguridad, reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Ese mismo año, el 31 de agosto de 2006, el Consejo a través de la Resolución 1706, relativa a la situación en Darfur, amplió el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) con el fin de prestar apoyo a la aplicación pronta y efectiva del Acuerdo de Paz de Darfur y menciona de forma explícita la responsabilidad del Gobierno de Sudán de proteger a los civiles bajo amenaza de violencia física.

4. ¿Nace una nueva norma internacional? Consideraciones sobre el *Soft Law*.

El presente apartado, tiene la intención de establecer una relación, si efectivamente existe, entre el reconocimiento de la doctrina la responsabilidad de proteger y lo que comúnmente se conoce como *Soft Law*; y por lo tanto indagar si debe considerarse como fuente de derecho internacional.

El *Soft Law* presenta para Boyle⁴² tres aspectos relevantes:

1. Es no vinculante: lo que es contrastado con el *Hard Law*, el cual es vinculante, como los tratados que son por definición siempre vinculantes.
2. Consiste en normas generales o principios, pero no en reglas: el *Soft Law* es contrastable con las reglas, que envuelven siempre obligaciones específicas y las normas generales o principios que son siempre más abiertas o generales en su contenido y significado, pudiendo verse como suaves.
3. El *Soft Law* es la ley que no es aplicable a través de una resolución vinculante de solución de controversias: esta instancia es la que define si estamos frente a un *Soft* o a un *Hard Law*.

En líneas generales, el *Soft Law* es considerado en forma distinta al derecho de los tratados, el cual está regulado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, implican obligaciones vinculantes y está regido por el principio *pacta sunt servanda*.

⁴² Boyle, Alan E. "Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law", *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 48, No. 4 (Oct., 1999), p. 901-913

Las fuentes básicas del derecho están enunciadas en dicha Convención y menciona a la costumbre internacional y los tratados, siendo éstos últimos los que codifican dicha costumbre, como también codifican el desarrollo progresivo del derecho internacional. Tanto la costumbre como los tratados son coercibles para los estados, a diferencia del *Soft Law* que carece de esta característica, y más bien propicia un marco de diálogo y negociación, de normas que los estados observan pero que no están legalmente obligados a cumplir.

En relación con el Documento Final firmando luego de la Cumbre Mundial de 2005, los estados se comprometen a realizar los esfuerzos necesarios para implementar los principios o normas generales allí consensuados, pero que su no cumplimiento no les ocasiona sanciones, por ser éste un acuerdo sin llegar a constituir un tratado. Sin embargo, el *Soft Law* estimula una mayor conciencia jurídica sobre temas a legislar y contribuye a asegurar la mayor presencia de valores éticos en el proceso de positivación del derecho.

Continuando con el trabajo realizado por Boyle, podemos observar cuáles son los acuerdos que están comprendidos dentro del *Soft Law*, ya que presentan unas características propias. Para este autor, el *Soft Law* en el plano internacional puede incluir: las declaraciones de una conferencia intergubernamental (como la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo); las resoluciones de la Asamblea General de la ONU (como aquellas que involucran el espacio, la descolonización o la soberanía permanente de los recursos naturales); o códigos de conducta, directrices y recomendaciones de organizaciones internacionales (como las de la IAEA, IMO, UNEP o la FAO)⁴³.

Es importante remarcar, que todos estos instrumentos de *Soft Law*, si bien reflejan la diversidad de la sociedad internacional, no comprometen la voluntad del estado a obligarse, a diferencia de lo que sucede cuando sí expresan la voluntad de obligarse por los tratados y el derecho consuetudinario. En este sentido, la Responsabilidad de Proteger no sería fuente del derecho en tanto que constituye una norma Soft.

Boyle explica también, que este tipo de acuerdos están caracterizados por el compromiso de buena fe; en todos los casos han sido negociadas cuidadosamente y se han realizado declaraciones posteriores y la mayoría de las veces su deseo es influenciar en la práctica de los estados, como un elemento de desarrollo progresivo y de creación de leyes.

⁴³ Ibidem.

La cuestión del rescate de individuos de las atrocidades de la guerra, forma parte de un proceso de protección de los individuos que se gesta en las normas y la práctica internacional. Este proceso se cristaliza en las resoluciones del Consejo de Seguridad que incluyen el mandato del uso de la fuerza para lograr objetivos humanitarios. Por ejemplo, las resoluciones 1265 (año 1999) y 1296 (año 2000), sobre la protección de civiles (incluidas las mujeres y los niños) en conflictos armados, mencionan que las violaciones masivas de derechos humanos o la interferencia al acceso de la ayuda humanitaria pueden constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, circunstancias en las cuales el Consejo podrá considerar acciones bajo el capítulo VII de la Carta.

Podemos tomar estos antecedentes, como un valioso y creciente cuerpo de cuasi-legislación o *soft law*, sobre los que posteriormente se desarrolla la Responsabilidad de Proteger. Así como el establecimiento de la Corte Penal Internacional, es otra tendencia similar en el derecho penal internacional, como parte de un proceso lento pero firme, hacia la institucionalización de la protección de civiles en la sociedad internacional.

CAPÍTULO II

SUDÁN, EL CONFLICTO INTERNO EN DARFUR



1. Aproximación al continente africano: el legado colonial.
 - 1.1 Narrativas sobre los conflictos civiles africanos.
 - 1.2 La Unión Africana.
2. Antecedente histórico de Sudán.
 - 2.1 El proceso de paz de la guerra civil entre el Norte y el Sur.
3. Desarrollo de la crisis en Darfur. Actores involucrados.

1. Aproximación al continente africano: el legado colonial.

Los europeos llegaron al continente africano en carácter de colonización y para dedicarse a la actividad comercial, especialmente al comercio de esclavos que tuvo su época de oro entre los siglos XVI y XVII. Se estima que entre diez y quince millones de africanos fueron sacados a la fuerza para ser transportados en barco al continente americano, viaje durante el cual otros millones perecieron por causa de enfermedades, el hambre y las adversidades en el camino hacia la costa hasta ser embarcados. Otros tantos murieron en las guerras de captura. De todas formas, la extracción de capital humano era primordial para el funcionamiento de la economía europea, que atravesaba la Primera Revolución Industrial.

Para África, el impacto del esclavismo se tradujo en despoblación, retraso económico (el comercio de esclavos era la actividad más lucrativa y se dejaron de lado otras actividades económicas), descapitalización humana (se llevaron a los mejores, a los más fuertes), generación de estados esclavistas y pueblos esclavizados, transformación del sistema político local y por sobre todo se generalizó la cultura de la violencia, la cultura de la impunidad.

Desde comienzos del siglo XIX, específicamente desde la Conferencia de Berlín celebrada a finales de 1884 y principios de 1885, casi todo el continente africano estaba sometido a la acción del imperialismo europeo, cuyo régimen se mantuvo hasta la mitad del siglo XX. Al momento de la Primera Guerra Mundial, los países europeos habían completado el reparto colonial y el régimen colonial se establecía sólidamente sobre los territorios dependientes. El 70% de éstos, estaba bajo el protectorado de Gran Bretaña y Francia, mientras el resto se repartía entre Alemania, Bélgica, Portugal, Italia y España.

Esta situación de dominio, se extendió hasta la Segunda Guerra Mundial. Su fin representó el comienzo de los movimientos nacionalistas y revolucionarios en favor de la independencia y descolonización africanas. Este proceso dio lugar a la aparición de una multitud de estados que se delimitaron en base a las fronteras administrativas coloniales. Los estados poscoloniales heredaron instituciones políticas débiles, cimentadas sobre economías de extracción de los recursos para beneficio de las metrópolis. Economías muy poco autosuficientes y que no estaban orientadas para brindar beneficios a la sociedad.

Los estados poscoloniales, no heredan precisamente un estado moderno como los europeos. Sino más bien, un estado distorsionado.

Entre los años '50 y '70 del siglo XX, se independizaron la mayoría de los países de África Subsahariana. Por entonces *“los sectores sociales que se rebelaron (...) querían conquistar el poder institucional, contar con soberanía y autodeterminación, y situar a estos nuevos Estados en el marco internacional. Para estos fines consideraron que debían transformar las entidades multiétnicas, multiculturales, multireligiosas y, en algunos casos, multirraciales en unidades cohesionadas”*⁴⁴. De todas formas, la formación de estados en África sufrió una considerable falta de legitimidad, debido a que se construyeron en ausencia de un consenso social sobre sus fines y valores. Y lo más importante de resaltar, para poder comprender las relaciones políticas y económicas venideras, es el modelo de vinculación de la población a través de redes clientelares. Estas redes, interconectan el poder central de las elites con el resto del sistema, a través de un proceso de intercambios políticos continuos.

Durante la guerra fría, las elites africanas vieron la posibilidad de alinearse a uno u otro bando a cambio de retribuciones, lo que a su vez fomentaba el funcionamiento de la red clientelar. La contrapartida de esta gran influencia, derivó en *“su importante capacidad de negociación, de regateo, de hacer pagar muy caro, en términos de ayuda, de apoyo o de cerrar los ojos ante la corrupción o violación sistemática de los Derechos Humanos, su alineamiento con uno u otro bloque”*⁴⁵. Es decir que en la realidad, este proceso condujo el desarrollo de un estado neo-patrimonial, en el que el derecho a gobernar descansa casi exclusivamente en una sola persona y las posiciones políticas se utilizan para conseguir beneficios económicos para el líder y sus redes de patronazgo⁴⁶.

Durante la década de los '80, el modelo clientelista heredado de la colonia, entró en crisis, cada vez los recursos del estado eran mas escasos y el mercado internacional resultaba desventajoso. Las modificaciones económicas de “ajustes estructurales” bajo el auspicio del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, debilitaron política y socialmente a muchos países africanos.

El fin del enfrentamiento Este - Oeste significó la modificación de la agendas de política exterior, de lo que se tradujo, según algunos analistas, la devaluación

⁴⁴ Aguirre, Mariano y Sogge, David. “Crisis del Estado y dominios civiles en África”, Documento de Trabajo, FRIDE, España, Diciembre de 2006.

⁴⁵ Peñas Esteban, Francisco Javier, “Diplomacia humanitaria, protectorados y política de cañoneras: África Subsahariana, estatalidad, soberanía y tutela internacional”, en Peñas, Francisco Javier (ed.), *África en el sistema internacional*, La Catarata, Madrid, 2000, Págs.51-83.

⁴⁶ Mateos Martín, Oscar, *África, el continente maltratado. Guerra, expolio e intervención internacional en el África negra*, Cristianisme i Justícia, Barcelona, Diciembre de 2005.

estratégica sufrida por algunos países del continente, dejándolos fuera de la atención de las potencias centrales⁴⁷.

Uno de los efectos provocados por fin de la guerra fría, fue la proliferación de los conflictos intra-estatales, los cuales en la actualidad se consideran una mayor amenaza a la seguridad internacional que los conflictos entre estados.

En África, las repercusiones del fin de la guerra fría, generaron una serie de cambios profundos en los estados poscoloniales: algunos estados iniciaron procesos de democratización que transcurrieron de forma pacífica⁴⁸; mientras que otros sufrieron gran debilitamiento y erosión estatal, desembocando en conflictos civiles violentos⁴⁹, que luego fueron catalogados como “estados fallidos”. Aunque no por ello sean precisamente estados débiles, si por ejemplo analizamos la estructura estatal de Sudán, nos encontramos ante un estado manipulado por una elite que controla los recursos, y el cual funciona sobre un sistema administrativo corrupto y marginalizador muy fuerte.

Los conflictos intra-estatales, fueron producto de la disolución de las estructuras del estado y acentuados por la desaparición de la competencia geopolítica que reinó durante la guerra fría. La mayoría de ellos tienen causas profundas, además de las ya mencionadas, en las cuales se entrelazan rivalidades y divisiones religiosas, étnicas y tribales. Éstas, se construyeron *de hecho* durante el proceso de colonización, que en su lógica de *divide y vencerás*, llevó al paroxismo las diferencias y utilizó a los nuevos estados en beneficio de los que tenían el monopolio de la administración. En estos casos, la marginación acentuó las grandes desigualdades a nivel social, político y cultural ente los grupos enfrentados.

Como se puede observar, África es un continente muy amplio y muy diverso. De todas formas, se pueden tomar algunos elementos desde una perspectiva global, aunque si pretendemos estudiar algún caso particular, debemos tener presente las diferencias entre los países. Estas diferencias se dan en todos los niveles, tanto económicos, sociales, políticos y culturales.

De todas maneras, podemos mencionar algunos elementos que persisten a largo y ancho de todo el continente. Uno de ellos es la pobreza y la miseria en que

⁴⁷ Ver Pérez Llana, Carlos. *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría, 1989-1997*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998, P. 351.

⁴⁸ Países como Benín, Botswana, Cabo Verde, República Centroafricana, Congo, Gambia, Guinea-Bissau, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, las islas Mauricio, Namibia, Níger, Santo Tomé y Príncipe, las islas Seychelles o Zambia, poseían regímenes democráticos en 1989.

⁴⁹ Como sucedió en Angola, Burundi, Chad, Liberia, República Democrática del Congo (antes Zaire), Ruanda, Sierra Leona, Somalia y Sudán.

viven la mitad de los africanos. En África Subsahariana, las personas subsisten con US\$1,25 al día y el número de personas pobres prácticamente se ha duplicado, de 200 millones en 1981 a 380 millones en 2005. De mantenerse esta tendencia, llegado el año 2015 un tercio de los pobres de todo el mundo vivirá en África, según los informes del Banco Mundial⁵⁰.

En segundo lugar, se puede mencionar las catástrofes naturales como las inundaciones, las sequías y los ciclones. Podemos citar, por ejemplo, lo que sucede en Etiopía, Kenya, Lesoto, Somalia y Zimbabwe, donde gravísimas sequías afectan a millones de agricultores y cuya supervivencia depende de la llegada de las lluvias. Otro es el caso de Mozambique, Ghana, Togo, Burkina Faso, Mali y Mauritania, donde las intensas lluvias e inundaciones han causado considerables víctimas humanas y han dañado los cultivos y los animales. Estas situaciones se combinan con el actual incremento del precio de los alimentos, generando agudas crisis alimentarias. Hoy en día, 21 países africanos necesitan de la ayuda exterior para poder sustentar a su población⁵¹.

Otro de los elementos que atraviesa todo el continente, son las epidemias de enfermedades como el VIH-SIDA y el Ébola. El SIDA afecta aproximadamente a 50 millones de africanos y la mayoría de los afectados son los jóvenes y las mujeres⁵². Estas enfermedades atacan con más fuerza en las zonas donde la miseria es profunda y generalizada, donde no hay atención médica y donde la generalidad de la gente vive en condiciones de inanición.

El último elemento global, serían las guerras y los conflictos civiles violentos, que han provocado la muerte de millones de personas y el desplazamiento masivo de más de diez millones de pobladores y más de cuatro millones de refugiados fuera de sus países.

⁵⁰ Grupo Banco Mundial, Comunicado de Prensa N°: 2009/065/DEC, Washington, 26 de agosto de 2008. Sitio Web <http://go.worldbank.org/PMOZFPVZSO> (Fecha de consulta 20-09-08)

⁵¹ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura define como “grave inseguridad alimentaria” a la situación en que los movimientos de refugiados, la concentración de desplazadas o la combinación de áreas con cultivos quemados y pobreza profunda dificultan el acceso a la comida. La FAO enumeró en esta situación a Burundi, República Centroafricana, Chad, Congo, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Madagascar, Sri Lanka, Somalia, Sudán, Uganda y Tanzania. En una categoría más alarmante definida por “países que enfrentan una escasez excepcional en la producción o abasto alimentario general como resultado de cosechas fracasadas, desastres naturales, interrupción de importaciones, fractura de la distribución, excesivas pérdidas posteriores a la cosecha”, la FAO enumeró a Lesoto, Swazilandia y Zimbabwe.

⁵² Grupo Banco Mundial, “VIH/SIDA en África”, Noviembre de 2007. Sitio Web <http://go.worldbank.org/7O12VS3IZO> (Fecha de consulta 20-09-08)

Y sin dudas, la imagen que perdura en el imaginario colectivo, es este último elemento. Las imágenes de las guerras son las más difundidas por los medios de comunicación, lo cual a su vez refuerza la lógica del rol que desempeña la sociedad internacional para tratar de resolver los conflictos. Como así también, el rol que se desempeña para “ayudar” a los africanos a liberarse de sus “males”, sin tener en cuenta otros aspectos y dinámicas de la realidad africana, de signos mucho más positivos. De hecho, las noticias siempre llegan cuando estalló un nuevo conflicto, cuando hay nuevas catástrofes o epidemias. Poco se escribe a diario, de la inventiva capacidad de las sociedades africanas, donde conviven pacíficamente distintas culturas y etnias.

Las guerras constituyen, por tanto, la visión dominante que tenemos de África. En el mundo de la pos-guerra fría, una oleada de conflictos civiles afectó a países como Angola, Burundi, Chad, Congo Brazaville, Liberia, la República Democrática del Congo, Ruanda, Sierra Leona, Somalia y Sudán, donde algunos incluso ocasionaron el derrumbe de las instituciones estatales. Estos conflictos, sin duda, tienen un coste terrible para las sociedades africanas en términos de vidas humanas, destrucción de infraestructuras, costes económicos, etc.⁵³

En el afán de entender el origen y conocer las causas de los conflictos en África, se han desarrollado distintas narrativas o discursos, se han hecho análisis que dejan de lado varios aspectos relevantes y configuran estereotipos, y por los que una guerra civil se puede ver como un hecho simplificado o mitificado.

1.1 Narrativas sobre los conflictos armados africanos.

Tomando el trabajo realizado por Itziar-Ruiz-Giménez Arrieta sobre las narrativas explicativas desarrolladas por Mark Duffield, se puede hablar de tres diferentes narrativas sobre las guerras civiles africanas y sus causas: el nuevo barbarismo, el subdesarrollo como causa del conflicto y la economía política de la guerra.

El “*nuevo barbarismo*” caracteriza a las guerras africanas, como una consecuencia directa de la rivalidad étnica ancestral. Son por tanto luchas salvajes, irracionales, anárquicas y carentes de proyecto político. Lo cual es bastante racista, ya que nos muestra a África como “la primitiva e incivilizada”, de por sí violenta e

⁵³ Ver Ruiz-Giménez, Itziar, “Las buenas intenciones. Intervención Humanitaria en África”. Editorial Icaria, Madrid, 2003.

incapaz de convivir en la diferencia y presupone que las diferentes culturas generan *per se* los conflictos.

Este enfoque tiene asidero en discursos como el “*choque de civilizaciones*”⁵⁴ o “*la anarquía que viene*”⁵⁵, que predominaron en el mundo académico de los años noventa “cuando el fin de la guerra fría liberó los odios interétnicos”, los cuales se toman como causa profunda de las guerras.

Entre las críticas que reciben este tipo de análisis, Ruiz-Giménez Arrieta nos explica que discursos como “el nuevo barbarismo” están vinculados y contruidos desde un discurso racial y de determinismo biocultural. Aquí, se pone énfasis en la diferencia cultural, y de hecho, esa diferencia es la causa del conflicto, el antagonismo y la violencia. Es una visión instrumental que criminaliza la etnicidad y que oscurece la dinámica interactiva de las identidades étnicas, religiosas o culturales. Y por sobre todo, invisibiliza la actuación y responsabilidad de distintos actores exógenos, que en su lucha por el poder y los recursos, instrumentalizan las rivalidades etnoculturales para movilizar a la población.

La segunda corriente de análisis, considera los conflictos africanos como consecuencia directa del *subdesarrollo*. La misma está íntimamente relacionada con la retórica de los estados fallidos, como parte del proceso de descomposición institucional de los estados africanos, donde una elite mantiene el poder y los recursos, mientras el resto de la población vive inmersa en la pobreza.

Por cierto, cada vez que se plantea el debate sobre los estados frágiles, débiles o fallidos, la mayor parte de África Subsahariana es citada como ejemplo. Inclusive los denominados *big states* (Nigeria, República Democrática del Congo, Sudán y Angola) adolecen de serios problemas estructurales. Son estados que no garantizan la seguridad y los derechos, como tampoco facilitan el acceso a bienes públicos y privados a sus ciudadanos, no controlan el conjunto del territorio desde la perspectiva de la seguridad pública ni de la administración de justicia y la provisión de servicios, como tampoco tienen el monopolio legítimo del uso de la fuerza⁵⁶.

Este discurso, alude también como origen de la violencia, el aumento de la marginalidad social, el crecimiento demográfico incontrolable, la militarización de grupos sociales y el deterioro medioambiental. Podría afirmarse que la condición del

⁵⁴ Huntington, Samuel, “The clash of Civilizations”. Revista *Foreign Affairs* vol. 72, no. 3, summer 1993, pp. 22-49.

⁵⁵ Kaplan, Robert “The Coming Anarchy”. Revista *The Atlantic Monthly* Feb. 1994; 273, 2; Academic Research Library, pp .44-76.

⁵⁶ Aguirre, Mariano y Sogge, David. “Crisis del Estado y dominios civiles en África”, op. cit. P.1

subdesarrollo es vista como una patología del Sur, donde se genera la violencia. Retoma la teoría del desarrollo liberal, que clasifica a las sociedades según su grado de progreso, en sociedades civilizadas, semi-civilizadas y bárbaras-salvajes (naciones desarrolladas, en vías de desarrollo y subdesarrolladas).

Mientras algunos resaltan los factores internos, otros resaltan las condiciones estructurales como la dependencia exterior, la deuda externa, la marginalidad de África en la economía mundial, etc. Comparten, no obstante, la idea de que la modernización, la urbanización, la alfabetización y las mejores condiciones de vida producen menores posibilidades de conflicto. La presunción de que la condición de subdesarrollo representa un riesgo más elevado para la irrupción de los conflictos armados, es la que ha dominado el ámbito de la Cooperación al Desarrollo. En ese ámbito, la seguridad quedaría planteada en términos de lo peligroso que se convierte el mundo subdesarrollado y por lo tanto, se legitima el *desarrollo* como mecanismo de prevención de los conflictos.

Es innegable el aporte que hace esta narrativa para tratar de entender las causas de las guerras civiles africanas; por cierto la escasez de recursos hace más conflictivas las relaciones de poder y dominación, como en las que existen en las sociedades africanas. Pero no se puede establecer una relación directa y constante entre pobreza y conflicto, si bien puede ser una causa permisiva pero no esencial.

Por ejemplo, ¿cómo se explica que Malawi -uno de los países más pobres del mundo- sea relativamente estable y que otros, más prósperos e institucionalizados como los Balcanes, se hayan visto sumergidos en conflictos violentos?

Llegados a este punto, parece necesario incorporar otros factores que nos ayuden a entender las causas de los conflictos africanos. A continuación, se expondrá la tercer narrativa y las nuevas conjeturas que aporta para el análisis. Se trata de la corriente explicativa denominada como la “*economía política de la guerra*”.

Esta perspectiva concibe las guerras civiles africanas como “*la respuesta de ciertas elites políticas y económicas a su desigual integración en la economía mundial*”. En efecto, estudia en profundidad los flujos económicos que se producen en las *guerras por recursos*, donde están íntimamente relacionados los intereses económicos de una elite africana con las redes transnacionales criminales.

Este discurso, centra el análisis en la crisis de legitimidad que sufrió el estado postcolonial africano a finales de la década de los ochenta y la lucha por el control de los recursos económicos. Retoma la retórica de los *estados fallidos*, donde las facciones rebeldes que se levantaron contra del poder central, acabaron

convirtiéndose en los denominados *señores de la guerra*⁵⁷. En efecto, uno de los cambios más importantes desde finales de los '80, es que las guerras que comenzaron siendo de liberación o reforma política, han evolucionado por la propia dinámica del conflicto y los intereses económicos asociados al mismo, y han acabado convirtiéndose en *guerras de señores de la guerra*⁵⁸.

Paul Collier, ex director del Grupo de Investigación para el Desarrollo del Banco Mundial y reconocido economista especializado en África, ha estudiado y establecido la relación directa entre recursos naturales y la violencia. La diversidad étnica y religiosa y las disparidades socio-económicas no exacerban forzosamente los riesgos de conflicto, sino que por lo general, los culpables son fuerzas económicas como la pobreza arraigada y una elevada dependencia de las exportaciones de recursos naturales. Así como lo han hecho autores como De Wall y Duffield, quienes señalan además, que los señores de la guerra se constituyen en nuevas identidades políticas y que instrumentalizan la etnicidad.

Entre los factores desencadenantes se encuentran, entre otros, la caída del precio de las materias primas, los Planes de Ajuste Estructural y el fin de la guerra fría. Estos factores habrían provocado la reducción de las principales fuentes de financiación del estado, con las que las elites africanas nutrían sus redes clientelares y mantenían el estatus quo y la represión. De manera que, el estado poscolonial perdía su utilidad y legitimidad para algunas elites, las que se dedicaron a buscar nuevas fuentes de autoridad, privilegios y beneficios materiales. Para conseguirlo, algunos emprendieron procesos de democratización, mientras que otros los encontraban en la economía de la guerra: en el control de los recursos naturales, el tráfico de armas u otras actividades económicas ilegales⁵⁹.

⁵⁷ Los señores de la guerra, son caudillos locales que asumen funciones políticas, militares y económicas. Es decir, constituyen nuevas formas de articular el poder, en contextos de crisis económica y decadencia de las estructuras políticas. A su vez, pueden ejercer el control efectivo en partes importantes del territorio, amenazando la soberanía y seguridad del estado.

A diferencia de la insurgencia de los años 1960 a 1980, una de las características principales de los señores de la guerra, es que carecen de una motivación política, ya no intentan "legitimarse" afirmando que defienden intereses de la nación o de entidades étnicas, y recurren a la violencia para obtener ganancias personales.

⁵⁸ Pérez de Armiño, Karlos, Areizaga, Marta y Vázquez, Norma. "Conflictos Civiles", *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Versión digital

<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/39> (Fecha de consulta 29 -09- 08)

⁵⁹ Ver Ruiz-Giménez, Itziar, "Los conflictos armados contemporáneos del África subsahariana", *Revista Pueblos, Asociación Paz con Dignidad*, Domingo 15 de diciembre de 2002. <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article137> (consultado en septiembre de 2008)

Un caso paradigmático es la guerra por recursos en República Democrática del Congo, donde están involucrados más de siete países africanos. Los recursos naturales de este país (diamantes, oro, cobalto, cobre, madera, café, petróleo) están siendo saqueados, y en especial el coltán, mineral que en la actualidad es esencial para la fabricación de teléfonos celulares y computadoras. La explotación del coltán, conlleva nocivos efectos humanos (se explotan más de treinta mil personas en las minas) y medioambientales (deforestación y extinción de especies).

En el año 2002, el Consejo de Seguridad de la ONU constituyó el Panel de Expertos para estudiar "la explotación ilegal de los recursos naturales y otras formas de riqueza de la República Democrática del Congo". Su estudio concluyó que la explotación ilegal del país continúa, a pesar del actual proceso de paz, en manos de tres grandes redes político-económicas. Una de ellas, es la red vinculada al gobierno congoleño y al de Zimbabwe, movida por intereses políticos, militares y comerciales; otra red la controla el gobierno de Ruanda y una tercera que está protegida por Uganda. Asimismo, el informe incluía una lista de 85 compañías internacionales conectadas en dichas redes y que, por tanto, han contribuido de alguna manera a la prolongación del conflicto y al saqueo de los recursos naturales del continente africano⁶⁰.

Como se observa, los conflictos ya no se determinan por factores de tipo identitario ni por la condición de subdesarrollo, sino por la funcionalidad que la guerra genera para algunos actores. Podemos entenderlo como una reinterpretación de la guerra, ya que en sentido macroeconómico la guerra es irracional por sus efectos destructivos; ahora para algunos actores, la *economía política de la guerra*, genera grandes beneficios económicos, por lo que no resulta tan irracional.

En efecto, los sectores poderosos utilizan la violencia para despojar a los sectores vulnerables de sus recursos económicos, para luego venderlos en complejas redes de economía paralela, que incluyen el tráfico internacional. Estas redes, han surgido en medio del colapso de estado, la corrupción y la crítica situación económica. Están integradas por un entramado complejo de actores, entre los que se encuentran gobiernos africanos, potencias regionales y extranjeras, transnacionales de diamantes, petróleo o armas; con intereses políticos y económicos bien determinados y con el poder suficiente para perpetuar situaciones de violencia.

En conclusión, la literatura de la *economía política de la guerra*, hace visibles a todos los actores involucrados, quienes toman decisiones racionales para la generación y prolongación de los conflictos, rompiendo con la idea del África

⁶⁰ *Ibidem.*

primitiva, irracional y bárbara. Al contrario, en estos conflictos opera la modernidad, la lógica del capitalismo que busca maximizar los beneficios a menores costos.

Sin embargo, este enfoque generaliza la visión negativa de la sociedad africana, la incapacidad de valorar los recursos de sus países y criminaliza tanto a las elites africanas como a los grupos insurgentes, lo que se presenta como modelo general.

Otra crítica que se puede hacer, es que esta narrativa centra su análisis en las dinámicas económicas, sin analizar cómo la comercialización de la guerra y la violencia se ajustan a la estructura clientelar, donde se generan estrategias de acomodación y resistencia a los *señores de la guerra*. De hecho, no son pasivas las sociedades africanas, mientras algunos se reacomodan en la red clientelar y en la redistribución de beneficios, otros grupos construyen redes de solidaridad y apoyo para paliar los efectos devastadores de los conflictos.

En palabras de Ruiz-Giménez Arrieta *“en los grandes desembarcos humanitarios de la década pasada, nos olvidamos de las sociedades africanas. Por ejemplo, en Somalia o Liberia, Naciones Unidas y la Comunidad Internacional se dedicaron reiteradamente a negociar con los señores de la guerra. Marginaron así tantas y tantas iniciativas locales que buscaban la paz. El estereotipo que muchos internacionales llevaban sobre el africano, bien el de un salvaje o el de un niño que necesita tutela, contribuyó sin duda alguna a ello.”*

Es hora de darles a los africanos el protagonismo que tienen también en la solución de las crisis, de reconocerles su papel activo en la construcción de las soluciones a los conflictos. De cumplir el rol que juega la comunidad internacional para proteger los derechos humanos o en la gestión de la cooperación al desarrollo, en observancia de las dinámicas sociales propias; es posible que aprendamos a ayudar si aprehendemos de ellos.

En cuanto a Sudán, el país más grande del continente africano, comprende junto con Eritrea, Etiopía, Somalia, Kenya, Uganda y la República de Yibuti la región denominada como El Gran Cuerno de África⁶¹. Hoy en día, esta región presenta gran inestabilidad política, social y económica; además de ser la región que registra los índices de pobreza más altos del mundo y donde se suceden los conflictos civiles más violentos.

Uno de los focos desestabilizadores proviene de las rebeliones que suceden en Sudán, del conflicto interno en Darfur que involucra como responsables tanto al

⁶¹ La región se ubica en el extremo oriental de África, donde desemboca el Mar Rojo con el Océano Índico, frente a la península arábiga.

gobierno de Jartum como a los diversos grupos rebeldes y las milicias paramilitares. Conflicto que a su vez repercute en los países vecinos, como Chad y República Centroafricana.

Otra fuente de conflicto proviene de las rivalidades entre Eritrea y Etiopía con la lucha de poderes en Somalia, lo cual involucra al incipiente gobierno secular de Somalia y a milicias y clanes antigubernamentales, militantes islámicos y jefes militares adversarios a los islámicos. Por el momento, y a pesar del acuerdo de paz, la lucha armada no cesa ya que los grupos islamistas resisten la presencia de las tropas etíopes.

Por otra parte, la región del Gran Cuerno de África ha mantenido su relevancia estratégica para las grandes potencias, ya no sólo desde el punto de vista de los recursos naturales, sino desde la perspectiva de la seguridad internacional, cobrando mayor interés luego del 11 de septiembre de 2001.

Como consecuencia, Estados Unidos en su plan de erradicación del terrorismo y de ideologías extremistas, ha impulsado los esfuerzos para resolver los conflictos y promover la democratización de la región, como parte del discurso antiterrorista que modela su política exterior. Con la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional, en septiembre de 2002, el presidente George Bush elevó a doctrina nacional de Estados Unidos la acción anticipada contra los *rogue states* (estados peligrosos, sospechados de tenencia de armas de destrucción masiva) y grupos terroristas, dando origen a la doctrina de “acciones preventivas”, como fue catalogada la intervención en Irak.

Los esfuerzos de Naciones Unidas a favor de la paz en África, han asumido distintas formas con el transcurso de los años: la campaña prolongada contra el apartheid en Sudáfrica, el apoyo activo a la independencia de Namibia, varias misiones para prestar apoyo electoral y 23 operaciones de mantenimiento de la paz. Las operaciones más recientes se establecieron en Liberia (2003), Costa de Marfil y Burundi (2004), la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (2005), la Misión en República Centroafricana y Chad (2007) y la Misión conjunta con la Unión Africana establecida en julio de 2007 para Darfur (UNAMID). Estas Misiones involucran a trabajadores civiles y militares en fuerzas de *peacekeeping* y *peacemaking* que desarrollan actividades para reducir los conflictos en África.

El caso de Sudán, fue catalogado por el Coordinador del Socorro de Emergencias de la ONU, como la peor crisis humanitaria contemporánea no provocada por causas naturales. Las agencias de Naciones Unidas, diversas organizaciones no gubernamentales, la Cruz Roja y Media Luna Roja ya habían

enviado trabajadores humanitarios, cuando en marzo de 2005, debido a las violaciones generalizadas de los derechos humanos, el Consejo de Seguridad remitió la situación en la región de Darfur desde el 1º de julio de 2002, al Fiscal de la Corte Penal Internacional.

1.2 La Unión Africana.

La Organización de la Unidad Africana (OUA) fue creada por 32 estados africanos en 1963, con el objetivo de resguardar su independencia, promover la unidad y solidaridad africana y eliminar los restos del colonialismo en el continente. Con el transcurso del tiempo, se han incorporado 21 países más. El mandato de descolonización expiró en 1990, con la independencia de Namibia y la desaparición del apartheid en Sudáfrica en 1994.

Desde su fundación, la OUA, como organización internacional regional, ha permitido a sus miembros tomar posturas comunes en materias de interés común respecto de África y exponerlas en las instancias internacionales.

Fue así como al momento de la realización de la Cumbre Mundial de 2005, la Unión Africana expuso la postura común de la región, en relación a los temas tratados. Y específicamente fueron pioneros en el respaldo político a la Responsabilidad de Proteger, relativa a la protección de civiles en conflictos armados.

Al momento de redacción de la Carta de la organización, se enfatizaron los principios de soberanía de los estados y la no interferencia en los asuntos internos. Con lo cual, se dejó poco margen de acción para que la organización tome parte en la prevención y manejo de los conflictos regionales, especialmente las guerras civiles. En relación con este tema y ligado a las dificultades en materia de logística, financiamiento e infraestructura, se hizo evidente la necesidad de reajustar la arquitectura institucional a la realidad en que dicha organización está inmersa.

Durante la década de los noventa, la distensión internacional por parte de la ONU en relación con las intervenciones humanitarias (luego de las lecciones extraídas de Somalia y Ruanda) implicó para el continente africano, que la responsabilidad intervencionista recayera sobre los propios africanos, en especial en la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés), cuyo brazo armado intervino en Liberia (1990-1997), Sierra Leona (1991 y 1998),

Guinea-Bissau (1999) y Costa de Marfil (2005)⁶². Por su parte, la OUA, creó el Centro para Prevención, Manejo y Resolución de Conflictos con soporte técnico y financiero de los países occidentales. Los gobiernos de Francia, Reino Unido y EEUU, concertaron acuerdos de entrenamiento y asistencia, para fortalecer “las soluciones africanas a los conflictos africanos” por un lado, y por otro, para reducir las presiones que recaían sobre ellos.

En cuanto a la evolución institucional de la OUA, durante la cumbre realizada en septiembre de 1999, los líderes regionales tomaron la decisión de establecer la Unión Africana (UA), manifestando un nuevo impulso respecto a los principios fundacionales y para perfeccionar sus mecanismos de acción.

La UA obtuvo existencia jurídica a partir del acuerdo celebrado en la Cumbre de Durban, Sudáfrica, el 9 de julio de 2002. La misma, fue establecida con el propósito de asegurar la paz, seguridad y estabilidad regional y acelerar el proceso de integración en el continente. Con respecto a los principios consagrados, si bien refuerza la soberanía de los estados, da un salto cualitativo al habilitar a la organización, para intervenir en los asuntos internos de un estado miembro sospechado de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad. Durante la Cumbre de Durban, también se adoptó la creación del Consejo de Paz y Seguridad, para la prevención y resolución de conflictos. Este órgano trabaja también en la reconstrucción post-conflicto, la lucha contra el terrorismo, la armonización de las políticas de defensa y la promoción de la democracia y los derechos fundamentales.

Un aspecto novedoso en la organización fue la creación de fuerzas inter-africanas destinada a misiones de mantenimiento o restablecimiento de la paz, las cuales han cobrado mayor relevancia con la aprobación de la ONU para desarrollar misiones conjuntas. En el año 2004 la UA puso en práctica este tipo de mecanismo, estableciendo la Misión de la Unión Africana en Sudan (AMIS), que intentó poner fin a la crisis en Darfur.

2. Antecedente histórico de Sudán.

Sudán fue conquistado por Egipto entre 1820 y 1840, y fue así que la administración egipcia incluyó al país dentro de su sistema provincial. Luego, a mediados del siglo XIX, la expansión del Reino Unido convirtió al país en un espacio

⁶² Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar. *La Historia de la Intervención Humanitaria: El Imperialismo Altruista*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2005. p. 225.

estratégico para los intereses británicos. Además de objetivos comerciales, el Reino Unido tenía como objetivo frenar la expansión francesa en África, lo cual motivó el control conjunto con Egipto. El régimen de condominio sobre el Sudán es el resultado de dos imperialismos, ya que Egipto estaba controlado por el Reino Unido y obligó al gobierno de El Cairo a respetar la presencia y ocupación británica.

En 1883 la resistencia local encabezada por el líder religioso “Mahdi” Mohamed Ahmed⁶³, derrotó a las tropas anglo-francesas y tomó el control de la capital de Sudán, Jartum. Dos años más tarde, se proclamó el estado islámico independiente, pero que luego fue derrocado por las fuerzas británicas en 1898.

La situación de la administración de Sudán permaneció latente entre Egipto y el Reino Unido; mientras tanto y especialmente luego de la segunda guerra mundial, los deseos autonomistas de los propios sudaneses comenzaron a organizarse. El partido independentista denominado “Umma” (organizado y dirigido por el hijo del Mahdi revolucionario del siglo XIX) consiguió afianzarse y su acción se encaminó a emancipar al pueblo sudanés.

Con la aprobación del Reino Unido y Egipto y a través de un referéndum, el país se independizó como colonia en el año 1956⁶⁴; y desde entonces ha sido recurrente la toma del poder por parte de grupos militares con orientaciones islámicas extremistas y las guerras civiles. El primer presidente elegido por la Cámara de Representantes, Abdula Jalil, líder del partido Umma, fue derrocado por el régimen militar que estuvo en el poder hasta 1964.

En 1969, el presidente Yaafar Nimieri mantuvo conversaciones con los líderes políticos del sur, con la idea de poner fin al conflicto civil que enfrentaba al norte (árabe y musulmán) con el sur (africano de religión cristiana y animista) y que gravitaba en torno el control de los recursos naturales y los intereses del norte que marginaban a las poblaciones del sur⁶⁵.

⁶³ Autoproclamado “Mahdi, enviado de Dios”.

⁶⁴ En febrero de 1956, Sudán fue admitido como miembro en las Naciones Unidas.

⁶⁵ Esta preponderancia del norte sobre el sur, tanto política como económica, podría decirse que fue heredada de los tiempos de administración colonial. En el sur predominó desde siempre un sector demográfico muy heterogéneo, y donde tienen cabida varios credos religiosos. Estas poblaciones asentadas en las provincias del sur, se han sentido extrañas a los egipcios que colonizaron y esclavizaron a los sudaneses. En cambio en el norte, la organización de la elite política estuvo más vinculada a los intereses económicos con las metrópolis que con intereses independentistas, como fue el caso de las provincias del este y el sur.

La primera guerra civil finalizó en 1972, con la firma del acuerdo de paz de Addis Abeba, pero el conflicto resurgió en 1983. Como consecuencia, hubo dos millones de muertos y cuatro millones de desplazados internos.

Alex de Waal⁶⁶, concluye en su análisis sobre la constante inestabilidad que ha golpeado al país, que existen dos características bien marcadas en este sentido: una de ellas sería la extrema desigualdad económica y política entre el centro fuertemente dominante y la periferia débil y fragmentada; y la otra característica sería la incapacidad de cualquier grupo o facción, que haya pretendido ejercer el control efectivo sobre las instituciones del estado. Como resultado, Sudán ha estado regido por una inestabilidad política crónica, caracterizada por las coaliciones que buscaban alzarse con el poder central, la militarización de la sociedad en la periferia, y la persistente habilidad de la elite central, no sólo de sobrevivir sino de prosperar en medio de estas crisis.

Como ya se adelantó, internamente el país está dividido en múltiples religiones (musulmanes, cristianos, animistas, paganos) etnias (árabes y africanos) y diferencias socioeconómicas (nómadas y campesinos). En tiempos de conflicto, estas divisiones se ven agravadas por las pugnas sobre el control de los recursos naturales. Aunque el petróleo fue descubierto en la parte sur de Sudán en 1978, la población del país es una de las más pobres del mundo. Es decir, que si bien los ingresos por la comercialización del petróleo mejoraron el ingreso nacional, la situación de pobreza en la periferia persistió y se registró una mayor concentración de la riqueza por la elite central.

En este contexto, que Sudán sea un país de vasto territorio, rico en recursos naturales y cosechas agrícolas abundantes, el problema siempre ha sido la utilización del hambre como arma política contra el sur, contra la insurgencia.

2.1 El proceso de paz de la guerra civil entre el Norte y el Sur.

Luego del golpe de estado en 1989, encabezado por el general Omar Hassan Al Bashir, en el país se impuso la ley islámica, se revocó la constitución y se proscribieron los partidos de la oposición. Un nuevo gobierno musulmán llegó al poder: el Partido del Congreso Nacional (PCN), el cual se enfrentaba con el Ejército

⁶⁶ De Waal, Alex. *Crisis State Research Center*, Occasional Paper no. 2, Social Science Research Council "Sudan: What kind of state. What kind of crisis?". Londres, Abril de 2007. Disponible en http://www.justiceafrica.org/wp-content/uploads/2007/04/DeWaal_Crisis_States_2.pdf

de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS) mientras se desarrollaba la guerra civil en el centro, en el sur y el este del país.

Este régimen musulmán, permitió la estadía de Ben Laden en el país entre los años 1991 y 1997, permitiendo también el alojamiento de terroristas en los campos de adiestramiento. Esta política, provocó un creciente aislamiento internacional del país, hasta que luego de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU, el régimen se vio obligado a expulsar a Ben Laden del país, desmantelando las instalaciones e infraestructuras montadas por la red terrorista Al Qaeda.

Durante la década de los noventa, el régimen de Bashir también enfrentaba difíciles relaciones con sus vecinos Eritrea y Uganda, en el contexto de ofensivas conjuntas y sobre acusaciones mutuas de respaldar a las respectivas guerrillas. Por otro lado, las relaciones con Egipto se deterioraron con motivo del atentado contra el presidente Mubarak en 1995, hecho que El Cairo imputó a las autoridades sudanesas.

Simultáneamente al conflicto civil, han aparecido dos crisis paralelas: la presencia del Ejército de Resistencia del Señor⁶⁷ de Uganda en el sur de Sudán, que desde hace años ha llevado a la ruina a ambas partes de la frontera; y la crisis en el la provincia de Darfur en el oeste de Sudán, que continúa desde sus inicios en febrero de 2003.

La guerra civil entre el norte y el sur finalizó oficialmente el 9 de enero de 2005, con la firma del Acuerdo Ampliado de Paz (CPA⁶⁸ por sus siglas en inglés), por el cual se le reconoce autonomía a la zona sur controlada por el ELPS y se le concede el control mayoritario del nuevo gobierno de Sudán del Sur, con capital en Juba, y un papel minoritario en el Gobierno de Unidad Nacional en Jartum. También se fijó un referéndum para el año 2011, por el cual el pueblo de Sudan del Sur decidirá si se separa del resto del país o no.

Uno de los desafíos que presenta este Acuerdo de Paz, es asegurar en todo caso la reforma del gobierno, que sistemáticamente ha descuidado a la periferia y los ha dejado desintegrados del sistema económico, político y social que plantea el centro, es decir la capital bajo el monopolio del Partido del Congreso Nacional (PCN).

⁶⁷ Este grupo opera en el norte de Uganda, y tiene su base de operaciones en la frontera con Sudán. Por su vecindad con países que experimentan y han experimentado conflictos similares, el ERS se ha ligado con grupos como el Ejército de Liberación de Rwanda y el Rally for Congolese Democracy de República del Congo. El ERS adquirió notoriedad por sus actos de secuestro de niños para utilizarlos como soldados, sometiendo a actos de tortura a algunos de ellos y entregando a muchas de las niñas a los oficiales superiores, como esclavas sexuales. En el año 2004, la Corte Penal Internacional acusó a cinco jefes militares responsables de crímenes de guerra y lesa humanidad.

⁶⁸ Comprehensive Peace Agreement.

Y quizás, el desafío fundamental del Acuerdo, sean las elecciones presidenciales y legislativas programadas para julio de 2009.

El proceso de paz ha recorrido un camino muy precario, tanto en la desmovilización de las milicias aliadas del gobierno, como en el conflicto por la demarcación de fronteras en las zonas productoras de petróleo y lo relativo al desembolso de los ingresos del petróleo. De hecho, desde que el país comenzó a exportar petróleo y gas natural, es significativo como se ha duplicado el presupuesto en defensa, vinculado al conflicto por el control de los recursos, ya que hasta entonces el país era importador de los mismos.

El gobierno central ha demostrado su dominación estructural sobre el norte sudanés, donde el Acuerdo es más difícil de implementar, ya que ninguno de ellos está de acuerdo con el referéndum que posibilita la autodeterminación del sur, y buscan mantener el Gobierno de la Unidad Nacional. Otra cuestión fundamental es que este monopolio, se traduce en la prohibición de la oposición. El sistema de inteligencia y seguridad del PCN actúa con impunidad arrestando a editores y periodistas sin cargo alguno y clausurando muchos periódicos o agencias de noticias, considerados como anti - PCN.

3. Desarrollo de la crisis en Darfur. Actores involucrados.

En febrero de 2003, en Darfur, la región occidental de Sudán, el Ejército de Liberación de Sudán (SLA por sus siglas en inglés) y el Movimiento por la Justicia y la Igualdad (JEM) se levantaron en armas contra el gobierno de Jartum.

Estos grupos representan los intereses de las tribus sedentarias locales Fur, Massaleit y los nómadas Zaghawa, impulsados por el sentimiento de marginalización y negligencia, de larga data, en que los ha mantenido Jartum. Al momento de la firma del Acuerdo de Paz entre el norte y el sur, la situación se tornó insostenible, ya que estos grupos de Darfur no fueron invitados a participar en las negociaciones. Si la conexión entre ambos conflictos existe, debemos reconocer que en cierta medida la comunidad internacional, avaló la construcción de un proceso de paz no equitativo.

La insurgencia está liderada por el SLA, el cual conforma un grupo liderado en su mayoría por guerrilleros árabes de la región del sur de Darfur, mientras que el JEM está compuesto predominantemente por la tribu Zaghawa, y aunque menor en tamaño, su orientación islamista lo hace parecer, quizás, políticamente más organizado. La política del gobierno de Sudán, ha sido desde el inicio de las

hostilidades, la destrucción de las bases que soportan a estos grupos rebeldes atacando las villas civiles en Darfur.

Me parece de interés recordar, que en el año 2003 y en coincidencia con el inicio de esta crisis, la agenda internacional giraba en torno a la guerra contra el terrorismo y los ojos del mundo estaban puestos en lo que sucedía en Irak.

Se puede afirmar, que para los orígenes de este conflicto, la comunidad internacional apostaba a que la negociación y posterior firma del Acuerdo de Paz entre el norte y el sur, implicaría también un proceso de paz en Darfur. Este prevalecer del CPA sobre los inicios de conflicto de Darfur, tanto interna como externamente, hizo que no se hablara sobre el mismo en sentido estricto, sino hasta julio de 2004⁶⁹ en el marco de Naciones Unidas o bien de ejercer la presión diplomática necesaria sobre el gobierno, para que se responsabilice de proteger a la población de Darfur. Fue a principios de 2004, el momento en que el gobierno de Jartum envió la peor ofensiva contra los grupos rebeldes, apoyando a la milicia árabe Janjaweed, a la vez que restringía el paso a la ayuda humanitaria internacional.

A pesar de todo, el 8 de abril de 2004 se logró acordar un alto fuego entre el gobierno de Jartum y los grupos rebeldes, llevado a cabo en Yamena, la capital de Chad. Este país, fue el primero en reaccionar a nivel regional, ya que se vio desbordado por las grandes cantidades de refugiados que recibía, a través de sus fronteras con Darfur.

La Unión Africana apoyó la iniciativa de Chad frente a estas circunstancias, y ambos auspiciaron las negociaciones entre los rebeldes y el gobierno, donde participaron observadores de la Unión Europea y Estados Unidos. Como resultado de este proceso, se ordenó el establecimiento de una Comisión de Cese de Fuego para monitorear el acuerdo. La UA, era responsable de enviar un grupo de 60 observadores militares que vigilaran el cumplimiento del acuerdo. Sin embargo, la violencia continuó y se generalizó, generando mayores cantidades de desplazados internos y la inseguridad creció también en los campos de refugiados. Esta fue la razón por la cual el Consejo de Paz y Seguridad, decidió convertir la Misión de la Unión Africana (AMIS) en una fuerza permanente de mantenimiento de paz. Lo cual encontró resistencia por parte del gobierno de Jartum, quien se oponía a una mayor fuerza con un mayor mandato.

⁶⁹ El 30 de julio de 2004, el Consejo de Seguridad emitió la primera Resolución (1556) sobre el conflicto de Darfur. Señaló que bajo el Capítulo VII de la Carta *“considerará acciones posteriores si el gobierno de Sudán no lograba desarmar y perseguir a las milicias árabes conocidas como Janjaweed, que han forzado a un número importante de la población a abandonar sus hogares en la región de Darfur en el occidente de Sudan por medio de una campaña de asesinatos, violaciones y robo violento”*.

En el ámbito de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad por la Resolución 1564 del 18 de septiembre de 2004, pidió al Secretario General la creación de una Comisión de Investigación que se pronuncie a cerca de los crímenes que se estaban produciendo y específicamente determine la existencia de genocidio o no, a fin de darle una calificación jurídica a la situación; la cual fue sometida a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional por la Resolución 1593, del 31 de marzo de 2005.

El reconocimiento de la existencia de genocidio, tiene relevancia desde el punto de vista de la protección, como crimen reconocido por el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Paralelamente a estas iniciativas, habiendo determinado que la situación en el Sudán seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1590, de 24 de marzo de 2005, decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS)⁷⁰ a fin de apoyar la aplicación del Acuerdo Ampliado de Paz, firmado entre el Gobierno del Sudán y el Movimiento y Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés, que tuvo lugar el 9 de enero de 2005; y desempeñar funciones relativas a la asistencia humanitaria, la protección y promoción de los derechos humanos.

En mayo de 2006, la comunidad internacional respaldó la negociación y firma del Acuerdo de Paz de Darfur (DPA)⁷¹, el cual no hizo más que reflejar la compleja situación e incapacidad de negociar la paz entre los actores involucrados, por lo tanto tampoco logró poner fin a la violencia.

El DPA fue firmado entre el gobierno del país y sólo uno de los grupos rebeldes: la facción del Ejército de Liberación de Sudán dirigida por Minni Minawi (SLA/MM).

Por su parte, la facción del SLA liderada por Abdel Wahid al-Nur (SLA/WN) continuaba los enfrentamientos y la multiplicación de la violencia fue proporcional al desmembramiento del grupo en nuevas facciones. Lo mismo sucedió con el JEM, que sacudido por rivalidades entre sus líderes, se desintegró en varias otras facciones.

Como consecuencia, la firma del Acuerdo de Paz no condujo a la paz. Los líderes rebeldes que rechazaron el Acuerdo, sostienen que éste no contempla cuestiones clave tales como la creación de un fondo de compensación para las

⁷⁰ Es una misión multidimensional, con un componente militar de aproximadamente 10.000 efectivos, alrededor de 700 policías y un componente civil que se ocupa de buenos oficios y apoyo político, gobernanza, asistencia humanitaria y desarrollo.

⁷¹ Darfur Peace Agreement.

víctimas, la co-participación en el poder, la representación de los rebeldes en el gobierno y el desarme de las milicias Janjaweed.

Los actores internacionales activos en la crisis de Darfur, incluyen no sólo a la UA y la ONU, sino a estados como Francia, China, Estados Unidos, Eritrea, Chad y Libia, cuyos intereses geopolíticos, económicos y estratégicos desde el punto de vista de la seguridad, han tenido un profundo impacto sobre las dinámicas del proceso de construcción de paz. Y si bien las iniciativas son guiadas por el imperativo de la responsabilidad de proteger, existen otros factores presentes en las acciones que se llevan a cabo, y la comunidad internacional está completamente dividida sobre cómo y qué hacer para salvar Darfur.

En cuanto al proceso político, el Acuerdo de Paz continúa siendo un proyecto muy disperso. Pese a los esfuerzos de los enviados especiales, para ayudar a los movimientos rebeldes a unirse y conformar una plataforma común de negociación, los actores privilegian sus estrategias particulares por sobre el acuerdo común.

Por ejemplo, el JEM se ha mostrado mucho más interesado en tomar el poder de Jartum que en el proceso de paz. Mientras que la estrategia del gobierno de Sudán, se guía por consideraciones encaminadas a mantener el poder político de la elite gobernante. Considera por tanto, que el proceso de paz en Darfur representa una amenaza, por dos motivos importantes: la paz facilitaría la construcción de una política común Darfuri, la que podría desafiar al Partido del Congreso Nacional en las elecciones de 2009; y por otro lado, que la estabilidad facilitaría la actuación de la Corte Penal Internacional, en el desarrollo de las investigaciones por los crímenes cometidos por los oficiales del PCN⁷². Por lo tanto, se han logrado escasos avances debido a los enfrentamientos entre el Partido del Congreso Nacional y el Ejército de Liberación de Sudán.

Los esfuerzos por alcanzar estabilidad a largo plazo en el conflicto, también han estado dominados por pujas políticas que involucran a los grupos rebeldes de Chad y República Centroafricana: Darfur se ha vuelto una *guerra proxy*. La táctica del divide y vencerás, ha incrementado la tribalización del conflicto y ha contribuido directamente al caos general y la ausencia de respeto a las leyes.

⁷² International Crisis Group, *Darfur: Revitalising the Peace Process*, Africa Report N° 125, Nairobi/Brussels, 30 April 2007, p. 6.

CAPÍTULO III

DARFUR Y LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER: PREVENIR Y REACCIONAR



1. Alerta temprana. Prevención.
2. Asistencia humanitaria.
3. El rol de la Unión Africana. La misión AMIS.
4. El rol de las Naciones Unidas. Medidas colectivas: económicas, políticas, diplomáticas y judiciales. Operaciones de mantenimiento de paz.
 - 4.1 Los estados miembros del Consejo de Seguridad.

Habiendo revisado el marco teórico del trabajo y la nueva perspectiva analizada en el capítulo primero, “La Responsabilidad de Proteger”, el presente capítulo tiene por objetivo analizar el conflicto interno de Darfur bajo estas premisas y elaborar las posibles soluciones y respuestas planteadas por este nuevo enfoque, haciendo hincapié en el rol que compete a la sociedad internacional para poner fin a las violaciones de los derechos humanos fundamentales.

Se expondrán para ello, las distintas etapas por las cuales abordar el principio de responsabilidad de proteger desde su etapa inicial de alerta temprana, reforzando la arquitectura de la prevención, avanzando luego, en el rol desempeñado por la Unión Africana y las medidas correctivas (responsabilidad de reaccionar) propuestas en el marco de las Naciones Unidas, sancionadas por el Consejo de Seguridad.

1. Alerta temprana. Prevención.

Desde principios de la crisis en Darfur, distintas agencias internacionales como Amnistía Internacional, International Crisis Group, Médecins Sans Frontières y Justice Africa, comenzaron a analizar la situación y alertar al mundo de lo que allí estaba ocurriendo. Las opiniones corrían por caminos distintos, ya que toda intromisión en el proceso de paz entre el Norte y el Sur de Sudán, podría complicarlo todo; mientras tanto Darfur recibía escasa atención internacional.

El conflicto comenzó a hacerse notorio a través de los medios de comunicación a mediados de 2004, cuando más de un millón de personas ya habían sido desplazadas⁷³. Fue el momento a partir del cual, se comenzó a contar la historia de lo que estaba sucediendo y los discursos gubernamentales comenzaron a expresar su preocupación. Sin embargo, más allá del rol de los medios de comunicación en hacer pública (o no) una crisis humanitaria producto de una guerra civil, cada estado tiene otras vías de acceso a la información, como las embajadas o sus enviados especiales, que deberían permitirle tomar conciencia (actuar) a tiempo.

Durante ese año, también cobró relevancia en la opinión pública internacional, el debate en torno a si en Darfur ocurría o no genocidio, y se lo comparaba mucho con lo sucedido en Ruanda. Y si bien algunos actores internacionales (Estados Unidos) llegaron a la conclusión de que sí ocurría genocidio; sabemos que la comunidad internacional tiene la obligación de actuar en forma de

⁷³ *Darfur Humanitarian Profile No. 4*, 1 July 2004, p.2 – Disponible en <http://www.unsudanig.org/>

prevención y de castigo no sólo con relación al genocidio, sino también con los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, los cuales justifican la intervención de la comunidad internacional.

La *Responsabilidad de Prevenir* (de que se cometan crímenes masivos y/o violaciones sistemáticas de los derechos humanos), enfatiza el papel de los mecanismos de alerta temprana y análisis de situación; en la capacidad de construir una respuesta durante los inicios de las crisis; y en advertir las amenazas para poder prevenir, por ejemplo, el genocidio.

En la etapa de alerta temprana sobre situaciones de riesgo, el sistema de Naciones Unidas está provisto de la capacidad y los mecanismos de asistencia y asesoramiento hacia los gobiernos, en temas que incluyen, entre otros: el mejoramiento y eficacia de los sistemas judiciales; desmovilización de las milicias irregulares; educación y promoción de los derechos humanos; ayuda económica; etc. Por lo tanto, Naciones Unidas, como foro mundial de cooperación, concentra los esfuerzos de la comunidad internacional, tanto para fortalecer su capacidad de detección de amenazas como para proteger (y enseñar a protegerse) efectivamente a las poblaciones en riesgo, antes de que la violencia se agudice.

De hecho, las acciones más efectivas son aquellas que se toman en cooperación con el gobierno en cuestión, no aquellas que precisamente se toman en contra del mismo, para sancionarlo. Y en la práctica, las medidas preventivas son más fáciles de implementar que las medidas condenatorias. Inclusive si se aplican medidas políticas, diplomáticas y/o económicas, éstas son preferibles al recurso de la fuerza militar.

En la actualidad, los esfuerzos para la prevención del genocidio, están centralizados a través de la *Oficina del Asesor Especial para la Prevención del Genocidio*, cuyo mandato abarca el funcionamiento de un mecanismo de alerta temprana sobre situaciones que pudieran desembarcar en genocidio. Sobre él descansa la responsabilidad de recopilar la información necesaria para diagnosticar el tipo de asistencia que debe prestarse en cada caso particular. Como explicara el Asesor Juan Méndez (2003-2007) “*Yo tengo la responsabilidad no sólo de dar alertas, sino de sugerir qué medidas se pueden tomar para impedirlo. Eso es tan contingente, tan relacionado con el contexto de cada país y con la historia del conflicto, que requiere disposición al análisis y a la información. Por eso estoy*

tratando de asesorarme por gente que conoce bien estos conflictos, lo que me permite determinar qué va a funcionar y qué no”⁷⁴.

Como se dijo, durante los inicios de la crisis, las organizaciones no gubernamentales que proporcionaban ayuda humanitaria, trataron de introducir el tema de Darfur en la agenda de algunos países europeos, pero esto no fue posible debido a que el gobierno de Jartum hacía muy difícil el trabajo de las mismas y tampoco permitía que se reporte la gravedad del asunto.

Por su parte, quien fuera el Coordinador de Asistencia Humanitaria de Naciones Unidas en Sudán, Mukesh Kapila⁷⁵, brindó una entrevista a la BBC y puso de relieve la crisis, comparándola con los primeros momentos del genocidio en Ruanda. Sus declaraciones⁷⁶ fueron muy críticas respecto de la política de limpieza étnica llevada a cabo por el gobierno, y era partidario de una diplomacia más activa sobre Darfur. La comunidad internacional falló en advertir la gravedad de la crisis humanitaria y las políticas de limpieza étnica pese a los esfuerzos de Kapila. Su presencia en Sudán se tornó “incómoda” y habiendo recibido amenazas personales, el Coordinador debió abandonar el país y fue reemplazado por el Representante Especial del Secretario General.

Es por ello que los esfuerzos actuales, a cinco años de iniciada la crisis, podrían haberse comenzado antes, y resultar más efectivos. En la práctica, el sofisticado sistema de la ONU para brindar alerta temprana de las crisis humanitarias, pierde valor si a nivel gubernamental no lo tienen en cuenta.

2. Asistencia humanitaria.

En cuanto a este punto, es preciso diferenciar los conceptos de “intervención humanitaria” y de “ayuda humanitaria”. La primera se caracteriza por el uso, o amenaza de uso, de la fuerza armada, ejercida en forma de presión para frenar la violación de derechos humanos; mientras que la segunda, en su sentido más clásico, tiene por objeto salvar vidas y aliviar a las víctimas de los desastres, obteniendo legitimidad a partir del consentimiento del estado en el que se llevan a cabo. Los

⁷⁴ Entrevista con Juan Méndez, asesor especial de Kofi Annan, Radio Nederland, ICTJ in the News, March 19, 2005.

⁷⁵ Mukesh Kapila estuvo en Sudán desde marzo de 2003 hasta el 1 de abril de 2004; y había estado designado en Ruanda diez años antes, cuando sucedió el genocidio.

⁷⁶ “Mass rape atrocity in west Sudan”, BBC 19 March 2004. Disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3549325.stm> (consultado en octubre de 2008)

principios humanitarios de imparcialidad, neutralidad, independencia y universalidad, la convierten en una práctica no armada, desprovista de elementos coercitivos.

El campo de la ayuda humanitaria ha experimentado una gran evolución desde principios de los años noventa, tanto en su conceptualización como en su puesta en práctica. En efecto, buena parte de la acción humanitaria en contextos de conflictos armados, se ha ejecutado en la posguerra fría en el marco de intervenciones exteriores, justificadas por violaciones graves a los derechos humanos, por lo que se la ha condicionado, en gran medida, por los objetivos e intereses de las intervenciones.

Como se adelantó, la asistencia humanitaria, ha evolucionado hacia lo que algunos autores denominan como “nuevo humanitarismo”, que presenta claras diferencias con la filosofía, objetivos y métodos de actuación, de la clásica ayuda humanitaria.

El nuevo humanitarismo es mucho más ambicioso en su estrategia: no sólo busca efectos paliativos de corto plazo, además de salvar vidas y aliviar el sufrimiento de las víctimas, incluye ahora, alentar procesos sociopolíticos de largo plazo como son el desarrollo, la construcción de la paz y la promoción de los derechos humanos.

Si bien estos cambios son positivos, su puesta en práctica se ha contaminado bastante, debido a la creciente politización de la ayuda humanitaria. Es decir, que para que resulte útil a tales metas de largo plazo, la ayuda humanitaria debe partir de un análisis del contexto político y social en el cual se despliega.

Paralelamente, la Cooperación al Desarrollo otorgada a los países subdesarrollados, se articuló con muy poca relación con las organizaciones humanitarias. Respecto a la participación de Naciones Unidas en países en conflicto interno, el PNUD resalta la necesidad de incrementar la coordinación entre las agencias, y entre sus tareas se concentra en las transiciones de las acciones humanitarias y el desarrollo, para su coordinación en programas de largo plazo. En líneas generales, en términos de desafíos institucionales, es necesario establecer mecanismos de trabajo que brinden ayuda humanitaria cuando sea necesaria, en coordinación con las tareas de reconstrucción y desarrollo.

Como sabemos, la crisis humanitaria en Darfur es el resultado de una crisis política interna con graves violaciones de los derechos humanos, para cumplir con su responsabilidad de proteger, la comunidad internacional debe tratar tanto los síntomas como las causas de la crisis. El envío de la ayuda humanitaria debe ser

efectivo, pero no sustituto de las acciones políticas y de reestablecimiento de la seguridad en Darfur.

El despliegue de la ayuda humanitaria en Sudán, se ve obstaculizada por el contexto político local e internacional, por lo que las fuerzas militares deben escoltar a los trabajadores humanitarios y brindar apoyo logístico.

A nivel local, desde el primer momento se negó la posibilidad de ingreso a las agencias humanitarias, y luego de ingresadas en el terreno de Darfur, el gobierno no brindó la seguridad necesaria para que estas pudieran asistir efectivamente a las poblaciones en riesgo. Esta es una característica que se continúa registrando en relación a la presencia de trabajadores humanitarios, quienes también han sido víctimas de la violencia.

En el plano internacional, la falta de seguridad en el trabajo humanitario, ha llevado a buscar la protección armada al reparto de la ayuda humanitaria, ante lo cual existen diferentes posturas. El ACNUR, por ejemplo, considera que a veces es necesario el personal armado para la protección física de los campos de refugiados y el mantenimiento del orden en ellos. Mientras que el Comité Internacional de la Cruz Roja, advierte que la interrelación entre fuerzas armadas y actores humanitarios puede cuestionar la imparcialidad de éstos últimos.

En Darfur, la situación humanitaria ha empeorado desde el inicio del conflicto, debido a la combinación de la gran inseguridad, la falta de acceso a la asistencia y la reducción de la calidad de la ayuda, que afectan negativamente sobre los refugiados en los campos de desplazados internos.

Hacia mediados de 2004, Naciones Unidas calculó más de un millón de desplazados internos, quienes debieron abandonar sus hogares. Como consecuencia, en los campos de refugiados, se comenzó a registrar la falta de alimentos, agua potable, asistencia sanitaria y alojamiento, lo que condujo a la crisis humanitaria más grave en la actualidad, según la ONU.

Para el 1º de julio de 2008, se registraron cerca de 2 millones de personas con necesidad de asistencia humanitaria, además de los 2,5 millones de desplazados internos en Darfur⁷⁷. Al presente, las comunidades de la región continúan carentes de los servicios sociales básicos, debido a la situación de inseguridad. A pesar de la esperanza con respecto al retorno de unos 1,9 millones de personas desplazadas a sus sitios de origen, la situación actual, las ata aún más a los campamentos donde se albergan.

⁷⁷ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. *Darfur Humanitarian Profile*, No. 32. 1 July 2008. p.3.

Si los gobiernos -a través del Consejo de Seguridad- hubieran gestionado una respuesta coordinada y decidida, para presionar al gobierno de Sudán y a los grupos rebeldes en el cumplimiento de los acuerdos y brindar seguridad a las agencias humanitarias, muchas de las razones por las que la ayuda humanitaria resultó insuficiente se hubieran disminuido.

3. El rol de la Unión Africana. La misión AMIS.

Como lo menciona el Informe de la R2P, si la acción externa es necesaria para advertir las atrocidades, siempre es preferible que la misma provenga de la región en cuestión. La regionalización del mantenimiento de la paz, puede funcionar como mecanismo más eficaz en la resolución de conflictos y procesos de paz, dada las afinidades sociales y culturales. Además, si de intereses vitales hablamos, los actores regionales y subregionales verán comprometida la seguridad regional ante los efectos de una crisis que produzca un gran éxodo de refugiados y acarree el riesgo de extender la violencia a través de las fronteras.

Es decir, que los países son más sensitivos de los contextos en los que se generan los conflictos; están mucho más familiarizados con los actores y personalidades involucrados; y tienen una mayor participación en la observancia del proceso de paz y prosperidad⁷⁸.

La Carta de la Unión Africana establece: “*el derecho de la Unión de intervenir en un estado miembro según lo decida la Asamblea, con respecto a graves situaciones, a saber: crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad*”⁷⁹.

Dicha Organización, luego de su experiencia durante los años noventa, ha respaldado la responsabilidad de proteger en la Cumbre Mundial de 2005 y aceptó la asistencia de la ONU para mejorar sus capacidades, de acuerdo a su filosofía de brindar “respuestas africanas a los problemas africanos”.

- La Misión AMIS

⁷⁸ Ver ICISS, *The Responsibility to Protect*, pp. 53-54.

⁷⁹ African Union, *Constitutive Act of the African Union*, Article 4, July 11, 2000. (mi traducción)

La Misión Africana en Sudán se creó en el marco del Consejo de Paz y Seguridad de la UA. En su constitución se disponía aumentar el número de efectivos hasta 3.320, entre los que se contaban observadores, policías, fuerzas armadas de protección y personal variado; cuyo despliegue fue aprobado por el Consejo de Seguridad de la ONU: la UA iba a liderar la respuesta internacional a la crisis en Darfur.

En 2004, AMIS se desplegó para verificar el “acuerdo de alto fuego, asistir en el proceso de reestablecimiento 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”⁸⁰.

Entre sus tareas específicas, la Misión debía:

- “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 Sudan; 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”⁸¹.

En junio de ese año desembarcaron los primeros contingentes de AMIS, y en octubre la llamada AMIS I estaba compuesta por un personal de 465 efectivos de diez países africanos, a los que se sumaron otros de la Unión Europea y Estados Unidos.

Lo cierto es que, pese a la voluntad de la UA, la organización no dispone de los medios financieros y materiales para brindar una respuesta rápida, por lo tanto para prestar protección directa a la población civil.

Esto se hizo evidente en el despliegue de la Misión: para mediados de 2005, fue necesario incrementar el número de tropas, pero aún así, las fuerzas africanas eran inefectivas e inadecuadas para contener la violencia en Darfur. Durante 2006, el mandato de AMIS se extendió repetidas veces, mientras la crisis continuaba y se acentuaba.

⁸⁰ Communiqué PSC/PR/Comm. (XVII), Peace and Security Council, 17th meeting, 20 October 2004, Addis Ababa, Ethiopia. Párrafo 4.

⁸¹ Ídem, párrafo 4 y párrafo 6, puntos 6 y 7.

Desde un principio fue necesaria la cooperación de organizaciones como la OTAN y la Unión Europea, que han hecho los aportes financieros y logísticos imprescindibles.

En lo que respecta a la Unión Europea, la misma se comprometió a aportar 400 millones de euros para la AMIS, a través del Fondo de Apoyo a la Paz para África y de contribuciones bilaterales de los Estados miembros. Por su parte, el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, reconoció que debe abordarse urgentemente la cuestión de la financiación de la AMIS, e instó a otros socios internacionales a contribuir para que la misión tenga éxito, en cumplimiento de las promesas de contribución ya realizadas y realicen contribuciones adicionales. Y que el aporte debe efectuarse de manera sostenida, hasta tanto se despliegue por completo la misión conjunta con la ONU, UNAMID.

Tras la firma del Acuerdo de Paz de Darfur, entre el gobierno de Sudán y la facción del SLM/MM, se le encomendaron nuevas tareas a la misión africana. La principal fue apoyar la aplicación del Acuerdo y garantizar el alto fuego humanitario, además de ayudar a crear la confianza necesaria para la paz y seguridad en Darfur.

El mandato se renovó e incluyó: 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; y la protección de la población civil bajo amenaza inminente. Para desempeñar estas tareas de manera eficaz, se hizo necesario incrementar sus recursos y capacidades, lo cual no se lograría sin la ayuda internacional.

Respecto al desempeño del despliegue de personal, Bekoe y Campbell realizaron un análisis de las debilidades y desafíos de la misión, donde compararon lo siguiente: los efectivos de la misión AMIS en Darfur consistían en aproximadamente 7.000 personas, de las cuales 1.398 formaban el componente civil y el resto militares. Al comparar 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 Km. 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 que en Bosnia y Kosovo un soldado cubría un área de 0.85 Km. y 0.24 Km. respectivamente⁸².

⁸² Bekoe, Dorina y Campbell, Kelly, "Overcoming Obstacles to Humanitarian Assistance in Darfur", USIP Briefing, United States Institute for Peace, enero de 2006. Disponible en http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/0125_darfur.html (consultado en octubre de 2008)

En el citado trabajo, también se menciona la desproporción armamentística entre las fuerzas de la misión, los soldados sudaneses y los grupos rebeldes. Donde los primeros sólo poseían armas ligeras, y los segundos contaban con equipamientos montados, armas pesadas, incluyendo aviones de ataque. Otra característica que afectó negativamente a la misión, fue la falta de entrenamiento y coordinación de las tropas, que afectó la interoperatividad con las tropas de países occidentales.

Por último, en virtud del mandato de su creación, las fuerzas de AMIS eran fuerzas de *verificación y control* del cese de fuego y cumplimiento de los acuerdos, así como la *protección* de la población civil bajo amenaza inminente. Por lo tanto, contaban con la autorización de intervenir con la fuerza, únicamente en el caso de ser testigos de ataques contra civiles, en cuyo caso actuarían de forma posterior al ataque. Recordemos, que el mandato dejaba la responsabilidad de protección de los civiles en manos del gobierno de Sudán, el cual amparado bajo los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos de cada estado, obstaculizó la mayor presencia de las tropas.

4. El rol de las Naciones Unidas. Medidas colectivas: económicas, políticas, diplomáticas y judiciales. Operaciones de mantenimiento de paz.

La cuestión de la guerra civil entre el norte y el sur de Sudán, fue introducida en el marco de la ONU en el año 2004, momento en la cual se iniciaron las negociaciones de paz entre el gobierno de Jartum y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán. En la resolución 1547, de junio de 2004, el Consejo estableció un equipo avanzado que llevaría a la creación, con el consentimiento del gobierno sudanés, de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán, para proteger civiles bajo amenaza inminente.

Habiendo determinado que la situación en Sudán, es decir la guerra civil entre el Norte y el Sur, seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad, decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en Sudán -UNMIS, (Res.1590, 24 de marzo 2005).

El mandato de UNMIS⁸³ aprobado bajo el capítulo VII de la Carta, consiste en prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz, desempeñando funciones de: supervisión y verificación del cese de fuego, observación y supervisión del desplazamiento de grupos armados; asistencia en el desarme, desmovilización y

⁸³ <http://www.unmis.org/english/mandate.htm>

reintegración de los ex-combatientes; promoción del estado de derecho, un poder judicial independiente y la protección de los derechos humanos de la población sudanesa; 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.

Luego de que se firmó el Acuerdo de Paz de Darfur, este mandato fue ampliado por el Consejo, por su resolución 1706⁸⁴ del 31 de agosto de 2006, con el fin de prestar apoyo a la aplicación pronta y efectiva del Acuerdo.

En el renovado mandato de UNMIS, se 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 la ONU, del personal de asistencia humanitaria y del personal de la comisión de evaluación; impedir que los grupos armados obstaculizaran la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur; proteger a los civiles que se encontrasen sometidos a amenazas de violencia física; promover el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados internos, ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias en Darfur, así como hacer frente a los problemas en las fronteras entre con Chad y la República Centroafricana.

El establecimiento de esta misión, que debería haberse desplegado en Darfur, fue rechazada por el gobierno de Sudán, aunque la misma continúa en la actualidad cumpliendo con su mandato inicial, de prestar apoyo al cumplimiento e implantación del Acuerdo Ampliado de Paz entre el Norte y el Sur de Sudán.

- Medidas colectivas.

En el año 2004, el conflicto en Darfur había tomado fuerza desde sus inicios en febrero de 2003. Como ya se dijo, se hace la primera mención al mismo en la resolución 1556 de julio de 2004, por la que el Consejo de Seguridad, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, exigió al gobierno de Jartum, tanto el desarme de las milicias Janjaweed como el arresto y procesamiento de los líderes que habían cometido violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario internacional (DHI) en la región de Darfur.

⁸⁴ Se aprobó con las abstenciones de China, Rusia y Qatar. Esta fuerza incluía 17,000 fuerzas militares y 3,300 efectivos de policía civil para ser desplegados en Darfur.

Además, a través de esta resolución, el Consejo solicitó al Secretario General, la realización de informes cada 30 días, sobre el progreso del desarme por parte del gobierno de Jartum, y considere en caso de incumplimiento, tomar medidas bajo el amparo del artículo 41 de la Carta (medidas que no impliquen el uso de la fuerza).

En la práctica, pese al compromiso asumido por el gobierno de Sudán -de identificar *zonas seguras para fines humanitarios*- y las recomendaciones del Secretario General para efectivizar el cumplimiento de las obligaciones, el estado sudanés fue incapaz de detener la violencia en Darfur y desmovilizar a la milicia Janjaweed.

Como podemos observar, el problema de fondo es que, siendo el estado el principal cauce de aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, el propio estado sudanés no emprendió ninguna acción para detener los ataques generalizados contra la población civil. En este caso, se trata del incumplimiento de la obligación de poner fin a la conducta, a su vez infractora de una obligación imperativa para la comunidad internacional, cual es la obligación de no cometer violaciones graves y masivas de derechos humanos⁸⁵.

En la siguiente resolución⁸⁶, también adoptada bajo el capítulo VII de la Carta, además de detallar la amenaza de sanciones contra el gobierno y en concreto a algunos de sus miembros, el Consejo creó la Comisión Internacional de Investigación *“para investigar los informes sobre violaciones contra el derecho internacional humanitario y el estado de los derechos humanos en Darfur y para identificar a los perpetradores de tales violaciones con miras a garantizar que quienes sean responsables sean perseguidos”* y determinar si se habían cometido o no actos de genocidio en Darfur.

Dicha Comisión, emitió su informe el 25 de enero de 2005, donde recomendaba que el Consejo de Seguridad, remitiera inmediatamente la situación de Darfur a la Corte Penal Internacional (CPI), de acuerdo con el artículo 13 (b) del Estatuto de la CPI⁸⁷.

⁸⁵Peral, Luis. “Sudán: diplomacia intensiva, intervención diferida y desprotección efectiva de la población”, FRIDE, España, diciembre de 2004. p. 11.

⁸⁶ S/Res 1564, del 18 de septiembre de 2004. Aprobada con 13 votos a favor, ninguna en contra y dos abstenciones: China y Pakistán.

⁸⁷ En el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el Artículo 13 (b) *Ejercicio de la Competencia*, menciona que el Consejo de Seguridad, actuando según lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes mencionados en el Artículo 5.

En cuanto al genocidio, la Comisión de Investigación, admitió que si bien se registraron indicios de genocidio por parte de integrantes de las fuerzas gubernamentales o las milicias, era claro que no existía una intención expresa de las autoridades de Jartum de aplicar una política de genocidio. Aunque no por esto, los crímenes de guerra y lesa humanidad cometidos en Darfur debían quedar impunes, ya que las fuerzas del gobierno y las milicias aliadas habían “*perpetrado ataques indiscriminados que incluían el asesinato de civiles, la tortura, desapariciones forzadas, la destrucción de aldeas, violaciones y otras formas de violencia sexual, saqueos y desplazamientos forzados*”.

Luego de más de dos meses de debate, el Consejo de Seguridad votó la resolución 1591, el 29 de marzo de 2005, donde sancionó finalmente el embargo de armas, y estableció un comité subsidiario para monitorear dicho embargo y nombrar a los individuos que serían objeto de sanciones. Dos días después, en base al informe de la Comisión de Investigación, el Consejo remitió “*la situación en Darfur, desde 1 de julio de 2002*”⁸⁸, al Fiscal de la Corte Penal Internacional”, y solicitó plena cooperación de las partes beligerantes. Esta decisión, contó con once votos a favor de la remisión y cuatro países se abstuvieron (Estados Unidos, China, Brasil y Argelia).

Hacia finales de 2006, se estimaba que 250.000 personas habían muerto a causa del conflicto y cerca de 3 millones de Darfuríes -de una población total de 6 millones- habían sido desplazados. Los campos de refugiados cercanos a El-Fasher, la capital de Darfur del Norte, y Nyala, la capital de Darfur del Sur, se encontraban al tope de sus capacidades para mediados de 2007.

Según estimaciones de la ONU, el 40% de la población dependía de la ayuda externa, y la situación militar continuaba siendo precaria. Mientras tanto, el conflicto se extendía a los países vecinos. El Chad había recibido cerca de 200.000 refugiados, que se sumaban a los 90.000 desplazados internos de la guerra civil en Chad, lo cual tensaba aún más las relaciones entre los dos países, quienes se acusaban de apoyar a las milicias de uno y otro lado de la frontera.

En relación con los grupos rebeldes, El Movimiento por la Justicia y la Igualdad (JEM) y el Movimiento de Liberación de Sudán (SLM), estaban cada vez más fragmentados y un nuevo grupo se conformó entre los disidentes: el Frente de Redención Nacional (NRF). Ninguno de ellos adhirió al Acuerdo de Paz de Darfur.

En marzo de 2007, luego de un mes de investigaciones, la Misión de Alto Nivel sobre la situación de los derechos humanos en Darfur, publicó su reporte donde

⁸⁸ Dicha fecha marca el comienzo de la competencia de la Corte en Darfur.

criticaba fuertemente al gobierno de Sudán, por su actitud tendiente a la prolongación del conflicto e invocó la “responsabilidad de proteger” como marco de referencia para la intervención de la comunidad internacional.

En relación con lo anterior, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1755, la cual reafirmó todo lo aprobado en el Documento Final de la Cumbre Mundial, donde se incluyó el principio de Responsabilidad de Proteger, y dispuso extender el mandato de UNMIS hasta octubre de 2007. Además, expresó la gran preocupación sobre la deteriorada situación humanitaria en Darfur; condenó los ataques a los civiles; y llamó a todas las partes involucradas a poner fin a la violencia y atrocidades cometidas en Darfur.

Respecto al desempeño de UNMIS, como vimos, se desplegó para proteger al pueblo de Sudán, pero el gobierno de la Unidad Nacional no brindó el consentimiento para extender su mandato sobre Darfur.

Actualmente, el rol que despliega la ONU en el conflicto se centra en una estrategia prolongada, en tres niveles: hacer efectivo el desplazamiento de la fuerza de mantenimiento de paz conjunta con la Unión Africana -UNAMID⁸⁹; animar y reforzar las conversaciones de paz entre los grupos rebeldes de Darfur y el gobierno de Sudán; y promover el desarrollo económico en Darfur. Y aunque la acción diplomática internacional sobre Sudán ha sido intensa, continúa siendo ineficaz. Los gestos y compromisos que resultan de los encuentros y negociaciones, quedan sólo escritos en las declaraciones.

- UNAMID - Misión conjunta de Naciones Unidas y Unión Africana en Darfur.

El 31 de julio de 2007, se sancionó la resolución 1769, por la que se estableció la misión de paz híbrida entre la ONU y la UA en Darfur -UNAMID- que significó un gran avance, tanto cualitativo como cuantitativo, en materia de presencia de tropas para la protección de civiles. En principio se estableció el despliegue de 26.000 efectivos, pero que el gobierno de Sudán, a través de la obstrucción diplomática negó el acceso. De todas maneras, el despliegue se ha ido complementando en etapas, a partir del 31 de diciembre de 2007, fecha en la cual asumió la autoridad de la anterior misión de la Unión Africana AMIS.

⁸⁹ El 1 de agosto del corriente año, el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 1828, decidió prorrogar el mandato de UNAMID, extendiéndolo por un nuevo período de 12 meses, hasta el 31 de julio de 2009.

El Consejo autoriza a la misión, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, 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. A su vez, 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.

En cuanto a esta última mención del mandato, cuando se autoriza la fuerza para la protección de civiles, se agregan las palabras “sin perjuicio de la responsabilidad del gobierno de Sudán”, lo que podría uno preguntarse es cómo se lo interpretará y aplicará en la práctica, ya que el gobierno se reserva para él la protección de su población.

En las negociaciones que dieron origen a la resolución, Sudán insistió que la protección de civiles era su responsabilidad y rechazó que UNAMID tenga la autorización para incautar armas, por lo que sus funciones se limitan al monitoreo del tráfico de armas en Darfur.

4.1 Los estados miembros del Consejo de Seguridad.

Durante la primera mitad de los años noventa, el Consejo de Seguridad se abrió progresivamente a los valores solidarios, puntualmente en 1991-1992 todos los gobiernos respaldaron la legitimidad de la intervención de la ONU en defensa de los derechos humanos en el Kurdistán iraquí y en la crisis en Somalia.

En el primer caso, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 688, que condenó la represión hacia la población kurda. Por primera vez en la historia, el Consejo exigió a un estado que no reprima a su propia población y permita el acceso inmediato de las organizaciones humanitarias. Se declaró a su vez, que la consecuencia de dicha represión, el masivo éxodo de refugiados, constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales. En cuanto al segundo caso, se aprobó la resolución 794 que autorizó la intervención de Estados Unidos y declaró que las violaciones masivas de los derechos humanos y los ataques a los trabajadores humanitarios en Somalia, constituían en sí mismas una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Nadie parecía cuestionar la competencia del Consejo para actuar en una crisis humanitaria dentro de las fronteras de un estado. En el caso de Somalia, fue la

primera vez el Consejo autorizó expresamente una intervención militar humanitaria en un estado soberano *sin* consentimiento de sus autoridades; recordemos que se trataba de un estado colapsado (es decir, no había gobierno o autoridades legítimas que representen la voluntad del pueblo) y quizás esta fue la razón por la que muchos estados la interpretaron como una medida excepcional.

Luego, el desenlace de la intervención somalí y las experiencias de las intervenciones humanitarias en Ruanda y Kosovo, configuraron el proceso de enfriamiento del imperativo altruista. Y como sostiene Ruiz-Giménez Arrieta, con esto se manifestó la inconsistencia de la opinión internacional que, en casos de violaciones masivas de derechos humanos, quiere que se “haga algo” pero que no está dispuesta a asumir los costes⁹⁰.

La sociedad internacional fue incapaz de actuar en Ruanda en 1994, cuando en pocas semanas murieron asesinadas entre 800.000 y 1.000.000 de personas (entre ellos más de 300.000 niños)⁹¹. Es más, mientras esto ocurría, el Consejo de Seguridad optaba por reducir el contingente de cascos azules enviados al país, dejando sólo a 270 soldados con el mandato de *mediadores*.

El genocidio era inminente, había pruebas de la planificación sistemática de las masacres: pero las potencias mundiales negaron su existencia, la cuestión era no verse comprometidas a “hacer algo”. Retomando las narrativas explicativas, se ampararon sobre el discurso de guerra tribal africana, irracional y anárquica, donde ningún plan de acción internacional podía solucionarla. Lo que pasó en Ruanda era visto como una guerra civil, nunca fue considerado como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. No ponía en riesgo el orden internacional.

Principalmente Estados Unidos, no volvería a poner en peligro a sus soldados tras lo sucedido en Somalia, donde perdieron la vida 18 soldados norteamericanos. Si no se hablaba de genocidio, no había por qué cuestionar la política exterior de no frenarlo.

A mediados de 1995, con la tragedia de Srebrenica se demostró una vez más, la incapacidad del sistema de Naciones Unidas para proteger a civiles y a sus propios trabajadores humanitarios. Desde entonces, el sentimiento de fracaso abrió el debate dentro de la Organización, y como vimos en la primera parte del trabajo, se iniciaron una serie de informes e investigaciones para tratar de entender qué falló.

⁹⁰ Ver Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar *La historia de la Intervención Humanitaria: el Humanitarismo altruista*, La Catarata, Madrid 2005, p. 189.

⁹¹ Op. cit. p. 200.

Al cerrar la década, en marzo de 1999, con motivo de las masacres ocurridas en Kosovo, la OTAN bombardeó la República de Yugoslavia, sin la autorización del Consejo de Seguridad. El mismo que en dos resoluciones previas, condenaba los ataques contra civiles por parte de las tropas serbias y declaró la situación como amenaza a la paz y seguridad internacionales. En este caso, China y Rusia fueron muy contundentes en no considerar una posible intervención, ya que para ellos era una cuestión de jurisdicción interna de Yugoslavia.

Los argumentos de la OTAN giraban en torno a la preocupación humanitaria y la obligación de impedir que se produzca una limpieza étnica en el corazón de Europa, la estabilidad regional y la credibilidad de la propia Organización. En el Consejo de Seguridad, Rusia y China discutieron la legalidad de la acción, y acusaban a la OTAN de cometer un acto de agresión y violación a la Carta de la ONU, por lo tanto constituía una amenaza al orden internacional establecido.

De hecho, se cuestionaba la legalidad de la intervención unilateral, no la causa que la motivó (defensa de la justicia y los derechos humanos).

Más allá del éxito o de los fracasos, lo cierto es que todos estos antecedentes, nos demuestran que el *estándar básico de humanidad* ya se venía abriendo camino en la arena internacional, en los discursos políticos; en las agendas de política exterior; en las consideraciones de seguridad tanto regional como nacional. Aunque no por ello pueda afirmar que hoy estemos inmersos en una sociedad internacional “más humanizada”.

Y como ya vimos en el capítulo primero, las demandas para hallar una lógica de las intervenciones humanitarias, iniciaron todo el proceso de creación y adopción de la Responsabilidad de Proteger, donde se cambia el significado de una soberanía estatal incondicional por una soberanía responsable.

En la gestión de la crisis en Darfur, a pesar de haber aprobado varias resoluciones exigiendo que el gobierno de Sudán tome una serie de medidas, el desempeño conjunto del Consejo de Seguridad para garantizar la implementación de dichas demandas ha sido débil.

Dada la sensibilidad que Rusia y China tienen a que este tipo de acciones erosionen el régimen de soberanía, es muy dificultoso que los miembros permanentes del Consejo acuerden cómo actuar en los futuros casos de violaciones masivas de derechos humanos. Es innegable que las potencias del Consejo son las responsables de mantener el orden interestatal o de avanzar en el sentido de sociedad internacional más justa. Como resultado, quizás algunos opten por las coaliciones de voluntad, y si fracasa la responsabilidad subsidiaria de proteger, ¿sería legítimo

actuar por fuera de Naciones Unidas, como fue la intervención militar humanitaria en Kosovo?

En el año 2004, el Consejo de Seguridad se encontraba muy enfocado en la lucha contra el terrorismo a la vez que dividido sobre la guerra en Irak, y por lo tanto se continuaba sin hacer consideraciones serias sobre la crisis en Darfur, muchos miembros veían con buenos ojos y apoyaron la negociación y firma del Acuerdo Ampliado de Paz entre el Norte y el Sur de Sudán.

Esto se debió, en parte, a las diferencias de criterios que los miembros permanentes tienen respecto a Sudán. Rusia y China, a menudo han brindando su apoyo al gobierno de Sudán por sus compromisos ideológicos (la no intervención en los asuntos internos) y sus intereses económicos.

China es el mayor inversor e importador del sector petrolero de Sudán, a la vez que junto con Rusia le proveen de armas⁹²; teniendo en cuenta que estos sectores son gestionados por los líderes del Partido del Congreso Nacional, quienes se han venido enriquecido con las compañías afiliadas, apropiándose de grandes sectores de la economía nacional, que vía la corrupción y el movimiento de ingresos ilícitos mantienen sus lealtades.

En el 2007, China se convirtió en el principal socio comercial de Irán, Corea del Norte y Sudán, y el segundo socio de Zimbabwe y Myanmar (todos países bajo administraciones cuestionadas por la comunidad internacional). Y siguiendo con su política de no ingerencia, se abstuvo de votar resoluciones que imponían sanciones a Sudán y calificó la crisis en Darfur, como una cuestión interna del estado sudanés.

El pragmatismo de la política China, se reflejó cuando sus intereses estuvieron en peligro, durante los ataques producidos cerca de las instalaciones petroleras en Chad (2006), como resultado, China adoptó una postura más firme respecto al gobierno de Sudán, presionándolo para que permitiera el despliegue de las tropas de la ONU-UA.

Pero, según la opinión de diversos analistas, lo importante no es lo que China está sacando actualmente de estos yacimientos (sólo un 10 por ciento del crudo que importa), sino lo que puede llegar a sacar en un futuro, gracias a los nuevos descubrimientos en la región de Darfur.

Las percepciones en Darfur no eran erradas, con motivo de la llegada de unos 270 ingenieros chinos a Darfur, la voz de los rebeldes se hizo escuchar *“nos oponemos*

⁹² Otros países que prestan cooperación militar a Sudán son: Bielorrusia, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Egipto; y aunque no todas las exportaciones de material militar o afín que llegan a Sudán sean destinadas para cometer graves violaciones, sin dudas contribuyen a la continuación de la violencia.

a que vengan, ya que China no está interesada en los derechos humanos. Sólo está interesada en los recursos que tiene Sudán. Les hacemos un llamado para que abandonen Sudán, especialmente las zonas donde hay petróleo”⁹³.

La transferencia irresponsable de armas a Sudán y a sus países vecinos, es otro elemento significativo que repercute directamente sobre la población civil, quienes sufren los ataques. Ante los abusos cometidos por el Partido del Congreso Nacional y el hecho de que los grupos paramilitares continúan armados, las sanciones y la presión diplomática sobre el gobierno deberían permitir una actitud más cooperativa con los acuerdos y el cese de fuego. Pero como vimos, es difícil terminar de entender las señales de incentivos o amenazas por parte de los miembros del Consejo.

El discurso fluctúa, y mientras el desorden interno no integra a los actores locales, en el orden internacional los manipulan.

Respecto a la postura de Estados Unidos, en su rol de potencia mundial, si bien respeta los derechos humanos y hace de ellos su bandera para alcanzar fines políticos, siempre ha tenido tendencias aislacionistas en persecución de sus propios intereses.

Como vimos en el capítulo segundo, durante los noventa, Estados Unidos en el Consejo de Seguridad consiguió aprobar sanciones diplomáticas contra Sudán por el soporte que éste brindaba al terrorismo, lo cual sumado a las propias sanciones unilaterales llevó a expulsar del país al propio Osama Ben Laden. Y luego del 11/S con la posterior invasión a Afganistán, el régimen de Jartum incrementó pragmáticamente su cooperación con la lucha norteamericana contra el terrorismo y demostró flexibilidad en las negociaciones de paz con el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán. Aunque la disuasión no tuvo efectos en el desarrollo de la crisis en Darfur, ya que no generó ningún cambio en la conducta del régimen. En Darfur no hay células terroristas, y durante los principios de la crisis, cuando más daño sufrió la población, la legitimidad interna del gobierno no se cuestionó.

Entre los pasos importantes que dio el Consejo, puede mencionarse la presentación del caso de Darfur ante la Corte Penal Internacional, por crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra en Darfur. Aunque el presidente Bashir no acepta su competencia y bloquea a la Corte en sus investigaciones en la región, donde están las evidencias.

⁹³ “Rebeldes de Darfur rechazan a nuevas fuerzas de paz chinas”, 24/11/2007 <http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAN2464815920071124> (consultado en noviembre de 2008)

REFLEXIONES FINALES

Cuando comencé a indagar sobre los debates en torno a la intervención humanitaria, me encontré con una abundante literatura, que contiene estudios cuyos diferentes enfoques abarcan concepciones éticas, jurídicas, políticas y hasta económicas. En la práctica, la historia de las intervenciones humanitarias no ha seguido una pauta coherente, ni mucho menos universal.

Los debates giraban en torno a los conceptos de Intervención versus Soberanía, siendo que el concepto de intervención no está incluido en la estructura normativa internacional. Mientras tanto, la sociedad internacional seguía sin encontrarle respuesta al dilema sobre cómo debe actuarse en casos de violaciones masivas de derechos humanos.

Como vimos, el fin de la Guerra Fría posibilitó que las teorías de las relaciones internacionales modifiquen sus posturas respecto a la intervención humanitaria, y sin dudas, esta temática continúa siendo controversial en la disciplina.

La tradición liberal, revitalizó y reinterpretó la intervención humanitaria a la luz del orden neoliberal emergente, como instrumento de promoción de un mundo más justo y pacífico. Por su parte, los realistas, hicieron una lectura diferente del sistema internacional y del mundo de la posguerra fría, el cual definió un régimen más intervencionista por el que, dada la nueva distribución del poder, se puede intervenir en aquellos países que no se ajusten al *estándar democrático*, respetuoso de los derechos humanos e inserto en la economía de mercado: los denominados estados fallidos.

En el proceso de construcción del nuevo contexto normativo internacional, diversas dinámicas y hechos confluyen para cambiar el régimen de la soberanía estatal. Inscribiendo el mismo, en el marco de la teoría solidaria de la disciplina de las relaciones internacionales, la cual se concentra en el análisis de los valores, normas e instituciones que operan en las relaciones entre los actores internacionales.

Como consecuencia, en la actualidad, la soberanía deja de ser una protección absoluta contra intervenciones exteriores, ya que se la concibe como responsabilidad del estado hacia sus ciudadanos. El punto de partida son los derechos individuales y los líderes estatales deberían actuar como guardianes de los derechos humanos globales. En consecuencia, soberanía como responsabilidad se convierte en el contenido mínimo de una buena ciudadanía internacional.

En el marco de la sociedad internacional actual, la independencia de los estados soberanos, continúa siendo un límite para la consecución de objetivos

comunes, globales. La dialéctica dentro de la Escuela Inglesa, quedó expresada en términos de *orden internacional versus justicia internacional*.

En la concepción de *sociedad solidaria internacional*, el interés común se centra en los derechos de los individuos, y la sociedad internacional tiene el deber de protegerlos. Se puede argumentar, desde una óptica solidaria, que la Responsabilidad de Proteger y la consiguiente relativización de la soberanía estatal, constituye una vía para alcanzar la implementación global de los derechos humanos. El proceso va encaminado hacia una *ciudadanía universal*, basada en una moral compartida de unos derechos humanos universales.

La solidaridad o potencial solidaridad de la sociedad internacional, es una concepción, la cual es súper válida en relación con el proyecto teórico elaborado por Bull, en el cual de la tensión entre orden y justicia, resultaría que un mundo más justo sería directamente uno más ordenado.

Sin embargo, en términos pluralistas, el orden interestatal podría pensarse que es más estable, porque en él se acomodan o coexisten diferentes concepciones de justicia, en un contexto de la heterogeneidad cultural.

Si en la sociedad internacional pos-colonial, los estados del tercer mundo aceptaron las normas esenciales de la sociedad europea de estados e ingresaron a coexistir como iguales, en respeto de su soberanía e independencia en sus relaciones con los otros, en el caso particular del principio de no-intervención, fue quizás lo único que los resguardaba en aquellas relaciones. Quiero decir, que si se incorporaron a la sociedad europea, pasaron a relacionarse con ella en términos pluralistas, en hacer respetar ese orden.

Y si ese orden a la vez que perdura (actualmente modelado por los estándares occidentales de buen gobierno, derechos humanos y economía de mercado), puede realmente extenderse a valores e intereses comunes de una sociedad de estados. Se que es un poco ambicioso de mi parte, pensar en que se cubran “justamente” todos los aspectos de la vida humana; en el sentido de lograr consensos en relación a la distribución equitativa del bienestar o la universalización de los derechos humanos.

Hablo también de respetar la vida “en blanco y negro”, de que una vida es igual en cualquier punto, sea en Darfur o en cualquier ciudad de Europa. Quizás se trate de buscar ahora, el significado de aquello que se quiere universalizar como justicia. Qué constituye la justicia en la sociedad internacional, por ejemplo en las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

Es un cuestionamiento más profundo, el identificar como sociedad qué tipo de valores construimos, ya que los intereses de poder, muchas veces van en contra de aquello que se intenta construir.

Pienso en que “la solidaridad” en sí misma es un valor que se genera en el ser humano, primero hay que sentirla y luego se proyecta. La solidaridad no se puede medir en números, lo cuantificable son las consecuencias de nuestras acciones o el número de víctimas. Quizás sea una alusión muy idealista, ante toda una tesis que relata tantos hechos numerados con fechas y resoluciones. Es la interpretación de que en el fondo de todo, a mi entender están los hombres que toman decisiones, que eligen. No hay más que los valores de aquellos que tienen la posibilidad de “hacer algo”, o no. Y si busco unirlo con la teoría, pienso que sólo en este sentido es que una resolución del Consejo pueda ser entendida como más o menos “solidaria”.

La incapacidad de responder a tiempo al sufrimiento humano en Darfur o en cualquier conflicto de África ¿es un reflejo de que la solidaridad puede dividirse entre “nosotros” y “ellos”? Creo que este es uno de los límites de la sociedad internacional contemporánea. Y sobre todo, que aún no es lo suficientemente solidaria como para legitimar intervenciones humanitarias genuinas y colectivas.

La Responsabilidad de Proteger (R2P) como norma, todavía se encuentra en proceso de consolidación, proceso en el cual se han ido estableciendo los límites de los usos de la fuerza. Y si retomamos el concepto de *Soft Law*, que la R2P no haya sido incorporada como fuente de derecho internacional, aunque sea *soft*, es decir, no vinculante, no por ello deja de ser derecho. El derecho incluye disposiciones obligatorias y disposiciones no vinculantes, recomendaciones, sugerencias, sobre todo en el derecho internacional, donde se busca que los estados y las organizaciones internacionales adecuen sus conductas a un punto de convergencia.

Es necesario reconocer que el criterio de Responsabilidad de Proteger, no se aplica uniformemente en todo momento, sino que de hecho, dependerá de cada situación y de cada escenario concreto. La decisión de tomar medidas de carácter político, económico o incluso la utilización de la fuerza como último recurso, dependerán de las relaciones de poder y las circunstancias en que se encuentran los actores involucrados.

En cuanto a los riesgos que pueden derivarse de la responsabilidad de proteger, uno puede ser que el mismo sea utilizado para alcanzar otros objetivos, más políticos que humanitarios.

Un ejemplo claro de ello, fue el caso de Rusia, que lo utilizó como argumento para justificar su intervención militar en Georgia, en agosto del corriente año. Luego

de que las autoridades gubernamentales describieran la situación de la agresión de Georgia a Osetia del Sur como “genocidio”, el Ministro de Relaciones Exteriores ruso expresó, que el uso de la fuerza era parte de su “responsabilidad de proteger” a los ciudadanos rusos. Sin embargo, el Documento Final de la Cumbre de 2005, le confiere esta responsabilidad a la comunidad internacional a través de Naciones Unidas, dentro de las fronteras de un estado que ha fallado en proteger a sus civiles.

Y en relación con lo anterior, si bien el principio fue aprobado por la comunidad internacional en el marco de Naciones Unidas, como reconocimiento de la agenda global compartida, la responsabilidad de proteger puede ser manipulada por los gobiernos para justificar sus acciones unilaterales (como por ejemplo la auto-defensa). En este caso puntual, no es la responsabilidad de proteger, sino la protección diplomática lo que Rusia debió invocar por aquellos ciudadanos rusos que se encuentran fuera de sus fronteras.

Otro posible riesgo se debe a que, si bien la R2P refuerza el rol del Consejo de Seguridad como órgano de decisión, al momento de una autorización, los miembros permanentes pueden utilizar su veto, ya sea por tener distintas prioridades en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos o por intereses que compiten/interfieren con los objetivos humanitarios.

Por ejemplo, China y Rusia han expresado cierto recelo en la práctica del principio, ya que el mismo podría ser utilizado como arma política contra ellos mismos. La R2P implica una concepción de libertad, de derechos humanos, de respeto a ciertos valores, que no dejan de ser de concepción liberal, y por lo tanto no coincidentes, muchas veces, con sus propias tradiciones políticas. Particularmente China, ha jugado un papel relevante a la hora de bloquear una mayor y más fuerte actuación por parte del Consejo de Seguridad hacia el gobierno de Sudán, debido a la primacía de los intereses económicos chinos.

¿El Consejo de Seguridad, es realmente capaz de invocar la Responsabilidad de Proteger como un principio supremo por encima de la soberanía?

La resolución 1706 del Consejo de Seguridad, fue la primera vez que se invocó el principio en una resolución relacionada con un conflicto. En ella se puede observar, como se ha cambiado el lenguaje en torno a la soberanía y las responsabilidades de los estados. Esta resolución otorgó a la UNMIS, la protección de los civiles amenazados de violencia física, “sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al gobierno de Sudán”.

Aunque el problema de la protección radica, en la carencia de doctrina militar para la protección de civiles y la necesidad de perfeccionar los mandatos para la

mejora de las misiones integradas de paz. Algunas misiones activas, tienen el mandato de protección de civiles, aunque ni los estados ni las organizaciones tienen las reglas de enfrentamiento de la fuerza para ejercerlo, por lo que se hace necesario traducir en la práctica, cuáles reglas operacionales se deben aplicar. Otra cuestión relevante, es el debate en torno a las bajas humanas, ya que las tropas de paz están muy preocupadas por su propia seguridad, y si la política dominante es la intolerancia a posibles bajas de las fuerzas de mantenimiento de paz, la puesta en práctica de la Responsabilidad de Proteger no sería posible, ya que debemos asumir que el riesgo existe.

¿Existe la voluntad de exponer una vida para salvar otras vidas extranjeras?

Cabe preguntarnos, si la sociedad internacional ha logrado avanzar más allá de la retórica. No ha sido fácil para esta nueva concepción abrirse camino entre individuos, organizaciones y estados. Y si bien está presente en los discursos y declaraciones, sobresale la falta de compromiso político internacional.

En Darfur, las líneas directrices que implica la R2P, deberían impedir que se desarrolle una situación similar a la de Ruanda. Si evaluamos el resultado de las acciones para con las comunidades en riesgo y las víctimas del conflicto, la Responsabilidad de Proteger no ha resultado ser un principio efectivo. Darfur sigue igual de desprotegido que en 2003. ¿Cuál es el umbral de muertes para que la humanidad reaccione? De todas formas, espero que nunca nadie se anime a dar respuesta a este planteamiento inaceptable.

Los esfuerzos diplomáticos se concentran en hacer respetar los acuerdos, aunque aún no se ha alcanzado un acuerdo pactado por todas las partes en conflicto. Y si bien median muchos actores internacionales con buenas intenciones, sus diferentes estrategias e intereses, terminan por anular los buenos resultados.

La crisis en Darfur representa un desafío a la respuesta internacional: se ha desplegado la operación de mantenimiento de la paz más numerosa y costosa; la mayor ayuda humanitaria internacional se encuentra trabajando en Darfur; se han designado una gran cantidad de enviados especiales y mediadores que trabajan por la paz. Sin embargo, a pesar de toda la atención internacional y regional, la solución real del conflicto parece muy lejana. No es la economía lo que viola los derechos humanos, sino la negligencia de los señores de la guerra, y tanto en Darfur o como en el Congo, no se ha puesto fin a su dominación. No se trata sólo de salvar vidas, sino también de promover justicia.

A largo plazo, la estrategia debería concentrarse en cómo llevar la R2P a un programa de acción, haciendo hincapié en la respuesta internacional ante los

primeros indicios de alerta temprana, y contemplar nuevos usos defensivos de la fuerza armada, enfocados hacia la prevención, protección y la estabilización. También es cierto, que sigue siendo necesaria una detenida reflexión para aclarar la actitud de la comunidad internacional con respecto a la búsqueda del respeto a los derechos humanos, y que no parezca que lo único universal sea su violación.

Es un verdadero desafío para la sociedad internacional, tomar el firme compromiso de prevenir los conflictos a la vez que promover los valores esenciales del derecho internacional.

El ex Secretario General Kofi Annan, puso de relieve el dilema de la intervención humanitaria en su discurso ante la Asamblea General, donde expresó: *“Para quienes el uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad es la mayor amenaza para el futuro del orden internacional, se les podría decir: dejen a un lado Kosovo y piensen en Ruanda (...) Nada en la Carta de la ONU impide reconocer que hay derechos más allá de las fronteras. La Carta lo que dice es que el uso de la fuerza sólo se debe usar en interés común. Pero ¿cuál es ese interés común?, ¿quién lo defiende?, ¿bajo qué medidas?, ¿con qué medios?”.*

De la misma manera que en 1999, retomando las palabras de Annan, podría decirse que si pensamos en Ruanda, pensemos en la Responsabilidad compartida de Proteger Darfur en 2008. La sociedad internacional es responsable de la seguridad colectiva, nosotros deberíamos tener el deber moral de actuar, así como también deberíamos aprender la lección de no esperar a intervenir por la fuerza, sino más bien trabajar en el consenso de respuestas efectivas anticipadas.

BIBLIOGRAFÍA

ABRISKETA, Joana, “Intervención Humanitaria” en Pérez de Armiño, Karlos (director) *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Editado por Icaria y Hegoa, Barcelona, 2000. Versión digital <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/131> (Consultado en agosto de 2007)

ALAMINOS, María Ángeles, “El conflicto de Darfur: Un reto para la credibilidad de la Unión Africana” *Research Unit on International Security and Cooperation* (UNISCI), Complutense University, Madrid, Spain, Discussion Paper No. 16, Enero 2008. ISSN 1696-2206

AGUIRRE, Mariano y Meneses, Rosa “Presente y futuro de las Operaciones de Paz”, Informe de Conferencia, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Junio de 2007.

AGUIRRE, Mariano y Sogge, David “Crisis del Estado y dominios civiles en África”, Documento de Trabajo, FRIDE, España, Diciembre de 2006 www.fride.org (consultado en septiembre de 2007)

BARBÉ, Esther, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 1995.

BEKOE, Dorina & Campbell, Kelly, “Overcoming Obstacles to Humanitarian Assistance in Darfur”, *USIP Briefing*, United States Institute for Peace, enero de 2006. <http://www.usip.org>

BOTTA, Mirta. *Tesis, monografías e informes*. Nuevas normas y técnicas de investigación y redacción. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2002.

BOYLE, Allan E. “Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, No. 4, October 1999. Pp 903 - 913.

BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1977.

BURCHILL, Scott “Liberalism”, en *Theories of International Relations*, editado por Scott Burchill, Richard Devetak, Andrew Linklater, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit y Jacqui True, 29-69. Basingstoke: Palgrave, 2001.

COHEN, Roberta, *Will Security Council Resolution 1769 make a difference in Darfur?*, The Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Universitat Bern, 9th august 2007. Disponible en http://www.brookings.edu/papers/2007/0809humanrights_cohen.aspx (Consultado en octubre de 2008)

COLLIER, Paul “Seguridad en África: lo que sugieren las estadísticas”, traducción de Berna Wang, Dossier Revista *PAPELES* N° 96, invierno 2006-2007. pp. 55-64. Disponible en <http://www.revistapapeles.fuhem.es/index.aspx?numero=96> (Consultado en octubre de 2008)

DIEZ DE VELASCO VALLEJOS, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Publico*, Madrid, Editorial Tecnos, 1997.

DIEZ DE VELASCO VALLEJOS, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 2001.

ESPÓSITO, Carlos y Almqvist, Jessica, “Building a new role for the United Nations: The Responsibility to Protect”. Working Paper, FRIDE, Madrid, Septiembre de 2005.

EVANS, Gareth *Darfur: What next?*, International Crisis Group/Save Darfur Coalition/European Policy Centre Conference, *Towards a Comprehensive Settlement for Darfur*, Brussels, 22 January 2007. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4625> (Consultado en agosto de 2007)

FEINSTEIN, Lee. *Darfur and beyond. What is needed to prevent mass atrocities*. Council on Foreign Relations. CSR No. 22, January 2007.

FINNEMORE, Martha. *Paradoxes in Humanitarian Intervention*. Paper presentado en la Asociación Americana de Ciencia Política, Loews Philadelphia. 31 de Agosto, 2006.

Disponible en http://www.allacademic.com/meta/p151476_index.html (Fecha de consulta 08-07-2008)

GARCÍA PÉREZ, Rafael “La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 11, 2006. Disponible en [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf) (Consultado en diciembre de 2007)

GARRIGUES, Juan, “La responsabilidad de proteger. De un principio ético a una política eficaz”, *La Realidad de la ayuda 2007 - 2008. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*. Editorial Intermón Oxfam. España, 2008.

GRIECO, Joseph, “Realist International Theory and the Study of World Politics”, en Ikenberry John y Doyle Michael, *New Thinking in International Relations Theory*, Boulder, Co: Westview Press, 1997, pp. 163 - 201.

GRONO, Nick y Mozersky, David “Sudan and the ICC: Question of Accountability” *Open Democracy*, 31 January 2007. Disponible en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4640&l=1> (Consultado en agosto de 2007)

International Commission on Intervention and State Sovereignty “*The Responsibility to Protect*”, International Development Research Centre, Canada. December 2001. ISBN 0-88936-960-7 <http://www.idrc.ca>

International Crisis Group, *To Save Darfur*. Africa Report N°105 - Nairobi/Brussels 17th March 2006.

International Crisis Group, *Darfur’s Fragile Peace Agreement*. Policy Briefing. Africa Briefing N° 39 - Nairobi/Brussels, 20 June 2006.

International Crisis Group, *Getting the UN into Darfur*. Policy Briefing. Africa Briefing N° 43 - Nairobi/Brussels, 12 October 2006.

International Crisis Group, *Conflict History: Sudan*, 2006. Sitio Web disponible http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=101

International Crisis Group, *Darfur: Revitalising the Peace Process*, Africa Report N° 125, Nairobi/Brussels, 30 April 2007.

International Crisis Group, *A strategy for comprehensive peace in Sudan*, Africa Report N° 130, Nairobi/Brussels, 26th July 2007.

LANKEANU, Robert. "Sudan, Darfur". Galería de imágenes disponible en <http://www.pbase.com/rlankenau/darfur> (Consultado en noviembre de 2008)

MAC FARLANE, Neil, Thielking, Caroline & Weiss, Thomas. "The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?" *Third World Quarterly*, Vol. 25, N° 5, pp. 977-992. ISSN 0143-6597

MATEOS MARTÍN, Oscar, *África, el continente maltratado. Guerra, expolio e intervención internacional en el África Negra*. Barcelona: Cristianisme i Justícia, diciembre de 2005. Disponible en <http://www.asociacionkaribu.org/archivos/denuncia/Continentemaltratado.pdf> (Consultado en septiembre de 2008)

MORGENTHAU, Hans, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986. Primera Parte y Capítulo 24.

PEASE, Kelly Kate; Forsythe, David P. "Human Rights, Humanitarian Intervention, and World Politics", *Human Rights Quarterly*, Vol. 15, N° 2. May, 1993. pp. 290-314. <http://www.jstor.org> (Mon Mar 10 13:35:14 2008)

PERAL, Luis, *Sudán: diplomacia intensiva, desprotección diferida y desprotección efectiva de la población*. Publicado en Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE), 14 de diciembre de 2004.

PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos, "Acción humanitaria: debates recientes" en Pérez de Armiño, Karlos (director) *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al*

Desarrollo. Barcelona, Icaria y Hegoa. Versión digital
<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/2> (Consultado en agosto de 2007)

PÉREZ LLANA, Carlos *El regreso de la historia, la política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1998.

PERRON, Patrick André. “*The Art of War, Faces of Darfur (in our silence we are complicit)*”, Galería de imágenes disponible en
http://www.pbase.com/perrona/faces_of_darfur_soudan (Consultado en noviembre de 2008)

RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA, Itziar *La Historia de la Intervención Humanitaria: El Humanitarismo Altruista*. Madrid, Los Libros De La Catarata, 2005.

SABINO, Carlos *El proceso de investigación*, Buenos Aires, LUMEN/HUMANITAS, 1992.

UNITED NATIONS, “*Darfur Humanitarian Profile N° 33*”. Office of UN Deputy Special Representative of the UN Secretary-General for Sudan UN Resident and Humanitarian Coordinator, Khartoum, Sudan, 1st October 2008. Disponible en www.unsudanig.org

WEISS, Thomas G. “Researching Humanitarian Intervention: Some Lessons”, *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 4. (Jul., 2001), pp. 419-428. <http://www.jstor.org> (Sun Mar 9 14:01:29 2008)

WHEELER, Nicholas & Dunne, Timothy, “Hedley Bull’s Pluralism of the Intellect and Solidarism of the Will”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, Vol. 72, N°. 1 (Jan. 1996), pp. 91-107. <http://www.jstor.org> (Mon Mar 10 13:45:07 2008)

WHEELER, Nicholas, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2000.

WHELEER, Nicholas, *A Victory for Common Humanity? The Responsibility to Protect after the 2005 World Summit*, Paper to be presented to a conference on The UN at Sixty: Celebration or Wake?, Faculty of Law, University of Toronto, Canada, 6-7 October 2005.

ANEXO

1. Mapa de Sudán



Map No. 3707 Rev. 8 UNITED NATIONS
 November 2006

Department of Peacekeeping Operations
 Cartographic Section

2. Despliegue de UNAMID en Darfur - Septiembre de 2008



