



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO Y POLÍTICA INTERNACIONAL

**LA MISIÓN DE NACIONES UNIDAS EN EL SUDÁN (UNMIS, 2005-2011) Y
SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE INDEPENDENCIA DE SUDÁN DEL
SUR.**

Trabajo Especial de Grado presentado para optar al Título de
Especialista en Derecho y Política Internacionales

Autor: Lic. Jesús Salazar

Tutora: Dra. Rosa María Pérez Larez

Caracas, mayo de 2015

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Especialización en Derecho y Política Internacional

La Misión de Naciones Unidas en el Sudán y su actuación en el proceso de independencia de Sudán del Sur

Autora: Jesús Aníbal Salazar Paniagua
Tutora: Dra. Rosa María Pérez Larez
Fecha: Mayo 2015

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es el de analizar la actuación de la Misión de Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), para el período entre el año 2005 y 2011, con el fin de abordar y conocer su participación e impacto en el proceso de Independencia de Sudán del Sur. Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos: a) Describir la organización de la UNMIS para conocer su funcionamiento, b) Explicar las causas de la Segunda Guerra Civil Sudanesa, para conocer el conflicto, c) Examinar las acciones de la UNMIS para determinar su importancia en el proceso que conllevó a la finalización la Segunda Guerra Civil Sudanesa y posterior independencia de Sudán del Sur, d) Analizar la actuación de la UNMIS desde la óptica del Neoliberalismo Institucional. Las interrogantes que la investigación se planteó fueron las siguientes: ¿Qué es la UNMIS?, ¿Cómo funciona la UNMIS?, ¿Cuáles fueron las causas del conflicto en Sudán?, ¿Cuál fue la actuación de la UNMIS en el proceso de pacificación que conllevó a la finalización la Segunda Guerra Civil Sudanesa y posterior independencia de Sudán del Sur?, ¿Qué es el Neoliberalismo Institucional?, ¿Es pertinente el estudio de la actuación de la UNMIS desde la perspectiva del Neoliberalismo Institucional?. La metodología empleada fue la investigación documental. Se recolectó la información mediante la técnica del resumen de las obras a utilizar. Posteriormente, se realizó un proceso de organizar la información de acuerdo al esquema tentativo. Una vez realizado el compendio de la información e identificados los datos pertinentes, se procedió a identificar la información más idónea en correspondencia con el objetivo general.

Para el primer capítulo fueron fundamentales las fuentes contextuales e historiográficas de la creación de la UNMIS, así como los documentos en su mayoría procedentes de los archivos web de la Organización de las Naciones Unidas, específicamente los del Consejo de Seguridad. Para el segundo capítulo, resultaron indispensables las fuentes historiográficas para conocer y comprender los hechos que desencadenaron el conflicto de la Segunda Guerra Civil Sudanesa y que posteriormente permitieron la independencia de Sudán del Sur. En cuanto al tercer capítulo, se realizó un análisis contextual e historiográfico que nos permitió comprender las acciones de la UNMIS en Sudán.

Para el capítulo cuarto, se realizó una evaluación más exhaustiva de los textos referentes al contexto político y las relaciones internacionales, específicamente en lo referente al neorrealismo institucional. Por último se procedió a realizar el análisis e interpretación de la información, aplicando las concepciones teóricas estudiadas a fin de determinar el objetivo general y responder a las interrogantes de este trabajo de investigación.

Descriptorios: Referéndum, secesión, sharia, guerra, neoliberalismo institucional, anarquía, cooperación, poder.

INDICE

Introducción	5
Capítulo I. Conflicto en Sudán	12
1.1.1 Conferencia de Yuba	
1.1.2 Primera Guerra Civil Sudanesa	
1.1.3 Segunda Guerra Civil Sudanesa	
1.1.4 Referendo	
1.1.5 Situación actual en Sudán	
Capítulo II. Organización y funcionamiento de la UNMIS	28
2.1.1 Antecedentes de la UNMIS	
2.1.2 Mandato de la UNMIS	
2.1.3 Jefatura de la UNMIS	
2.1.4 Objetivos de la UNMIS	
Capítulo III. Acciones de la UNMIS en el conflicto	41
3.1.1 Misión de Avanzada de Naciones Unidas	
3.1.2 Misión de Naciones Unidas en Darfur	
3.1.3 Establecimiento de la UNMIS	
3.1.4 Despliegue de la UNMIS	
3.1.5 Ampliación de la UNMIS	
3.1.6 Proceso de referéndum	
3.1.7 Terminó de la UNMIS	
Capítulo IV. Neoliberalismo Institucional	47
4.1.1 Origen del Neoliberalismo Institucional	
4.1.2 Fundamentos del Neoliberalismo Institucional	
4.1.3 Análisis de la actuación de la UNMIS bajo la perspectiva del Neorrealismo Institucional.	
Conclusiones	66

INTRODUCCION

Entre 1820 y 1822, Sudán fue conquistado por Egipto. Más tarde, a mediados del siglo XIX, la expansión del Reino Unido convierte al país en un espacio estratégico para los intereses británicos. El aumento del comercio a través del Canal de Suez ¹ y el poner un freno a la expansión francesa en África, motivaron que Londres tomara el control del país, que pasó a compartir con Egipto en 1880. La presencia colonial en Sudán encontró una fuerte resistencia, que por momentos alcanzó a poner en riesgo el dominio del país. En 1883, el líder militar y religioso Mahdi Mohamed Ahmed derrotó a las tropas anglo-egipcias y tomó control de la capital, Jartum. En 1885 se proclamó un Estado islámico independiente, que finalmente fue derribado por las fuerzas británicas en 1898.

Hasta 1946 el Imperio Británico administraba el sur y el norte de Sudán como regiones separadas. En ese tiempo, las dos áreas fueron unidas en una sola región administrativa como parte de una estrategia británica aplicada en el Oriente Medio. Este acto fue realizado sin consultar a los habitantes del sur, que temían que fueran sometidos al poder político de los del norte².

La tensión entre Egipto y Reino Unido por el control del país fue en aumento desde el final de la II Guerra Mundial. Sudán se sumó a la ola independentista que se produjo en todo el norte de África en la década de 1950. La caída del Rey Faruk en Egipto en 1952 y el ascenso del coronel Gamal Abdel Nasser, partidario de un gobierno autónomo en el vecino del sur, decidió el futuro del país. Desde el acuerdo de febrero de 1953 por el Reino Unido y Egipto de permitir la independencia de Sudán, las tensiones

¹ El canal de Suez es una vía artificial de navegación que une el mar Mediterráneo con el mar Rojo, entre África y Asia, a través del istmo de Suez, de la península del Sinaí. El canal se encuentra en Egipto. Fue abierto en 1869.

² Sudán del Sur fue habitado primeramente por cristianos y animistas y se consideran culturalmente subsaharianos, mientras que la mayoría de los habitantes del norte son musulmanes que se consideran a sí mismos culturalmente árabes.

internas sobre la naturaleza de las relaciones del norte y sur estaba creciendo.

En agosto de 1955 miembros del Cuerpo Ecuatorial de la Fuerza de Defensa de Sudán, administrado por el Reino Unido, se amotinaron en Torit, Juba, Yei y Maridi. Las causas inmediatas del motín fueron el juicio a un miembro sureño de la asamblea nacional y, al parecer, un falso telegrama urgiendo a las autoridades norteñas en el sur a oprimir a los sureños. Los motines fueron reprimidos, pero los supervivientes huyeron de las poblaciones y comenzaron una insurgencia en las áreas rurales. Estando pobremente armados y mal organizados, constituían poca amenaza para el poder colonial saliente y para el nuevo gobierno sudanés.

Un referéndum acordado con Egipto y Reino Unido marcó la independencia de Sudán el 1 de enero de 1956.

Desde 1956 el país ha estado regido por gobiernos de árabes musulmanes. Sin embargo, desde el punto de vista étnico, Sudán cuenta con una mayoría (61%) de población de origen africano, compuesta por una variedad de grupos, mientras que la población árabe alcanza el 39%³.

Los insurgentes de Torit, Juba, Yei y Maridi se fueron convirtiendo gradualmente en un movimiento secesionista formado por los amotinados de 1955 y estudiantes del sur. Estos grupos formaron la guerrilla Anyanya.

Partiendo de Ecuatoria (*Equatoria*), entre 1963 y 1969 Anyanya se extendió a las otras dos provincias sureñas de Alto Nilo y Bahr el-Ghazal. Pero el movimiento estaba viciado por divisiones étnicas internas⁴. El gobierno era incapaz de aprovechar las debilidades de la guerrilla debido a sus propias facciones e inestabilidad. El primer gobierno del Sudán independiente, encabezado por el Primer Ministro Ismaíl al-Azhari fue reemplazado

³ Se trata de un país eminentemente musulmán (cerca del 70% de la población profesa esta religión), aunque cuenta con una minoría cristiana (5%), así como con numerosas religiones tradicionales (25%).

⁴ O'Ballance escribe que una de las cuatro brigadas de infantería del ejército sudanés había estado estacionada en Ecuatoria desde 1955, siendo periódicamente reforzada cuando era necesario.

enseguida por el de una empatada coalición de varias fuerzas conservadoras que, a su vez, fue derrocado por el golpe de estado del Jefe de Estado Mayor, teniente general Ibrahim Abbud en 1958. El descontento con el gobierno militar originó una ola de protestas populares⁵ que desembocó en la formación, en octubre de 1964, de un gobierno provisional.

Entre 1966 y 1969 varias administraciones de predominio islamista se demostraron incapaces de encauzar la variedad de problemas étnicos, económicos y conflictos que afligían al país. Tras un segundo golpe militar, el 25 de mayo de 1969, el coronel Yaafar el-Numeiri se convirtió en primer ministro y rápidamente ilegalizó los partidos políticos.

La confrontación entre las facciones marxista y no marxista dentro de la clase militar gobernante llevó a un nuevo golpe de estado en julio de 1971 y a un corto periodo de gobierno del Partido Comunista Sudanés antes de que facciones anticomunistas repusieran a el-Numeiri en el control del país. Ese mismo año, el alemán Rolf Steiner, que había estado asesorando clandestinamente a los rebeldes, fue detenido en Kampala (Uganda) y deportado a Jartum, donde fue enjuiciado por sus actividades antigubernamentales. Primeramente sentenciado a muerte, cumplió tres años de cárcel hasta que fue puesto en libertad debido a las presiones del gobierno de Alemania Occidental.

En 1971, el ex-teniente del ejército Joseph Lagu unificó todas las bandas guerrilleras bajo su Movimiento de Liberación de Sudán del Sur⁶. Esta fue la primera vez en la historia de la guerra que el movimiento separatista tuvo una estructura de mando unificada para alcanzar los objetivos de secesión y de formación de un gobierno en el sur de Sudán. Y fue la primera organización que pudo vindicar el hablar en representación y negociar en nombre de todo el Sur. Por mediación de las organizaciones cristianas

⁵ En estas protestas hizo su primera aparición el islamista Hasan al-Turabi que era entonces un líder estudiantil.

⁶ South Sudan Liberation Movement, SSLM

Consejo Mundial de Iglesias y Conferencia de Iglesias de Toda África, las cuales estuvieron años haciendo esfuerzos para ganarse la confianza de ambos beligerantes, se llegó al final al Acuerdo de Adis Abeba en marzo de 1972 que finalizó el conflicto. A cambio de terminar su insurrección armada se les concedió a los sureños una región administrativa unificada con varios poderes definidos. El tratado de paz de Addis Abeba (Etiopía) otorgó una amplia autonomía al sur. Simultáneamente, se acordó la redacción de una Constitución sudanesa en 1973. El potencial en recursos naturales del sur adquiere una nueva relevancia con el descubrimiento de yacimientos de petróleo a fines de la década de 1970 en la zona de Bentiú.

A comienzos de los años ochenta, la creciente tensión llevó a la reanudación del conflicto en 1983, tras un periodo de 11 años de paz.

La instauración de la sharia⁷ en todo el país, en un contexto de descontento de la población por el empobrecimiento derivado de las medidas económicas fijadas por el FMI, provocó la ruptura definitiva de los acuerdos con el sur animista y cristiano. El reinicio de la guerra acabó con la incipiente producción petrolífera. La empresa estadounidense Chevron, hostigada por ataques de los rebeldes del sur, abandonó el país.

Con el fin de intensificar los esfuerzos y dar impulso a los progresos alcanzados, entre los que se encuentran la firma del Acuerdo sobre la distribución de la riqueza el 7 de enero de 2004 y la del Protocolo sobre la distribución del poder el 26 de mayo de 2004, en conversaciones dirigidas por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), el Consejo de Seguridad, por recomendación del Secretario General, estableció mediante la resolución 1547 (2004) , el 11 de junio de 2004, una misión política

⁷ Ley islámica. La imposición de esta medida a todos los habitantes, más allá de sus creencias religiosas, supuso la retirada inmediata de los líderes del sur del Frente Popular de Liberación de Sudán (FPLS) y el inicio de una nueva guerra contra el gobierno central de su brazo armado, el Ejército Popular de Liberación de Sudán (EPLS), liderado por John Garang.

especial, la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS)⁸.

El 9 de enero de 2005 tuvo lugar un acontecimiento decisivo para la historia del Sudán: el Gobierno del Sudán y el SPLM/A firmaron el Acuerdo General de Paz en Nairobi, Kenya. Este pacto incluía acuerdos sobre asuntos pendientes tras el Protocolo de Machakos, y disposiciones relativas a medidas de seguridad, distribución del poder en la capital, Jartum, cierta autonomía para el sur y una distribución más equitativa de los recursos económicos, entre ellos el petróleo.

Aunque las partes dieron prioridad a la unidad del Sudán en conformidad con el Acuerdo, decidieron fijar un periodo transitorio de seis años y medio durante el cual las instituciones provisionales gobernarían el país y se establecerían y ejecutarían mecanismos internacionales de supervisión.

En su informe al Consejo del 31 de enero (S/2005/57), el Secretario General recomendó el despliegue de una operación multidimensional de apoyo a la paz, constituida por 10.000 militares y un componente civil adecuado, que incluía más de 700 agentes de policía.

La Misión de las Naciones Unidas en el Sudán, bajo la dirección de su Representante Especial, se centra en cuatro grandes áreas de compromiso:

1. Buenos oficios y apoyo político al proceso de paz;
2. Seguridad;
3. Gobernanza;
4. Asistencia humanitaria y de desarrollo.

Puesto que la UNMIS trataría una amplia variedad de temas, el Secretario General insistió en la importancia de una estrategia conjunta e integrada

⁸ La UNAMIS recibió el mandato de facilitar los contactos entre las partes afectadas y de organizar una operación de las Naciones Unidas de apoyo a la paz.

entre los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas para conseguir que la aplicación del Acuerdo General de Paz fuera exitosa⁹.

De esta manera y partiendo de un enfoque racional esta investigación pretende analizar la actuación de la Misión de Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) en el proceso de Independencia de Sudán del Sur.

El objetivo general es el analizar la actuación de la UNMIS, en el período entre el año 2005 y 2011 en el proceso de Independencia de Sudán del Sur.

Desde una perspectiva teórica que nos permita entender el conflicto en Sudán del Sur y a su vez la participación y la importancia de los actores y su influencia en la resolución del conflicto he considerado la aplicación del neoliberalismo institucional.

La delimitación planteada 2005-2011, corresponde al período desde la creación de la UNMIS (2005), hasta la finalización del mandato de la UNMIS en el año 2011, al cumplirse el plazo provisional de seis años y medio establecido en la firma del Acuerdo General de Paz del 9 enero de 2005 por el Gobierno del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés.

Asimismo, esta investigación se fundamenta en la necesidad de comprender el conflicto¹⁰ que se desarrolló en Sudán y que dio origen al país más joven del mundo, Sudan del Sur¹¹, es aquí donde radica uno de los aspectos más interesantes de esta investigación ya que nos permite ver como todavía en el siglo XXI siguen surgiendo Estados.

Considero que la UNMIS jugó un papel importante en el proceso de pacificación que permitieron el fin de la Segunda Guerra Civil Sudanesa y

⁹ La misión tendría su sede en Jartum y una importante representación en el sur, incluida Rumbek, la capital provisional del Sudán Meridional.

¹⁰ Segunda Guerra Civil Sudanesa.

¹¹ Sudán del Sur se convirtió en una región autónoma de Sudán con su propio gobierno y constitución interina, aprobada el 5 de diciembre de 2005, que definió la celebración de un referendo de independencia entre el 9 y el 15 de enero de 2011. El 7 de febrero de 2011 se hicieron públicos los resultados oficiales, que arrojaron un apoyo del 98,83 % a los partidarios de la independencia, la cual fue proclamada el 9 de julio de 2011. Sudán del Sur se convirtió así en el estado soberano más joven del mundo.

posterior independencia de Sudan del Sur, aunque entendemos que todavía no se ha llegado a una paz definitiva en Sudán.

La metodología a utilizar en este trabajo es la investigación documental, la cual consiste en un proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información o datos en torno a un determinado tema.

Este trabajo de investigación va estar dividido en cuatro capítulos, en el primero de ellos se tocaran aspectos referentes a la organización y funcionamiento de la Misión de Naciones del Sur para el Sudán, el segundo capítulo constara de un estudio del conflicto en Sudan, de manera de poder entender el conflicto en su totalidad, en el tercer capítulo estudiaremos a cabalidad la actuación de la Misión de Naciones Unidas para el Sudan de manera que nos permita entender a importancia de su actuación en el proceso de pacificación del país africano, el cuarto y último capítulo estudiaremos los fundamentos del neoliberalismo institucional y la pertinencia de la aplicabilidad del neoliberalismo institucional para entender desde un punto de vista teórico la actuación de la Misión de Naciones Unidas para el Sudan.

Surgen interrogantes derivadas de este análisis previo: ¿Qué es la UNMIS?, ¿Cómo funciona la UNMIS?, ¿Cuáles fueron las causas del conflicto en Sudán?, ¿Cuál fue la actuación de la UNMIS en el proceso de pacificación que conllevó a la finalización la Segunda Guerra Civil Sudanesa y posterior independencia de Sudán del Sur?, ¿Qué es el Neoliberalismo Institucional?, ¿Es pertinente el estudio de la actuación de la UNMIS desde la perspectiva del Neoliberalismo Institucional?.

Capítulo I. Conflicto en Sudán

1.1.1 Conferencia de Yuba

Las provincias de Nubia, Senaar y Kordofan que constituye el Sudán moderno fueron conquistadas por los egipcios entre 1820 y 1822. A mediados del siglo XIX, Sudán centró el interés de los británicos a causa de su importancia estratégica para rutas comerciales a la India a través de recién abierto Canal de Suez y también, con el fin de limitar la influencia francesa en África. En los años 80 del siglo XIX, el país cayó bajo el control británico y egipcio.

La resistencia local en ese momento era dirigida por el Mahdi Mohammed Ahmed, una figura reverenciada por su gente, una mezcla de líder religioso y militar. En 1883, el Mahdi derrotó a las tropas egipcias dirigidas por los británicos, derrota en la que murió el comandante británico, General Gordon, cuando, después de un largo asedio, los sudaneses tomaron Kartum. El Mahdists retuvo control de Sudán hasta que los británicos reconquistaron el territorio en 1898, estableciendo un gobierno mixto anglo-egipcio, en 1899.

En 1914, Egipto se convirtió en Protectorado Británico y el Sudán pasó a ser gobernado directamente por Gran Bretaña. Cuando acabó el Protectorado, en 1922, negociaron con los egipcios el futuro de Sudán, restableciéndose el anterior condominio anglo-egipcio de 1929. En 1936, ambos países, Gran Bretaña y Egipto firmaron un tratado por el que se permitía la entrada en Sudán de tropas y civiles, sin restricciones.

La esperanza británica de unir la parte sur de Sudán con Uganda se desvaneció en 1947 debido a un acuerdo realizado en Yuba, también conocido como la Conferencia de Yuba, para unificar el Norte y el Sur de Sudán. Aunque la idea original de los europeos era incorporar el sur del Sudán a su protectorado en Uganda, finalmente se decidió acabar con el régimen diferenciado y tener una colonia unificada, pese a las protestas de

los sectores del sur. En 1953, finalmente, británicos y egipcios aceptaron dar la independencia al territorio conjunto y formar en 1956 una República del Sudán con capital en Jartum y de carácter unitario.

1.1.2 Primera Guerra Civil Sudanesa

Las tensiones entre ambos sectores etno-territoriales bajo un único gobierno no tardaron en aflorar. Fomentando las diferencias regionales, diversas potencias extranjeras alentaron a los sursudaneses en la lucha por su autonomía.

La Primera Guerra Civil Sudanesa puede ser dividida en tres etapas: la guerra de guerrillas inicial, el Anyanya y el Movimiento de Liberación de Sudán del Sur.

En agosto de 1955 miembros del Cuerpo Ecuatorial de la Fuerza de Defensa de Sudán –administrado por el Reino Unido– se amotinaron en Torit, Juba, Yei y Maridi.^[11] Las causas inmediatas del motín fueron el juicio a un miembro sureño de la asamblea nacional y, al parecer, un falso telegrama urgiendo a las autoridades norteñas en el sur a oprimir a los sureños. Los motines fueron reprimidos, pero los supervivientes huyeron de las poblaciones y comenzaron una insurgencia en las áreas rurales. Estando pobremente armados y mal organizados, constituían poca amenaza para el poder colonial saliente y para el nuevo gobierno sudanés.

Sin embargo, los insurgentes se fueron convirtiendo gradualmente en un movimiento secesionista formado por los amotinados de 1955 y estudiantes del sur. Estos grupos formaron la guerrilla Anyanya. Partiendo de Ecuatoria (*Equatoria*), entre 1963 y 1969 Anyanya se extendió a las otras dos provincias sureñas de Alto Nilo y Bahr el-Ghazal. Pero el movimiento estaba viciado por divisiones étnicas internas. O'Ballance escribe que una de las cuatro brigadas de infantería del ejército sudanés había estado estacionada

en Ecuatoria desde 1955, siendo periódicamente reforzada cuando era necesario.

El gobierno era incapaz de aprovechar las debilidades de la guerrilla debido a sus propias facciones e inestabilidad. El primer gobierno del Sudán independiente, encabezado por el Primer Ministro Ismaíl al-Azhari fue reemplazado enseguida por el de una coalición de varias fuerzas conservadoras que, a su vez, fue derrocado por el golpe de estado del Jefe de Estado Mayor, teniente general Ibrahim Abbud en 1958. El descontento con el gobierno militar originó una ola de protestas populares que desembocó en la formación, en octubre de 1964, de un gobierno provisional.

En estas protestas hizo su primera aparición el islamista Hasan al-Turabi que era entonces un líder estudiantil. entre 1966 y 1969 varias administraciones de predominio islamista se demostraron incapaces de encauzar la variedad de problemas étnicos, económicos y conflictos que afligían al país, tras un segundo golpe militar, el 25 de mayo de 1969, el coronel Yaafar el-Numeiri se convirtió en primer ministro y rápidamente ilegalizó los partidos políticos.

La confrontación entre las facciones dentro de la clase militar gobernante llevó a un nuevo golpe de estado en julio de 1971 y a un corto periodo de gobierno del Partido Comunista Sudanés antes de que facciones anticomunistas repusieran a el-Numeiri en el control del país. Ese mismo año, el alemán Rolf Steiner, que había estado asesorando clandestinamente a los rebeldes, fue detenido en Kampala (Uganda) y deportado a Jartum, donde fue enjuiciado por sus actividades antigubernamentales. Primeramente sentenciado a muerte, cumplió tres años de cárcel hasta que fue puesto en libertad debido a las presiones del gobierno de Alemania Occidental.

En 1971, el ex-teniente del ejército Joseph Lagu unificó todas las bandas guerrilleras bajo su Movimiento de Liberación de Sudán del Sur (*South Sudan Liberation Movement, SSLM*). Esta fue la primera vez en la historia de

la guerra que el movimiento separatista tuvo una estructura de mando unificada para alcanzar los objetivos de secesión y de formación de un gobierno en el sur de Sudán. Y fue la primera organización que pudo vindicar el hablar en representación y negociar en nombre de todo el Sur. Por mediación de las organizaciones cristianas Consejo Mundial de Iglesias y Conferencia de Iglesias de Toda África, las cuales estuvieron años haciendo esfuerzos para ganarse la confianza de ambos beligerantes, se llegó al final al Acuerdo de Adis Abeba en marzo de 1972 que finalizó el conflicto. A cambio de terminar su insurrección armada se les concedió a los sureños una región administrativa unificada con varios poderes definidos.

1.1.3 Segunda Guerra Civil Sudanesa

La región administrativa unificada la cual gozaba cierta autonomía es suprimida nuevamente en 1983 por el gobierno central de Jartum (capital del país desde 1956), dando origen a la “Segunda Guerra Civil Sudanesa” (1983-2005). El Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (ELPS), actuales Fuerzas Armadas de Sudán del Sur, encabezaron la guerra secesionista con financiamiento y armas provenientes de Israel y Estados Unidos.

En los primeros años después de los acuerdos de 1972 se dio lugar a fuertes avances como la adopción de una nueva constitución secular, la evacuación del ejército de territorios sureños y una nueva autonomía para el sur. Anya-Nya se dispersó y aproximadamente 6.000 de sus miembros se integraron al ejército nacional. Miles de refugiados regresaron, y varias iniciativas económicas se pusieron en marcha con la ayuda de la comunidad internacional. El número de escuelas se cuadruplicó, se establecieron instituciones para profesores, artistas, veterinarios, agricultores, etc. El país comenzaba a funcionar, norte y sur comenzaban a consolidar el cuerpo político de Sudán. Pero aún con los avances existían voces tanto del norte como del sur que no estaban conformes. Por el sur existían facciones que estaban alarmadas por la velocidad en la que la integración procedía. Por el

norte se encontraban tanto líderes islámicos como árabes que veían la relativa independencia del sur como un obstáculo para la creación de un Sudán unificado y religioso. Las presiones que esta facción producía que el gobierno comenzara a retrasar la implementación total del acuerdo. Con el tiempo las diferencias se fueron acentuando; mientras en el sur existía un sistema parlamentario y democrático, donde los procesos eran importantes y las elecciones eran respetadas, en el norte regía una dictadura controlada por un solo partido.¹²

A estos factores se sumó la situación económica que en la década de los ochenta se presentó en Sudán. La alta inflación y el déficit comercial eran solo el principio de los problemas financieros que sufría el país, para combatirlos se adoptaron una serie de medidas económicas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional que reducía los servicios gubernamentales y los subsidios fundamentales para la población. Esto generó gran descontento social, y el Jefe de estado al-Nimeiry se encontró ante una situación crítica.

Después de sufrir ocho atentados entre intentos de asesinato y golpes de estado, decide introducir de nuevo las leyes del Islam en septiembre de 1983. Una vez conocida la nueva ley, un batallón del ejército se rebela y huye a Etiopía a consolidar el movimiento que lucharía por la autonomía del sur y la democratización del Sudán. De esta manera se da inicio a la Segunda Guerra Civil Sudanesa.

Durante el mandato de Yaafar al-Nimeiry para poder tener acceso a las ayudas financieras del FMI tuvo que aceptar las condiciones de empobrecimiento impuestas por el FMI que repercutieron sobre las condiciones de vida de la población. Como una reacción del sentimiento de rebeldía de la población musulmán ante las consecuencias de tales medidas, se impuso la Sharia, la Ley Islámica, sobre todos los ciudadanos

¹² Ruth Iyop y Gilbert M. Khadiagala, Sudán, pág. 80

del Sudán, independientemente de las creencias o prácticas religiosas de cada ciudadano, de cada región. Como era de suponer, esta imposición supuso la retirada inmediata de los líderes del sur del Frente Popular de Liberación de Sudán (SPLF) y el inicio de la guerra de su brazo armado, el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA), mandado por John Garang, contra el gobierno central.

El Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán, conocido por sus siglas en inglés SPLA/M (Sudan People's Liberation Army Movement) nace en protesta a las políticas de marginalización, discriminación racial, exclusión, explotación y división del gobierno central. Sus objetivos era el de crear un Sudán unido y democrático sobre las bases de igualdad y pluralidad política, moral y material, sus enemigos de guerra: el gobierno y las milicias árabes que Jartum alentaba a participar. El conflicto escalo rápidamente en tamaño y gravedad y la Guerra Fría fue su cómplice. El gobierno de Jartum encontró apoyo en Libia y el bloque soviético y las milicias árabes fueron equipadas de tal manera que actos con un grado alto de crueldad fueran posibles. Por otro lado el SPLA fue apoyado por los Estados Unidos, que apoyaba a su líder John Garang ex militar estadounidense, de allí que la Segunda Guerra Civil Sudanesa se convirtió en una red de política nacional e internacional.

El Presidente al-Nimeiry trato de controlar el poder y el gobierno, pero las condiciones económicas, políticas y sociales empeoraban, sumado a estos factores Sudán atravesaba por la peor hambruna de su historia.

En el año de 1985 luego de 16 años en el poder al-Nimeiry es destituido por un golpe de estado. Un año después se realizaron las primeras elecciones multipartidistas parlamentarias en 18 años. La nueva jefatura del nuevo gobierno recayó sobre Sadiq al-Mahdi, el cual formó un gobierno de coalición.

Al-Mahdi recibió un país en constante lucha que no solo se remitía a la lucha entre norte y sur sino también a las luchas internas, ya que, dentro de ambos

lados existían diferencias ideológicas y de objetivos. Sudán era claramente un estado fallido, un estado con un gobierno “reconocible pero inefectivo... para proveer seguridad y bienestar a sus ciudadanos, asegurar el funcionamiento normal de las instituciones de la sociedad civil, o mantener seguras las fronteras...”¹³

El gobierno de Al-Mahdi fue incapaz de abordar los problemas heredados de la deuda externa, la hambruna y la guerra en el sur. Además, las sequías de los años 1986, 1987 y 1988 fueron seguidas por una inundación que devastó las principales regiones agrícolas.

Por otro lado Al-Mahdi no tenía control alguno sobre la población, el conflicto y de la situación en general por lo que en julio de 1989, un golpe militar acabó con el gobierno civil y puso en el gobierno a un grupo de militares de segundo rango, dirigido por el Brigadier Omar Hassan Ahmed al-Bashir. Su programa político no era muy diferente del gobierno derrocado salvo en el mayor interés del nuevo gobierno de acabar con la guerra en el sur. Mientras el gobierno mantenía conversaciones de paz con el SPLF y el SPLA, con el respaldo de la Organización para la Unidad Africana, en Kartum, el Frente Islámico Nacional (NIF), se convertía en la organización política más importante del régimen. El NIF, una organización fundamentalista musulmana dirigida por Hassan al-Turabi, demostró su influencia sobre el gobierno cuando consiguió en 1991, logró de nuevo imponer la Sharia.

Y mientras el NIF daba la cobertura política que el régimen de Bashir precisaba, el ejército intentaba aprovechar a su favor las disensiones surgidas entre los combatientes del SPLA desde comienzos del decenio de 1990: la facción “Torit”, mayoritariamente perteneciente al pueblo Dinka, leal a Garang, y la facción “Nasir” mayoritariamente perteneciente al pueblo Nuer. Para complicarle más la situación al SPLA, el derrocamiento del Presidente

¹³ George R. Lucas, “From jus ad Bellum to jus ad pacem: re-thinking just-war criteria for the use of military force for humanitarian ends,” en *Ethics and Foreign Intervention*, ed. Deen K. Chatterjee y Don E. Scheid (Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 73.

Mengistu de Etiopía supuso la pérdida de su principal apoyo en el exterior, forzándole a buscar otros sitios seguros en las zonas fronterizas con Uganda. En abril de 1993, ante el daño que estas divisiones les estaba ocasionando en su enfrentamiento contra el ejército de Kartum, llegaron a entendimientos que dejaron aparcadas sus diferencias. Por otra parte, la represión ejercida por el ejército sobre la población civil facilitó el reclutamiento de nuevas fuerzas para las tropas del SPLA, al tiempo que, el empeoramiento de las relaciones del gobierno de Sudán con los países vecinos, especialmente Uganda y Etiopía, favoreció la obtención de apoyos logísticos al SPLA por parte de estos países. Egipto también, tras el intento de asesinato del presidente Hosni Mubarak fraguado en Sudán, a principios de 1995, se inclinó por el apoyo hacia los rebeldes.

Las relaciones de Sudán con el terrorista internacional Ilich Ramírez Sánchez (más conocido por su nombre de guerra de “Carlos el Chacal”) y sus estrechas relaciones con Irán, llevó a la ONU a que se discutiese la necesidad de imposición de sanciones al gobierno sudanés.

Durante la guerra el gobierno sudanés bloqueó todo tipo de noticias hacia el exterior para evitar la interferencia extranjera. Por otro lado a pesar de permitir las ayudas humanitarias, las autoridades de Jartum estaban conscientes de los orígenes cristiano-occidentales de estas ayudas que llegaban con intenciones no solo de salvar vidas sino también de cristianizar.

Para el gobierno sudanés el recibir ayuda humanitaria era considerado como una humillación por considerar que ponía en peligro el control que tenía sobre las operaciones humanitarias y su soberanía. Es por ello que a muchas organizaciones internacionales y reporteros les fue negada la entrada al país, lo que impedía a la comunidad internacional conocer la gravedad del conflicto.

Para el año 1994 existían 1.5 millones de personas en riesgo de morir de hambre, 400.000 refugiados sudaneses en países vecinos y 4 millones de personas internamente desplazadas.

Completamente rearmado, el SPLA lanzó una importante ofensiva contra el gobierno en 1995 y, por primera vez desde el decenio de 1980, recuperó zonas que pasaron a estar bajo su control político y militar.

El 30 de julio de 1998 entro en vigor una nueva constitución basada en la Ley Islámica, que tenía como objetivo poner orden el país bajo el Islam, la cual produjo el recrudecimiento del conflicto.

La llegada de George W. Bush al poder en EEUU, en el año 2000, provocó un giro radical en la situación de Sudán. Washington se ha ido involucrando en el conflicto hasta el punto de convertirse en la pieza central de las acciones estadounidenses en África. Sudán se volvió para EEUU una oportunidad para mejorar su imagen internacional y demostrar su papel en la lucha por los derechos humanos.

Los informes y peticiones de grupos cristianos de derecha cercanos al presidente estadounidense, que alertaban sobre la persecución de cristianos en el sur, también han sido una fuerte motivación para la intervención de Washington. A estas demandas se sumaron las de las ONG, que han manifestado su preocupación ante informes sobre la existencia de esclavitud en el país.

Bush nombró, en octubre de 2001, al ex senador John Danforth su enviado especial, responsable de sentar a la mesa de negociaciones a las partes en conflicto. Desde entonces, la actividad diplomática ha sido considerable y EEUU ha presionado a ambos lados para que busquen la paz. Mientras que la ONU levantó las sanciones a Sudán en 2001, Washington las mantuvo unilateralmente alegando que el país aún no había hecho lo suficiente en materia de terrorismo y de derechos humanos. Jartum anunció entonces la

liberación de unos 15.000 esclavos, principalmente africanos del sur. El gobierno estadounidense prometió, como premio a un acuerdo de paz, el levantamiento de las sanciones contra el país.

A comienzos de 2001, las múltiples presiones a las que estaba sometida Jartum provocaron la ruptura de la alianza de Al-Bashir con Turabi, que fue encarcelado bajo la acusación de conspiración.

Numerosos integrantes del nuevo partido de Turabi, el Congreso Popular Nacional (CPN, heredero del FNI), que había firmado un texto de entendimiento con el EPLS, fueron encarcelados.

En el año 2002 las negociaciones de paz tomaron fuerza. El gobierno y el SPLA firmaron un acuerdo el cual se estipuló un alto al fuego por un período de 6 meses. Este alto al fuego marco el inicio de nuevas negociaciones que resultaron en la firma de varios Tratados, entre ellos el Protocolo de Machakos el cual promovía que el sur buscará su autonomía en 6 años y el acuerdo de Naivasha (Kenia) el cual buscaba la descentralización del poder.

Este acuerdo, negociado entre el Gobierno sudanés y la guerrilla del Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA), con la supervisión atenta de EEUU, Reino Unido y Noruega.

El final del proceso de paz llegó el 9 de enero de 2005, cuando John Garang, por parte del SPLM/A, y el vicepresidente Taha, en representación del gobierno de Sudán, firman en Nairobi el Acuerdo Global de Paz (CPA). El acuerdo fijaba un período provisional de seis años, que concluiría el 9 de enero de 2011, fecha exacta en la que debía realizarse el referéndum.

Durante este tiempo, muchos eran los retos y los acuerdos a alcanzar relativos a la organización, delimitación y repartición de derechos y obligaciones entre dos eventuales Estados soberanos. Este tratado recogía, como aspectos más relevantes, los siguientes acuerdos:

1. Reconocimiento de la autonomía del sur por el período provisional, seguido de un referéndum de autodeterminación en el sur como paso previo a la independencia; así como otro referéndum simultáneo para determinar la pertenencia de la región de Abyei al norte o al sur.
2. Determinación de una frontera, sobre la base de la “Línea 1956”, con especial atención a la pertenencia y administración de los estados de Kordofan del Sur y Nilo Azul, que debía establecerse a través de una consulta popular dirigida por sus respectivos órganos legislativos.
3. Creación de unas Fuerzas Armadas de cada bando que se desplegarán a los lados de la “Línea 1956”, para proteger las explotaciones petroleras y que se fusionarían si el referéndum resultaba negativo.
4. Establecimiento de un marco para la distribución del petróleo, incluido el escenario de una eventual independencia del sur, así como la repartición de los beneficios del petróleo 50% durante el período provisional de seis años.
5. Implantación de libertad de culto, que implicaba el cese temporal de la aplicación de la sharia en todo el sur hasta la constitución de una nueva Asamblea Legislativa en 2009, consecuencia de un proceso electoral de carácter nacional.

El CPA es un acuerdo enormemente complejo formado por seis capítulos, que incluye cuatro protocolos, dos acuerdos marco y dos anexos. Ya el preámbulo manifiesta la dificultad del proceso, tanto por el amplio contenido de sus disposiciones y compromisos como por el estricto calendario que establece para su implementación.

Por otro lado, el propio acuerdo establecía la posibilidad de que la independencia del sur no fuese la única solución posible y, por ello, comprometía a las partes a “hacer atractiva” la unión de Sudán durante el período provisional de seis años de implementación del CPA. En caso de

continuar como una única nación, también establecía el derecho del pueblo del sur de Sudán a controlar y gobernar sus asuntos, y a participar en pie de igualdad en el gobierno de Jartum, dentro de una amplia autonomía.

1.1.4 Referendo

El referéndum en Sudán es parte de los acuerdos de paz alcanzados en 2005 entre el Gobierno y el Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés.

En el año 2010 se realizaron elecciones presidenciales y parlamentarias y se hicieron preparativos para el referéndum sobre la independencia de Sudán del Sur, que incluyeron un censo para determinar la composición y número del electorado.

Días antes del referéndum el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, instó al Gobierno de Jartum y a las autoridades del gobierno autónomo sureño a hacer todo lo necesario para garantizar "una votación libre, justa y segura" durante los siete días que estarán abiertos los colegios electorales.

Además, felicitó a ambos bandos por la "sabiduría, el liderazgo y los esfuerzos conjuntos" que han llevado a cabo para asegurar que el referéndum se celebre "en una atmósfera de paz y cooperación".

El referéndum se realizó desde el 9 al 15 de enero y finalmente el 7 de febrero de 2011, la Comisión del Referéndum publicó los resultados finales, en los cuales el 98.83% de votantes estuvieron a favor de la independencia. Aunque los votos fueron suspendidos en 10 de los 79 condados por exceder el 100% de la participación de los votantes, el número de votos estuvo muy por encima del requisito de 60% de participación, y el voto de la mayoría a favor de la secesión no estuvo en discusión.

De esta manera, el 9 de julio de 2011, Sudán del Sur proclamó pacíficamente su independencia de Sudán.

1.1.5 Situación actual en Sudán

El 10 de abril de 2012 estalló el enfrentamiento más importante desde la independencia de Sudán del Sur. Acusando a Jartum de bombardear su territorio, el gobierno de Juba (capital del sur) frenó la producción de petróleo y ocupó Heglig. Esta ciudad, que pertenece a Sudán, es actualmente dónde se encuentra la mitad de las reservas hidrocarburíferas de dicho país. Allí también opera la Greater Nile Petroleum Operating Company, un consorcio mayoritariamente chino.

La invasión fue rechazada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y por la Unión Africana (UA). Ambos organismos llamaron al inmediato retiro de las tropas sursudanesas y a conformar una zona desmilitarizada en la frontera.

Ante estos hechos, el gobierno de Al-Bashir respondió con la movilización de sus tropas hacia la región. El 16 de abril, el parlamento sudanés declaró que el gobierno de Sudán del Sur "es enemigo" y Ahmed Ibrahim El Tahir, titular del órgano legislativo, llamó a derrocar al Movimiento Popular de Liberación de Sudán, que ostenta el poder en el estado vecino. "Si no entienden la última lección, les vamos a hacer entenderla a golpes", dijo Al-Bashir y añadió que Heglig "no será el fin, sino el comienzo de la batalla". Finalmente, el 20 de abril, las Fuerzas Armadas de Sudán retomaron el control sobre la ciudad ocupada.

De todas maneras el conflicto no ha concluido, ya que desde la recuperación de Heglig, Sudán ha bombardeado varias ciudades de Sudán del Sur. Deng Alor Kuol, canciller sursudanesés afirmó ayer que su país "está listo para firmar un alto el fuego, como propuso la UA" y justificó la toma del ejército sureño de la ciudad sudanesa de Heglig, el día 10, como un modo de "parar los continuos ataques procedentes de esa zona".

Por su parte Sudán exigió “garantías que sus vecinos del sur no proveerán armamento ni refugio a los rebeldes que operan en las regiones norteñas, un hecho que Juba ha negado”. En una reunión en Etiopía, en la sede de la UA, el ministro sudanés de Asuntos Exteriores, Ali Ahmed Karti, dijo que su país no puede volver a las negociaciones mientras sus territorios son atacados.

Según la ONU, 35 mil refugiados son el resultado de estos últimos enfrentamientos. Ya suman más de 140 mil los sudaneses y sursudaneses que han tenido que emigrar de sus hogares por un conflicto que parece no tener una solución a corto plazo.

La secesión de Sudán del Sur ha causado graves impactos tanto en el Estado del norte como en el del sur. Los planes de desarrollo de Sudán del Norte estarán en peligro por su dependencia de los ingresos del petróleo, mientras que Sudán del Sur enfrentará penurias económicas y sociales importantes que podrían convertirlo en un estado fallido.

Con respecto a los temas de género la matriculación de mujeres en la educación primaria aumentó del 64,4% en 2006-2007 al 69,9% en 2009, en tanto la matriculación de mujeres en la educación secundaria aumentó del 30% en 2005 al 35,5% en 2009. Además, las mujeres sudanesas han hecho algunos avances en términos de representación y participación política: en las elecciones de 2010 las mujeres ganaron el 28% de los escaños parlamentarios.

A pesar de estos datos alentadores, hay gran desigualdad en cuanto a las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos más altos y también de tener oportunidades de capacitación, y la mayoría de las actividades que administran las mujeres sudanesas son en la agricultura y el sector informal.

Además, sobre todo a causa de los conflictos armados y las guerras civiles, las mujeres sudanesas han sufrido la falta de servicios básicos, especialmente la atención de salud. Por ejemplo, la mortalidad materna es

de 509 por 100.000 nacimientos vivos. Además, las normas sociales y culturales, las creencias y las prácticas tradicionales siguen dificultando la plena participación de la mujer en todas las profesiones y actividades.

Aunque algunos indicadores de género han mejorado, todavía falta mucho para cerrar la brecha entre mujeres y hombres.

En otro orden de ideas el territorio sudanés enfrenta desafíos ambientales gravísimos, entre los cuales la erosión del suelo, la degradación de la tierra, la deforestación y la desertificación, que representan amenazas para las posibilidades de paz duradera y desarrollo sustentable. Por ejemplo, los asentamientos cada vez más grandes ya han puesto en peligro los bosques. Casi el 75% de la energía proviene de combustibles tradicionales como la madera, lo que (junto con la demanda de carbón vegetal) ha llevado a la eliminación de muchos bosques. Esto acelera el proceso de desertificación y el Sáhara se está extendiendo a lo que antes eran tierras arables y forestales. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por sus siglas en inglés) también ha identificado otras dos causas fundamentales de la desertificación: la conversión de zonas semidesérticas en desérticas a causa del cambio climático; y la degradación de los ambientes de desierto existentes, entre los cuales los *wadis* y oasis, por las actividades humanas.

Aunque el Gobierno declaró casi el 4% de la tierra como zonas protegidas, todavía hay mucha caza furtiva en todo el país, lo que pone en peligro las poblaciones de animales. Muchos esfuerzos de conservación se vieron perjudicados por los conflictos civiles, especialmente porque los militares tomaron el control de los bosques de Sudán del Sur, de gran riqueza ecológica. Según el UNDP, existen conexiones claras entre los problemas ambientales y las guerras que ha sufrido el país: “La competencia por las reservas de petróleo y gas, el agua del Nilo y la madera, además de los problemas por los modos de uso de la tierra agrícola, son causas importantes

del origen y perpetuación del conflicto en Sudán. Las confrontaciones por las praderas y las tierras agrícolas son una manifestación especialmente llamativa de la conexión entre la escasez de recursos naturales y los conflictos violentos.

A pesar de la grave carencia de agua, las inundaciones son frecuentes - tanto las crecidas repentinas como las inundaciones más generales por desbordamiento del Nilo y sus afluentes - y tienen como consecuencia daños generalizados, incluso la erosión de las riberas y la consecuente pérdida de cultivos.

Sudán del Norte y Sudán del Sur mantienen negociaciones sobre asuntos pendientes como la demarcación de los límites, especialmente con relación a la petrolera región de Abyei, y en 2003 aportó más de un cuarto de la producción total de crudo del país, aunque los volúmenes han caído recientemente y algunos informes sugieren que las reservas de la región están casi agotadas. Se hará un referéndum para decidir si Abyei será parte de la región de Bahr El Ghazal de Sudán del Sur o de la región de Kordofan del Sur de Sudán del Norte. Se había pensado hacer este referéndum en forma simultánea con el relativo a la independencia, pero fue necesario postergarlo por graves diferencias en cuanto al proceso a seguir, y desde entonces la violencia ha aumentado.

La economía de Sudán del Norte, muy dependiente de los ingresos del petróleo, se verá afectada negativamente por la secesión, mientras que el Sur tendrá graves obstáculos para establecerse como Estado viable. Por ejemplo, a pesar de que el territorio del sur contiene tres cuartos de los sitios de producción de petróleo, casi todas las refinerías y tuberías están en el norte. Además, sigue sin resolver la cuestión de la nacionalidad y la integración, ¿El Gobierno de Sudán del Sur logrará forjar una identidad nacional que una a los pueblos que habitan su territorio, que están entre los más diversos del mundo en cuanto a idioma y cultura? Y tendrá desafíos aún

mayores como la pobreza, la falta de acceso a la atención de salud y la mortalidad materna e infantil descontrolada.

Capítulo II. Organización y funcionamiento de la UNMIS.

2.1.1 Antecedentes de la UNMIS

El Sudán se ha visto inmerso en un conflicto civil que comenzó 11 años después de conseguir la independencia el 1 de enero de 1956. Generaciones de sudaneses no conocen más que las terribles consecuencias de una guerra que no acaba; desde el año 2005 la UNMIS ha apoyado la aplicación del Acuerdo General de Paz. La última guerra civil entre el norte y el sur comenzó en 1983, tras la ruptura del acuerdo de Addis Abeba de 1972.

Durante más de dos décadas, el Gobierno y el Movimiento y Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A), uno de los principales movimientos rebeldes del sur, han luchado por los recursos, el poder, la función de la religión en el estado y la libre determinación. Más de dos millones de personas murieron, cuatro millones tuvieron que desplazarse y cerca de 600.000 abandonaron el país como refugiados. Durante años, varios estados vecinos, donantes afectados, otros estados y las partes involucradas han intentado alcanzar la paz. Uno de esos intentos, que comenzó en 1993, fue una iniciativa de paz regional bajo el auspicio de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD). Durante años, las Naciones Unidas siguieron de cerca y apoyaron esta iniciativa. Con el fin de seguir los acontecimientos en la región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África, el Secretario General nombró a Mohamed Sahnoun como su Asesor Especial para África en diciembre de 1997. El proceso de paz en el Sudán progresó notablemente durante el año 2002, bajo el auspicio de la IGAD.

Con el fin de impulsar de nuevo los esfuerzos por alcanzar la paz, el Secretario General visitó el Sudán del 10 al 12 julio de 2002. El 20 de julio de ese mismo año, las partes involucradas en el conflicto firmaron el Protocolo

de Machakos, por el que se alcanzaron acuerdos concretos dentro de un amplio marco, y se establecieron los principios de gobernanza, el proceso de transición y las estructuras de gobierno, así como el derecho a la libre determinación para la población de Sudán del Sur y asuntos relacionados con el estado y la religión. Ambas partes acordaron proseguir con el diálogo sobre temas pendientes como la distribución del poder y de la riqueza, los derechos humanos y la cesación del fuego.

Con el fin de intensificar los esfuerzos y dar impulso a los progresos alcanzados, entre los que se encuentran la firma del Acuerdo sobre la distribución de la riqueza el 7 de enero de 2004 y la del Protocolo sobre la distribución del poder el 26 de mayo de 2004, en conversaciones dirigidas por la IGAD, el Consejo de Seguridad, por recomendación del Secretario General, estableció mediante la resolución 1547 (2004), el 11 de junio de 2004, una misión política especial, la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS). La UNMIS recibió el mandato de facilitar los contactos entre las partes afectadas y de organizar una operación de las Naciones Unidas de apoyo a la paz, además de desempeñar funciones relativas a la asistencia humanitaria, la protección y promoción de los derechos humanos.

El Secretario General nombró a Jan Pronk como su Representante Especial en el Sudán y director de la UNMIS para coordinar el apoyo de las Naciones Unidas al proceso de paz en las conversaciones tuteladas por la IGAD sobre el conflicto entre el norte y el sur, así como en las organizadas por la Unión Africana sobre el conflicto en Darfur, una región situada en la zona occidental del Sudán.

El papel de las Naciones Unidas en Darfur

Como respuesta a una crisis cada vez más convulsa en Darfur, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1556 (2004) de 30 de julio de 2004, asignó nuevos cometidos a la UNMIS, relacionados con la situación en esa región.

Durante mucho tiempo, Darfur sufrió una violencia localizada, agravada por tensiones étnicas, económicas y políticas, y por la lucha por los escasos recursos. En febrero de 2003 las hostilidades alcanzaron niveles sin precedentes como resultado de los ataques a objetivos gubernamentales realizados por el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán (SLM/A) y por el Movimiento por la Justicia y la Igualdad, y de la respuesta del Gobierno al desplegar las fuerzas armadas nacionales y movilizar a la milicia local.

Asimismo, el ciclo de terror en Darfur amenazaba la paz y la seguridad en la región.

Durante años, la Unión Africana dirigió los esfuerzos políticos internacionales para buscar una solución a la crisis de Darfur. En julio de 2004, inició las negociaciones en las conversaciones de paz entre las partes sudanesas, también conocidas como las conversaciones de Abuja. Las iniciativas políticas de la Unión Africana se complementaron con el despliegue en Darfur de 60 observadores militares de esa organización y de 310 miembros de los contingentes de protección, cuya función era supervisar y vigilar el cumplimiento del Acuerdo Humanitario de Cesación del Fuego firmado en Nyamena el 8 de abril de 2004 por el Gobierno del Sudán, el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán y por el Movimiento por la Justicia y la Igualdad. Por otro lado, las Naciones Unidas y un grupo de organizaciones no gubernamentales lanzaron una operación humanitaria masiva en Darfur, que buscaba aumentar las actividades para responder a las necesidades de un número cada vez mayor de desplazados por la violencia. Como resultado de estos avances, el Representante Especial y la UNMIS se comprometieron firmemente con la causa de Darfur en los meses subsiguientes, en particular con el apoyo a la Unión Africana y a la misión que desarrolla en el Sudán, mediante su participación en las conversaciones de paz de Abuja y el establecimiento de una célula de asistencia de las Naciones Unidas en Addis

Abeba, que apoyó el despliegue y la gestión de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS).

El Acuerdo General de Paz

El 9 de enero de 2005 tuvo lugar un acontecimiento decisivo para la historia del Sudán: el Gobierno del Sudán y el SPLM/A firmaron el Acuerdo General de Paz en Nairobi, Kenya. Este pacto incluía acuerdos sobre asuntos pendientes tras el Protocolo de Machakos, y disposiciones relativas a medidas de seguridad, distribución del poder en la capital, Jartum, cierta autonomía para el sur y una distribución más equitativa de los recursos económicos, entre ellos el petróleo.

Aunque las partes dieron prioridad a la unidad del Sudán en conformidad con el Acuerdo, decidieron fijar un periodo transitorio de seis años y medio durante el cual las instituciones provisionales gobernarían el país y se establecerían y ejecutarían mecanismos internacionales de supervisión.

Propuesta para establecer una Misión de las Naciones Unidas en el Sudán

En su informe al Consejo del 31 de enero (S/2005/57), el Secretario General recomendó el despliegue de una operación multidimensional de apoyo a la paz, constituida por 10.000 militares y un componente civil adecuado, que incluía más de 700 agentes de policía.

La Misión de las Naciones Unidas en el Sudán, bajo la dirección de su Representante Especial, se centra en cuatro grandes áreas de compromiso: buenos oficios y apoyo político al proceso de paz; seguridad; gobernanza; y asistencia humanitaria y de desarrollo. Puesto que la UNMIS trataría una amplia variedad de temas, el Secretario General insistió en la importancia de una estrategia conjunta e integrada entre los organismos, los fondos y los programas de las Naciones Unidas para conseguir que la aplicación del Acuerdo General de Paz fuera exitosa. La misión tendría su sede en Jartum

y una importante representación en el sur, incluida Rumbek, la capital provisional del Sudán Meridional.

2.1.2 Mandato de la UNMIS

Habiendo determinado que la situación que enfrenta el Sudán seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad, mediante su resolución 1590 de 24 de marzo de 2005, decidió establecer la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS). Asimismo, se decidió que el mandato de la UNMIS sería el siguiente:

1. Prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz desempeñando las funciones siguientes:
 - a) Supervisar y verificar el cumplimiento del Acuerdo de Cesación del Fuego e investigar sus infracciones;
 - b) Hacer de enlace con donantes bilaterales respecto de la formación de unidades integradas conjuntas;
 - c) Observar y supervisar el desplazamiento de grupos armados y el redespliegue de fuerzas en las zonas en que esté desplegada la UNMIS de conformidad con el Acuerdo de Cesación del Fuego;
 - d) Prestar asistencia en el establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración previsto en el Acuerdo General de Paz, prestando particular atención a las necesidades especiales de las mujeres y los niños combatientes y a la aplicación de dicho programa por conducto del desarme voluntario y de la recogida y destrucción de las armas;
2. Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a promover una mejor comprensión del proceso de paz y de la función de la UNMIS

mediante una eficaz campaña de información pública destinada a todos los sectores de la sociedad, en coordinación con la Unión Africana;

3. Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a atender a la necesidad de un planteamiento nacional incluyente, que comprenda el papel de la mujer, con miras a la reconciliación y la consolidación de la paz;
4. Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz, en coordinación con programas de asistencia bilateral y multilateral, a preparar un programa de formación y evaluación de la policía para reestructurar el servicio de policía en el Sudán de manera compatible con los principios de una policía democrática y a prestar asistencia de cualquier otra índole en la formación de la policía civil;
5. Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a promover el estado de derecho, con inclusión de un poder judicial independiente, y a proteger los derechos humanos de toda la población del Sudán por conducto de una estrategia completa y coordinada que apunte a luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y la estabilidad a largo plazo, así como ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz a desarrollar y consolidar la estructura legal en el país;
6. Asegurar que haya capacidad, pericia y un componente adecuado en materia de derechos humanos a fin de llevar a cabo actividades de promoción, protección y supervisión de esos derechos;
7. Impartir orientación y prestar asistencia técnica a las partes en el Acuerdo General de Paz, en cooperación con otras entidades internacionales, para apoyar la preparación y celebración de las elecciones y los referéndums previstos en el Acuerdo;
8. Facilitar y coordinar, en la medida de sus posibilidades y en las zonas en que esté desplegada, el regreso voluntario de los refugiados y personas desplazadas dentro del país y la asistencia humanitaria,

ayudando a establecer, entre otras cosas, las condiciones de seguridad necesarias;

9. Ayudar a las partes en el Acuerdo General de Paz, en cooperación con otros asociados internacionales en el sector de las actividades relativas a las minas, ocupándose de la asistencia, el asesoramiento técnico y la coordinación respecto de la remoción humanitaria de minas;
10. Contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la labor internacional para proteger y promover los derechos humanos en el Sudán y coordinar la labor internacional destinada a la protección de los civiles, prestando especial atención a grupos vulnerables, entre ellos las personas desplazadas dentro del país, los refugiados que regresan y las mujeres y los niños, en la medida de sus posibilidades y trabajando en estrecha cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones asociadas y organizaciones no gubernamentales.

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad adoptó también las medidas siguientes:

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

- ii. Pide que el Secretario General y el Gobierno del Sudán, tras celebrar las consultas del caso con el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés, concierten un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas en un plazo de 30 días contados a partir de la aprobación de la presente resolución, teniendo en cuenta la resolución 58/82 de la Asamblea General, relativa al alcance de la protección jurídica en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, y señala que, mientras se concierta ese acuerdo, será aplicable a título provisional el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas de 9 de octubre de 1990 [A/45/594].

2.1.3 Jefatura de la UNMIS

Representantes Especiales del Secretario General y Jefes de Misión:

- Jan Pronk (Países Bajos)
 - Marzo 2005 – diciembre 2006
- Taye-Brook Zerihoun [Interino] (Etiopía)
 - Enero 2007 – septiembre 2007
- Ashraf Jehangir Qazi (Pakistán)
 - Septiembre 2007 -- febrero 2010
- Haile Menkerios (Sudáfrica)
 - Marzo 2010 – julio 2011

Comandantes de las fuerzas:

- Teniente General Jasbir Singh Lidder (India)
 - Enero 2006 – mayo 2008
- General de División Paban Thapa (Nepal)
 - Mayo 2008 – mayo 2010
- General de División Moses Bisong Obi (Nigeria)

- Junio 2010 – julio 2011

Comisionados de Policía:

- Glen Gilbertson (Reino Unido)
 - Marzo 2005 – abril 2006
- [Oficial a Cargo] Gerry Hover (Estados Unidos)
 - Abril 2006 – septiembre 2006
- Kai Vittrup (Dinamarca)
 - Septiembre 2006 – octubre 2008
- Rajesh Dewan (India)
 - Febrero 2009 – febrero 2011
- [Oficial a Cargo] Klaus Dieter-Tietz (Alemania)
 - Febrero 2011 – julio 2011

Hechos y cifras

Duración

Desde el 24 marzo de 2005 hasta el 9 de julio de 2011

Dotación

Inicialmente autorizada

- Hasta 10.000 efectivos militares, incluyendo 750 observadores militares; y 715 policías, y un componente civil adecuado.

Dotación máxima

- 10.519 efectivos uniformados, que incluye
 - 9.304 soldados
 - 513 observadores militares

- 702 agentes de policía
- 966 civiles internacionales
- 2.837 civiles locales
- 477 voluntarios de la ONU

En retirada (30 de junio de 2011)

- 10.352 efectivos uniformados, que incluye
 - 9.250 soldados
 - 465 observadores militares y
 - 637 agentes de policía
- Apoyados por 965 personal civil internacional, 2.803 personal civil local y 331 voluntarios de las Naciones Unidas¹⁴

Países contribuyentes

Personal Militar

Alemania, Australia, Bangladesh, Bélgica, Benín, Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Camboya, Canadá, China, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, India, Indonesia, Japón, Jordania, Kenia, Kirguistán, Malasia, Mali, Mongolia, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, República de Corea, República de Moldova, Rumania, Rwanda, Sierra Leona, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tanzania, Tailandia, Turquía, Uganda, Ucrania, Yemen y Zambia.

¹⁴ Estadísticas de civiles internacionales y locales de 31 de mayo de 2011

Agentes de policía

Alemania, Argentina, Australia, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, China, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Gambia, Ghana, India, Indonesia, Jamaica, Jordania, Kenia, Kirguistán, Malasia, Mali, Namibia, Nepal, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Rwanda, Samoa, Suecia, Sri Lanka, Turquía, Uganda, Ucrania, Yemen, Zambia y Zimbabue.

Bajas

- 23 soldados
- 3 policías
- 3 observadores militares
- 8 civiles internacionales
- 22 civiles locales
- 1 otro
- **60 en total**

Aspectos financieros

- **Método de financiación:** Cálculos con respecto a la Cuenta Especial
- **Gastos (En miles de dólares EE.UU.)**
 - 1 de julio de 2004 a 30 de junio de 2005: \$218,866
 - 1 de julio de 2005 a 30 de junio de 2006: \$801,124
 - 1 de julio de 2006 a 30 de junio de 2007: \$990,276
 - 1 de julio de 2007 a 30 de junio de 2008: \$820,460
 - 1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009: \$860,488
 - 1 de julio de 2009 a 30 de junio de 2010: \$932,452
 - 1 de julio de 2010 a 30 de junio de 2011: \$998,776
 - 1 de julio de 2011 a 30 de junio de 2012: \$137,532 (estimado)

- **Total:** \$5.76 billones (estimado)

2.1.4 Objetivos de la UNMIS

La misión principal de la UNMIS fue suministrar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz entre las partes firmantes; facilitar el movimiento de refugiados y desplazados internos a sus zonas originarias, incluyendo su asistencia humanitaria; asistir a las partes en las labores de desminado y la protección de los derechos humanos en Sudán, en especial de los grupos vulnerables como refugiados, niños y mujeres.

La sección de derechos humanos tiene las siguientes tareas:

1. "Asistir a las partes en el Acuerdo General de Paz (AGP) en la promoción del estado de derecho, incluso a través de un poder judicial independiente, y la protección de los derechos humanos de todo el pueblo sudanés a través de una estrategia integral y coordinada con el objetivo de luchar contra la impunidad y contribuir a la paz y la estabilidad a largo plazo; y ayudar a las partes de la AGP a desarrollar y consolidar el marco jurídico nacional;
2. Asegurar el respeto de los derechos humanos, la capacidad y la experiencia dentro de la UNMIS para llevar a cabo la promoción de los derechos humanos, la protección civil, las monitoreo de actividades; y
3. Contribuir a los esfuerzos internacionales para proteger y promover los derechos humanos en Sudán, así como la coordinación de los esfuerzos internacionales hacia la protección de la población civil, con especial atención a los grupos vulnerables, incluidas las personas desplazadas en el interior, las personas desplazadas internamente, las mujeres y los niños, dentro de las capacidades de la UNMIS "y en estrecha colaboración con otras agencias de la ONU, organizaciones relacionadas y organizaciones no gubernamentales".

La UNMIS cuenta con una sección especial de derechos humanos. La cual coordina con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Ginebra, con el Jefe de la Oficina de Derechos Humanos de la UNMIS (el cual rinde cuentas al representante del Alto Comisionado en Sudán) y con la sección de Derechos Humanos de la Operación Híbrida de la Unión Africana/Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) en lo que respecta a las cuestiones que caen bajo mandatos ambas misiones.

Las actividades de la sección de derechos humanos son las de investigar, supervisar y presentar informes sobre la situación de los derechos humanos en Sudán, incluyendo la formulación de recomendaciones para el Gobierno de Unidad Nacional (GONU) y el Gobierno de Sudán del Sur (GOSS). En más detalle:

1. Buscar responsabilidades en casos de serias violaciones a los Derechos Humanos a través de documentación, reportar y hacer recomendaciones a las autoridades.
2. Proveer entrenamiento en material de derechos humanos a la policía, fiscales y autoridades del poder judicial;
3. Visitar lugares de detención para evaluar la legalidad de las detenciones, el acceso a la justicia de las personas detenidas, y monitorear cualquier denuncia de presuntos malos tratos o tortura a los detenidos;
4. Monitorear que las instituciones trabajen de acuerdo a las leyes y en conformidad a las leyes y estándares nacionales e internacionales de derechos humanos;
5. Proporcionar análisis y recomendaciones sobre la legislación propuesta y asegurar que sean cónsonas con las obligaciones de Sudán en materia de derechos Humanos;
6. Proveer análisis y recomendaciones sobre la legislación permitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión de

Sudán sobre Derechos Humanos (CSDH) así como la construcción de capacidades de estas instituciones;

7. Aumentar la capacidad de los cuerpos ejecutivos y legislativos que trabajan en derechos humanos, incluido el desarrollo de investigaciones y presentación de reportes;
8. Apoyar a los grupos de la sociedad civil, incluidos medios de comunicación, y el fortalecimiento de sus capacidades en derechos humanos, en particular en la vigilancia y presentación de reportes.
9. Realizar actividades de sensibilización a través de programas de radio, campañas de información pública, publicaciones, conferencias universitarias, y celebraciones internacionales como el Día de los Derechos Humanos y el Día Internacional de la Mujer;

Integración de los derechos humanos dentro de la ONU, la sensibilización de los socios de la ONU sobre cuestiones de derechos humanos y la coordinación de la acción en materia de derechos humanos.

Capítulo III. Acciones de la UNMIS en el conflicto

3.1.1 Misión de Avanzada de Naciones Unidas

La Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés) es una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas establecida a raíz de la firma del acuerdo de paz en el 2005, con el objetivo de ‘monitorear y verificar el acuerdo, y dar apoyo a su implementación’. Actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha autorizado a UNMIS a: “[...] adoptar, en las zonas en que estén desplegadas sus fuerzas y en el grado en que considere que esté dentro de sus posibilidades, las medidas necesarias para proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de las Naciones Unidas, el personal humanitario y el personal del mecanismo

conjunto de evaluación y de la comisión de evaluación y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física” Art. 16 (i) Resolución 1590 (2005) del Consejo de Seguridad.

El Secretario General nombró a Jan Pronk como su Representante Especial en el Sudán y director de la UNMIS para coordinar el apoyo de las Naciones Unidas al proceso de paz en las conversaciones tuteladas por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) sobre el conflicto entre el norte y el sur, así como en las organizadas por la Unión Africana sobre el conflicto en Darfur, una región situada en la zona occidental del Sudán.

3.1.2 Misión de Naciones Unidas en Darfur

Como respuesta a una crisis cada vez más convulsa en Darfur, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1556 (2004) de 30 de julio de 2004, asignó nuevos cometidos a la UNMIS, relacionados con la situación en esa región.

Durante mucho tiempo, Darfur sufrió una violencia localizada, agravada por tensiones étnicas, económicas y políticas, y por la lucha por los escasos recursos. En febrero de 2003 las hostilidades alcanzaron niveles sin precedentes como resultado de los ataques a objetivos gubernamentales realizados por el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán (SLM/A) y por el Movimiento por la Justicia y la Igualdad, y de la respuesta del Gobierno al desplegar las fuerzas armadas nacionales y movilizar a la milicia local Asimismo, el ciclo de terror en Darfur amenazaba la paz y la seguridad en la región.

Durante años, la Unión Africana dirigió los esfuerzos políticos internacionales para buscar una solución a la crisis de Darfur. En julio de 2004, inició las negociaciones en las conversaciones de paz entre las partes sudanesas, también conocidas como las conversaciones de Abuja. Las iniciativas políticas de la Unión Africana se complementaron con el despliegue en

Darfur de 60 observadores militares de esa organización y de 310 miembros de los contingentes de protección, cuya función era supervisar y vigilar el cumplimiento del Acuerdo humanitario de cesación del fuego firmado en Nyamena el 8 de abril de 2004 por el Gobierno del Sudán, el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán y por el Movimiento por la Justicia y la Igualdad.

Por otro lado, las Naciones Unidas y un grupo de organizaciones no gubernamentales lanzaron una operación humanitaria masiva en Darfur, que buscaba aumentar las actividades para responder a las necesidades de un número cada vez mayor de desplazados por la violencia.

Como resultado de estos avances, el Representante Especial y la UNMIS se comprometieron firmemente con la causa de Darfur en los meses subsiguientes, en particular con el apoyo a la Unión Africana y a la misión que desarrolla en el Sudán, mediante su participación en las conversaciones de paz de Abuja y el establecimiento de una célula de asistencia de las Naciones Unidas en Addis Abeba, que apoyó el despliegue y la gestión de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS).

3.1.3 Establecimiento de la UNMIS

El Consejo de Seguridad estableció la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) el 24 de marzo de 2005 mediante su resolución 1590 (2005). El Consejo decidió que el cometido de la UNMIS sería, entre otros: apoyar la aplicación del Acuerdo General de Paz firmado por las partes; facilitar y coordinar, en la medida de sus posibilidades y en las zonas en que esté desplegada, el regreso voluntario de los refugiados y los desplazados internos y el reparto de la ayuda humanitaria; ayudar a las partes en la remoción de las minas; colaborar con la labor internacional para proteger y promover los derechos humanos en el Sudán. Para más información sobre los cometidos de la misión véase la sección Mandato de la UNMIS.

Además, el Consejo de Seguridad decidió que la UNMIS constaría de hasta 10.000 efectivos militares y un componente civil adecuado, que incluiría hasta 715 policías civiles.

3.1.4 Despliegue de la UNMIS

Tras la resolución comenzó el despliegue militar de la UNMIS, que permitió al cuartel general de la fuerza en Jartum y a la Oficina Conjunta de Supervisión y Coordinación de Juba desarrollar una capacidad operativa inicial; sin embargo, diversos factores provocaron retrasos en el despliegue de algunos efectivos militares y policiales. Durante los meses siguientes, la UNMIS continuó su despliegue a un ritmo constante, aunque con retraso con respecto al calendario previsto, y ayudó a las partes en la aplicación del Acuerdo General de Paz y a resolver conflictos en curso. Al mismo tiempo, se aceleró el despliegue de los supervisores de las Naciones Unidas para los derechos humanos en Darfur.

Por otro lado, el 28 de abril de 2005, las fuerzas que la Misión de la Unión Africana en el Sudán tenía desplegadas en Darfur, por decisión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, se incrementaron hasta constituir una dotación autorizada de 6.171 militares y 1.560 policías civiles.

En septiembre de 2006, el contingente militar y policial de la UNMIS estaba cerca de la dotación plena, con 8.727 soldados, 695 observadores militares, 186 oficiales de Estado Mayor y 666 agentes de policía.

3.1.5 Ampliación de la UNMIS

El 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad, a través de su resolución 1706 (2006) , decidió ampliar el mandato de la UNMIS para incluir su despliegue en Darfur, sin perjuicio del mandato encomendado ni de las operaciones previamente asignadas a la misión. El Consejo solicitó al Gobierno de Unidad Nacional del Sudán su consentimiento, hizo un llamamiento a los Estados Miembros para asegurar el despliegue rápido y

pidió al Secretario General que asegurara las capacidades adicionales para permitir el despliegue de la UNMIS en Darfur.

El Consejo decidió que el mandato de la UNMIS se centraría en apoyar la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur y del Acuerdo humanitario de cesación del fuego firmado en Nyamena mediante la ejecución de distintas tareas específicas.

El Consejo decidió que la UNMIS quedara reforzada con un máximo de 17.300 efectivos militares y con un componente civil adecuado de 3.300 policías civiles y de hasta 16 unidades constituidas de policía.

Según términos adicionales del texto, el Consejo solicitó al Secretario General que celebrara consultas con la Unión Africana para decidir un plan y calendario para la transición de la AMIS a una operación de las Naciones Unidas en Darfur.

3.1.6 Proceso de referéndum

El referéndum para decidir sobre la condición del Sudán Meridional se celebró en enero de 2011, como estaba previsto. Una abrumadora mayoría, el 98,83% de los participantes, votó a favor de la independencia. El Secretario General celebró el anuncio de los resultados finales afirmando que reflejaban la voluntad del pueblo del Sudán Meridional.

El Secretario General afirmó que la pacífica conducta mostrada durante el referéndum significaba un gran logro para todos los sudaneses, y elogió a las partes del Acuerdo General de Paz: el Gobierno del Sudán, encabezado por el Presidente Omar Hassan al Bashir, y el Gobierno de Sudán Meridional, liderado por el Presidente Salva Kiir Mayardit, por ser fieles a su compromiso de mantener la paz y la estabilidad durante este periodo decisivo.

El referéndum se celebró bajo la responsabilidad de las autoridades sudanesas. Las Naciones Unidas, bajo la dirección del Secretario General, brindaron apoyo técnico y logístico a las partes firmantes del Acuerdo

General de Paz en los preparativos del referéndum, a través de sus misiones de mantenimiento de la paz sobre el terreno en el Sudán y de la función de buenos oficios proporcionados por el grupo del Secretario General para garantizar la imparcialidad, la independencia y la eficacia del proceso, y por la División conjunta de apoyo a los referendos y las elecciones (UNIRED).

3.1.7 Terminó de la UNMIS

El mandato de la Misión de Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) finalizó el 9 de julio, al cumplirse el plazo provisional de seis años y medio establecido en la firma del Acuerdo General de Paz de 9 enero de 2005 por el Gobierno del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés.

El 17 de mayo de 2011, el Secretario General instó a las partes y al Consejo de Seguridad a considerar la prolongación del mandato de la UNMIS durante tres meses adicionales, debido a problemas de seguridad que quedaban pendientes en el Sudán Meridional, directamente relacionados con asuntos de seguridad que debían resolver conjuntamente las autoridades del norte y del sur. En su informe al Consejo de Seguridad (S/2011/314), el Secretario General explicó que este periodo permitiría a la misión comenzar a reducir su presencia en Jartum, al tiempo que ayudaba a las partes a buscar soluciones para los asuntos de seguridad pendientes, y para otros asuntos relacionados con el Acuerdo General de Paz y con las actividades posteriores al referéndum, como la consecución de un acuerdo aceptable para ambas partes sobre la vigilancia fronteriza.

El 31 de mayo de 2011, el Secretario General transmitió una carta del Gobierno del Sudán al Consejo de Seguridad (S/2011/333), en la que se anunciaba la decisión del Gobierno de dar por finalizada la presencia de la UNMIS, con fecha de 9 de julio de 2011.

Durante una visita al Sudán en julio, la Secretaria General Adjunta del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, Susana

Malcorra, elogió la labor de la misión: «Creo que las personas encargadas de esta misión tienen que estar orgullosas de lo que se ha conseguido con el referéndum, un logro extraordinario; era un reto tan difícil de alcanzar que casi todos pensaron que nunca sucedería». Continuando con sus elogios, añadía: «Creo que se ha realizado un trabajo increíble en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, tratando de asegurar que se limpiaban de minas importantes extensiones del territorio, y también en todas las tareas encomendadas por el Consejo de Seguridad; y lo que es más importante: en alcanzar el compromiso con los sudaneses para la construcción de un lugar mejor donde pueda lograrse la paz».

Capítulo IV. Neoliberalismo Institucional

4.1.1 Origen del Neoliberalismo Institucional

En los años noventa las Relaciones Internacionales experimentaron grandes cambios, debido al que el debate interparadigmático dejó de ser una referencia fundamental para entender las Relaciones Internacionales.

El debate interparadigmático fue desvaneciéndose por varias razones, siendo las principales:

- La excesiva simplificación implícita en la reducción del debate a tres grandes enfoques.

Podemos decir que la visión ordenada de las relaciones internacionales en base a la existencia de tres paradigmas se logró a través de una excesiva simplificación; por ejemplo el paradigma estatocéntrico englobaba diversas corrientes de pensamiento como la idealista, la realista y la behaviorista. Es importante señalar que dentro de cada uno de estos paradigmas es tan marcada que englobarlas dentro de un mismo marco de referencia pudiera ser considerado algo sorprendente.

- El carácter desigual del intercambio de opiniones entre ellos.

La participación de los tres enfoques en el debate interparadigmático fue muy desigual ya que tuvo como principales protagonistas al paradigma estatocéntrico y al globalista.

- La evolución del globalismo hacia posiciones compatibles con el neorrealismo.

El globalismo sufrió grandes cambios, las posiciones más abiertamente superadoras del estatocentrismo acabarían perdiendo terreno a favor del llamado transnacionalismo.

El globalismo pasó a perder gran parte de su carácter de alternativa al estatocentrismo; en lugar de centrarse en la emergencia de una sociedad global y en la creciente fragmentación del estado, “el globalismo transformado en neoliberalismo, puso en la forma en que los Estados, definidos como actores racionales, conseguían establecer relaciones de cooperación en un medio anárquico”.¹⁵

- La pérdida del carácter inconmensurabilidad de los paradigmas.

El prefijo “neo” presente en el neoliberalismo institucional denota la reformulación de una teoría anterior, el liberalismo.

El neorrealismo se enmarca dentro del llamado cuarto debate de las relaciones internacionales. Para conocer el origen de este cuarto debate es necesario conocer los tres debates que lo anteceden.

Tradicionalmente realismo y liberalismo se presentaban como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con los actuales neorrealismo y neoliberalismo. De hecho, ambas corrientes comparten el mismo programa de investigación o, en otras palabras, una agenda común. No es casual que el cambio de denominación coincida con el nuevo talante dialogante de ambos enfoques.

¹⁵ SODUPE, K. *Poder e Independencia en el Sistema Internacional*. Madrid, 2000, pág. 14.

El primer debate es el llamado "realismo-idealismo", este debate toma su forma actual después de la Segunda Guerra Mundial y adquiere especificidad en la medida en que se centra en la selección de los objetivos de la política exterior norteamericana.

Los idealistas, basados en la tradición del Destino Manifiesto, proponían como objetivo primordial la extensión del sistema democrático liberal a nivel global. La importancia de esta línea de pensamiento radica en que se transformó en la ideología que impregnó la política exterior norteamericana en forma permanente.

Por su parte, los realistas, creían que el interés nacional y no el ideal democrático debía ser el objetivo central de la política exterior. Consideraban que era necesario abandonar toda pretensión de organizar el mundo a imagen y semejanza del sistema político norteamericano. Propusieron, fundamentalmente a través de George Kennan, una confrontación sin guerra.

En este contexto el interés nacional norteamericano tenía un carácter selectivo y no global. Sin embargo, durante la disputa de los cuarenta, el realismo contaba con una ventaja "al privilegiar como interés nacional norteamericano la contención en los márgenes del continente euroasiático proporcionaba la racionalidad teórica suficiente para la confrontación con la URSS que también querían los idealistas más radicalizados."

Esta disputa permaneció durante décadas. Existió predominio realista en la segunda mitad de los cuarenta, supremacía idealista -fundamentalmente en la figura de John Foster Dulles- en los cincuenta que continuó bajo la administración Kennedy y total imperio de la escuela realista en el período 69/76 correspondiente al gobierno de Nixon y su Secretario de Estado Henry Kissinger.

Sin embargo, en los setenta como consecuencia guerra de Vietnam el consenso intervencionista liberal se rompe y fracciona a los idealistas en dos

grupos. Consecuentemente, y ya sobre finales de esa década, la disputa resurgió dividida en tres factores los idealistas liberales, los idealistas nostálgicos y los realistas.

Los idealistas liberales sostenían la necesidad de una política exterior moralista, tenían cierta nostalgia aislacionista, criticaban al realismo por haber sacrificado el ideal nacional por el interés nacional, rechazaban la necesidad de la intervención para garantizar zonas de influencia, pero compartían con los realistas la idea de que la recuperación hegemónica norteamericana no era posible.

Por su parte, los idealistas nostálgicos también exigían una política exterior moralista, también acusaban al realismo de haber sacrificado el ideal nacional por el interés nacional, pero criticaban a los idealistas liberales su ingenuidad, su incapacidad para percibir el carácter amenazante del poder soviético y, a diferencia de los anteriores, defendían la intervención global, pero en función de un valor más alto defender y garantizar la expansión de la democracia liberal. De esta manera negaban la premisa realista que afirma que el objetivo de los esfuerzos en el exterior es el incremento del poder norteamericano por sí mismo.

Finalmente, los realistas consideraban que la política exterior está guiada por el interés nacional y no por el ideal nacional, y afirmaban que si se interviene militarmente hay que hacerlo: a) con un carácter selectivo que respete el interés nacional entendido en términos de poder y b) para garantizar zonas de influencia en el balance de poder global. Fieles a Mogenthau creen en la necesidad de terminar con el espíritu de cruzada para la política exterior.

El dominio del realismo en la teoría de las Relaciones Internacionales a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial no puede interpretarse, como una victoria de los realistas en el debate contra los "idealistas, ya que no hubo debate ni prácticamente coexistencia en el tiempo entre realistas e idealistas. Más que con ningún otro factor, la preponderancia de las teorizaciones

inspiradas en la tradición realista tras la guerra tuvo que ver con la utilidad de los enfoques realistas como guía de los decisores políticos estadounidenses en las dimensiones militares y diplomáticas de las relaciones internacionales, es decir, en “inspiradora de la ideología de la política exterior norteamericana”¹⁶, a partir de la emergencia de los Estados Unidos como superpotencia en un sistema bipolar. En todo caso, lo que está claro es que los realistas no vencieron en el debate gracias a la evidente superioridad de sus argumentos.

El segundo antecedente del diálogo actual entre neorrealistas-neoliberales tuvo lugar en la década de los setenta, en el marco del llamado “tercer debate”, “debate realismo- globalismo” o “debate interparadigmático”, debate enmarcado en el contexto político de la distensión, la crisis del sistema de Bretton-Woods, la crisis del petróleo y el aparente declive de la hegemonía estadounidense en el sistema internacional.

A diferencia del debate realismo-idealismo, el debate realismo-transnacionalismo fue un debate real. En la obra editada por Ray Maghroori y Bennett Ramberg, *Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate* (Maghroori y Ramberg (eds.), 1982) ambas partes discutieron los méritos respectivos del enfoque estatocéntrico y la noción de interdependencia.

El tercer debate es el llamado realismo y transnacionalismo, en este debate el realismo hace varias presunciones clave. Asume que los estados nacionales son unitarios, actores geográficamente basados en un sistema internacional anárquico sin autoridad sobre la capacidad de regular las interacciones entre estados mientras no exista un real Gobierno Mundial con autoridad. Asimismo, que los estados soberanos, más que otros actores no gubernamentales o transnacionales, son los actores primarios en los asuntos internacionales. El estado actúa como un actor autónomo racional que

¹⁶ MESA, R. *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus, 1977, pág. 88.

persigue sus propios intereses con el objetivo primordial de mantener su seguridad y soberanía para sobrevivir.

Tras el fin del sistema de Bretton Woods, la creación del Fondo Monetario Internacional, la crisis del petróleo de 1973 y el declive de la hegemonía norteamericana, se critica al realismo por su carácter "estatocéntrico" en un mundo cada vez más interdependiente, y por la importancia que esta teoría le da a los aspectos militares. Existe un número creciente de centros de poder que no representan los intereses del Estado, sino que responden a una expansión de la sociedad civil. Existe también una agenda internacional más compleja y menos jerarquizada, así como una variedad de circuitos cambiantes y entrelazados. Existe un sistema internacional más fragmentado y fluido, multipolaridad y mayor margen de maniobra para los países intermedios. Se dispersa el poder económico, aunque la riqueza se concentra en unas cuantas grandes empresas transnacionales. Aparecen estructuras de autoridad que trascienden las fronteras nacionales, y existe la capacidad para determinar resultados fuera de autoridades formales. Se cuestiona el concepto de paradigma científico kuhniano, pues contendría idea de teoría cerrada.

Es importante señalar que las distintas corrientes liberales han sido el contrapunto tradicional al realismo.

Pese a que la diferenciación entre el "tercer debate" y el diálogo neorrealismo-neoliberalismo conocido como el "cuarto debate" no es muy nítida en el tiempo, sí en cambio es posible establecerla claramente a partir de otros elementos. Esos elementos "precondiciones" del diálogo son los siguientes:

a) la renuncia, por parte del sector "transnacionalista" de Keohane, a crear un "paradigma alternativo" al realismo;

- b) la formulación, por parte del mismo Keohane, de una propuesta concreta para integrar teorías provenientes de la tradición realista y de la tradición liberal en un enfoque multidimensional;
- c) el acercamiento de posiciones, consecuencia de la reformulación del realismo en neorrealismo y
- d) la reformulación del enfoque transnacionalista en (neo) liberalismo institucional.

El programa asumía algunas de las premisas del neorrealismo, aunque con ciertos matices:

- a) La premisa de que los estados son los principales actores internacionales, aunque no los únicos.
- b) La premisa de que los estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables.
- c) La premisa de que los estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en diferentes condiciones sistémicas, los estados definen sus intereses de manera diferente) (Keohane, 1983).

No obstante, el centro de interés del “programa de investigación estructural modificado” es el estudio de las reglas e instituciones internacionales.

Aquí se manifiesta con claridad el componente “liberal” del programa de Keohane: en el interés de analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y en la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (que los realistas/neorrealistas ven sólo como un fenómeno coyuntural). En los trabajos desarrollados por Robert Axelrod en el marco de la teoría de los juegos (Axelrod, 1984) Keohane encontró una buena base para explicar la compatibilidad de las premisas realistas (estados en situación

de anarquía y motivados, ante todo, por la búsqueda de poder) con las liberales (posibilidad de cooperación), distanciándose (aunque no totalmente) del optimismo del liberalismo clásico. En el artículo que escribieron juntos en 1985, los autores diferenciaban su propia noción de “cooperación” de la “armonía de intereses” del liberalismo clásico.

“La cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral”¹⁷.

Otra vertiente teórica en la que Keohane se apoyó para explicar la compatibilidad entre la estructura anárquica del sistema internacional y la cooperación proviene de la microeconomía, y en concreto del concepto de “fallos del mercado”. Esta noción alude a la incapacidad de un mercado perfecto (no regulado) de proporcionar adecuadamente bienes públicos a una sociedad, así como a la posibilidad de que un mercado no regulado dé lugar a “males públicos” tales como la contaminación. A partir de la identificación de la sociedad internacional anárquica y un mercado imperfecto, Keohane y los autores neoliberales en general se han inspirado en los modelos elaborados por los economistas sobre la regulación de los mercados para defender las posibilidades de cooperación internacional.

El nombre que Keohane dio al programa en su obra *After Hegemony* (Keohane, 1984): “institucionalismo liberal”. El prefijo “neo” que transformó el nombre del programa en “institucionalismo neoliberal” o, simplemente, en “neoliberalismo” proviene de un artículo (crítico para con el enfoque) de Joseph Grieco (Grieco, 1988), quien lo usó no sólo para referirse a la

¹⁷ Axelrod y Keohane, 1985, página 226

novedad del enfoque sino para diferenciarlo del “institucionalismo liberal clásico”, de las teorías funcionalistas y neofuncionalistas de la integración europea, una tradición de la que Keohane se reconoce deudor (Keohane, 1984: 22), aunque no en mayor medida que del realismo (Keohane, 1993: 271-272).

4.1.2 Fundamentos del Neoliberalismo Institucional

Los Neoliberalistas institucionales confían en el desarrollo progresivo de unas relaciones internacionales más justas y armónicas.

El institucionalismo neoliberal busca explicar regularidades de comportamiento examinando la naturaleza del sistema internacional descentralizado.

En su libro *Instituciones Internacionales y Poder Estatal* Robert Keohane subraya la importancia de las instituciones internacionales las cuales son creadas por los Estados, para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos.

El institucionalismo neoliberal edifica su teoría sobre aquello que el neorrealismo no explica, las relaciones de cooperación, partiendo de premisas claramente realistas y basando su argumentación en la combinación de los siguientes postulados teóricos:

a. La teoría de juegos y la teoría de la acción colectiva; señalan que bajo ciertas condiciones, los actores racionales, no pueden alcanzar un resultado óptimo debido a que la presencia de barreras de información y la falta de comunicación entre estados puede impedir la cooperación y crear desacuerdos, a pesar de la existencia de intereses comunes. En el marco de estas teorías, Keohane encontró una base sólida para explicar la compatibilidad de las premisas realistas (estados en situación de anarquía, motivados por la búsqueda del poder) con las liberales (posibilidad de cooperación), concluyendo que la cooperación solo ocurre en situaciones en

la que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto.

R. Axelrod defiende que la cooperación puede emerger en un mundo de actores egoístas sin que exista un control centralizado, siempre que los estados que participan en ese mundo confíen en la reciprocidad. A este respecto, Kepa Sodupe concluye que tanto en la teoría de la acción colectiva como en la teoría de los juegos se ha señalado que las perspectivas para una cooperación efectiva disminuyen con el aumento del número de actores, debido a que es más difícil el control mutuo de los comportamientos y por lo tanto la posibilidad de evitar o sancionar el rompimiento de las normas establecidas también se complica.

b. Las teorías sobre “el fracaso del mercado”, a través de las cuales Keohane explica la compatibilidad entre la estructura anárquica del sistema internacional y la cooperación, al hacer referencia a la incapacidad del mercado perfecto (no regulado) de proporcionar bienes públicos a una sociedad. En esas teorías, por el contrario, los resultados de las interacciones promovidas por el mercado no regulado son sub-óptimas (males públicos). Todo ello es atribuible a la estructura del sistema y a la ausencia de instituciones que le caracteriza.

A partir de la identificación de la sociedad internacional anárquica y un mercado imperfecto los autores neoliberales se inspiran en los modelos económicos sobre la regulación del mercado para defender las posibilidades de cooperación internacional. Así el sistema internacional es visto como algo análogo a un “mercado imperfecto” bajo el esquema de “fracaso de mercado político” y por lógica el surgimiento de regímenes internacionales apunta a resolver sus problemas por medio de la cooperación al repartir los dividendos esperados entre las partes involucradas. Por lo tanto, el neoliberalismo desafía al neorrealismo al señalar que es necesario analizar además de los comportamientos conflictivos, comportamientos derivados de la acción

cooperativa entre estados. Keohane y Nye afirman que a través del institucionalismo neoliberal buscan construir una teoría de las instituciones, capaz de explicar los fenómenos resultantes tanto de la cooperación entre estados, como de su lucha por la búsqueda de la supremacía internacional.

Una de las conclusiones de la obra de Sodupe, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, señala que “el neoliberalismo subraya la relevancia de instituciones y regímenes internacionales creados por los seres humanos, sosteniendo que distintas condiciones sistémicas, especialmente los diversos grados de institucionalización del sistema llevarán a los estados a definir de manera diferente sus propios intereses y afectarán a los incentivos que motivan sus acciones”.

En este orden de ideas, la teoría de los regímenes internacionales se convierte en el eje de los postulados que los autores del institucionalismo neoliberal defenderán ya que para ellos son precisamente los regímenes de orden internacional y las instituciones internacionales los que mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación. Desde esta perspectiva teórica, las instituciones normativas que efectivamente regulan las interacciones sociales no necesitan una autoridad central como pre-requisito, por lo que Carlos Murillo concluye que es posible la “governabilidad sin gobierno”

Para Mónica Salomón el concepto de régimen internacional surge como resultado del diálogo entre neorrealismo y neoliberalismo, cuya definición es asumida en 1983 a partir de las ideas presentadas por Steven Krasner quien conceptualiza a los regímenes internacionales como:

“El conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos decisionales en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales. Los principios son convicciones de hecho, causalidad y rectitud. Las normas son pautas de

conducta definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos decisionales son prácticas que prevalecen para hacer e implantar elecciones colectivas”.

A este respecto, Murillo destaca la evolución de esta definición en los últimos años, a través de la incorporación de nuevos elementos o la priorización de otros. Sin embargo, la idea central se mantiene, la incorporación de los actores a un régimen no obedece solamente a las expectativas de beneficios; sino a que suponen la posibilidad real de una acción cooperativa más allá del autointerés

Teniendo como referencia la definición de Krasner, el debate entre neorrealistas y neoliberales se enfoca a estudiar y discutir casos concretos de creación y mantenimiento de regímenes internacionales, para lo cual la visión neoliberal defenderá la idea que los estados consideran por encima de todas las cosas los dividendos positivos que la acción cooperativa les puede generar. Además, los neoliberales conciben a los regímenes como el producto de la maximización de intereses de los participantes, sin denigrar en ningún momento la acción del estado. Mientras, la visión neorrealista establece el diálogo desde la perspectiva de que los estados se preocupan principalmente por la posición relativa en la escala de poder internacional. Así, los regímenes internacionales son concebidos a partir de la hegemonía de una potencia o de una determinada configuración en las relaciones de poder.

Los neoliberales no niegan que en determinadas condiciones la cooperación se vea impedida o dificultada por la preocupación de los estados por los beneficios relativos, pero consideran que en general prevalecerá el deseo de obtener beneficios absolutos, deseo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan.

Para el neoliberalismo las prioridades económicas son básicas para los estados. Pone énfasis en las intenciones, por ejemplo, la sensibilidad de los estados con respecto a las ganancias relativas de los demás se ve muy influenciada por las percepciones que se tengan sobre las intenciones de esos estados. Las ganancias relativas obtenidas por estados clasificados como enemigos serían mucho más preocupantes que las que consiguen los aliados.

Para los liberales, los regímenes y las instituciones internacionales mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación, creen que los regímenes y las instituciones pueden facilitar la cooperación.

Los liberales enfatizan las ganancias absolutas de la cooperación internacional, mientras que los neorrealistas lo hacen con las ganancias relativas. Los neorrealistas se preguntarán quién gana más con la cooperación internacional.

Aunque las diferencias entre neorrealistas y liberales no se han resuelto, algunas de ellas se han reformulado a partir del debate. Es el caso de la controversia sobre ganancias absolutas/relativas. La cuestión de si los estados persiguen ganancias absolutas o relativas ha sido reformulada, según Keohane, en la siguiente pregunta: “bajo qué condiciones los estados emprenden una cooperación mutuamente beneficiosa para preservar su poder y estatus relativos?” (Keohane, 1998:88). En la actualidad, la controversia neorrealismo-liberalismo se centra en la capacidad de las instituciones internacionales de afectar los resultados de las negociaciones multilaterales de los estados (Fearon, 1998).

4.1.3 Análisis de la actuación de la UNMIS bajo la perspectiva del Neoliberalismo Institucional.

El mandato de UNMIS y su presencia en el terreno generaron en su momento expectativas, en las poblaciones locales, de que serían protegidos

en situaciones de estallido de violencia. Pero este no fue el caso. Diversos informes señalaron el fracaso de la parte de la misión de comunicar adecuadamente su mandato y el límite de sus capacidades a las comunidades donde fue desplegada (Refugees Internacional 2009). La UNMIS prefirió contar, de manera general, con sus acciones de “buen oficio” y sus funciones de monitoreo del CPA (Human Rights Watch 2009).

Muchos críticos demandaron una operacionalización más activa de su mandato de monitoreo del alto el fuego y de los acuerdos en materia de seguridad, como así también el establecimiento de una presencia más dinámica en el terreno.

La falta de protección decisiva de civiles por parte de UNMIS no es sólo un dilema operacional, sino que se remonta a aspectos conflictivos y paradójicos en el núcleo de su mandato. El CPA, la intervención de la comunidad internacional y el mandato de UNMIS están basados en una imagen de construcción de la paz (peace-building) en un contexto de “post-conflicto” Norte-Sur. Pero el foco en los aspectos más generales y amplios generó una desatención de las aún presentes causas que están en la raíz del conflicto a nivel local. Hoy en día, la lucha inter-étnica, los conflictos entre facciones políticas y los ataques del LRA ponen en peligro la paz en el Sudán del Sur.

El Consejo de Seguridad le dio el mandato a UNMIS de apoyar a las partes en “hacer atractiva la unidad”, dado que la secesión de Sudán del Sur tendría un impacto regional y podría “constituir una amenaza para la paz y seguridad internacionales”. Sin embargo, todas las partes reconocían que Sudán del Sur estaba en el camino hacia la independencia. Incluso el Presidente Al-Bashir realizó comentarios sin precedentes al respecto, asegurando que su partido: el Nacional Congress Party (NCP), sería el primero en reconocer la independencia del Sur en caso que ese fuera el resultado del referéndum.

Por lo tanto, no solo el mandato de UNMIS parecía estar basado en supuestos poco realistas (la unidad Norte-Sur), sino que también desvió la atención de la necesidad de hacer atractiva la unidad dentro del Sur, y lo mismo se aplica al contexto del Norte.

La UNMIS carecía de las definiciones necesarias a nivel estratégico y operacional, para hacer efectiva una protección robusta de civiles. A nivel estratégico, el mandato de UNMIS falló al no reconocer expresamente las causas-raíz del conflicto a nivel local y, por lo tanto, no ubicar la protección de civiles en el corazón de su estrategia.

El Artículo 2 (1) de la Carta de las Naciones Unidas adopta el principio de soberanía. Como consecuencia, el Artículo 2 (7) expresamente prohíbe a la organización de intervenir en “asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. La identidad legal de un Estado, el concepto de la soberanía de Westphalia, lo empodera exclusiva y total jurisdicción dentro de sus fronteras territoriales. Los asuntos internos de un Estado, por lo tanto, deben estar fuera del alcance de intervenciones de otros Estados. La excepción a esta regla solo puede ser autorizada por el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El Artículo 42 de la Carta autoriza a “ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional”.

La Carta de Naciones Unidas se firmó en 1945. Pero desde el fin de la Guerra Fría casi todos los conflictos armados no han sido entre Estados soberanos, sino que han ocurrido dentro de sus territorios. Este hecho ha significado para la ONU tener que enfrentarse con el desafío de, por un lado, respetar la soberanía de los Estados miembros y, por el otro, cumplir con su mandato principal de mantener la paz y la seguridad internacional. De acuerdo al informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de Estado (ICISS, por sus siglas en inglés), la membresía

“voluntaria” a la ONU implica una re-caracterización de la soberanía: de una soberanía entendida como control, a una soberanía entendida como responsabilidad (ICISS 2001).

La operación en Sudán pudiera ser definida, de manera general, como de consolidación de la paz post-conflicto. Pero este marco opaca aspectos del conflicto que demandan acciones de ‘construcción de la paz, mantenimiento de la paz, y hasta ‘imposición de la paz.

El artículo 4 (b) le da a UNMIS el mandato de “facilitar y coordinar, en la medida de sus posibilidades y en las zonas en que esté desplegada, el regreso voluntario de los refugiados y personas desplazadas dentro del país y la asistencia humanitaria, ayudando a establecer, entre otras cosas, las condiciones de seguridad necesarias”; y el artículo 4 (d) le otorga a UNMIS el mandato de “contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la labor internacional para proteger y promover los derechos humanos en Sudán y coordinar la labor internacional destinada a la protección de los civiles, prestando especial atención a grupos vulnerables, entre ellos las personas desplazadas dentro del país, los refugiados que regresan y las mujeres y los niños, en la medida de sus posibilidades y trabajando en estrecha cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, organizaciones asociadas y organizaciones no gubernamentales.

Dado este mandato, no sólo la población local, sino también las ONGs y otros actores internacionales demandaron una presencia más robusta de UNMIS. Instaban a una activa y sólida operacionalización de su mandato en lo referente a la protección de civiles. Por ejemplo, el fracaso de UNMIS en prevenir la escalada del incidente de Abyei en mayo 2008, provocó una crítica abierta desde varios ángulos, incluyendo miembros del Consejo de Seguridad (Refugee Internacional 2009).

El personal de ONU sostiene que los recursos destinados a la misión estaban más en línea con la parte de su mandato referido al “monitoreo y

apoyo” que a la intervención activa en este contexto de violencia creciente. Tal vez, el asunto que mejor ejemplifica al dilema de UNMIS entre los desafíos de seguridad del terreno, su mandato y los recursos disponibles es la (ausencia de) respuesta a los ataques del LRA. Desde fines del 2008, 80.000 personas han sido desplazadas como consecuencia de los ataques del LRA en Sudán.

Según un informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), entre diciembre del 2008 y Agosto del 2009 se registraron noventa y un incidentes relacionados con el LRA en Sudán, de los cuales sesenta y tres han sido confirmados por el OACDH. Los ataques sucedieron principalmente en aldeas donde los civiles eran sistemáticamente sujetos a una violencia brutal sin distinción de edad, sexo o etnia”. Además de matar, causar heridas serias o mutilar, el LRA rapta personas, incluyendo niños, a quienes fuerza a trabajar como niños soldado. Más de 200 personas fueron asesinadas y más de 150 raptadas durante estos asaltos

En el 2006, la Resolución 1663 del Consejo de Seguridad “condenó” en los términos más enérgicos las actividades de las milicias y los grupos armados, como el Ejército de Resistencia del Señor, que continúan atacando a los civiles y violando los derechos humanos en Sudán, e “instó” a este respecto a la UNMIS, a que haga pleno uso de su mandato y sus capacidades...”. Pero meses más tarde, un informe del Secretario General al Consejo informo que:

“la UNMIS actúa en el marco habitual de la composición y configuración de fuerzas dispuesto en el Capítulo VII de la Carta, y tiene muy pocos recursos sólidos a su disposición...

Existe una brecha entre lo que se esperaba de UNMIS y lo que era realmente capaz de llevar a cabo. Lise Grande, Vice-Coordinadora Residente y Coordinadora Humanitaria de la ONU para Sudán señaló en una ocasión que los “mandatos son tan complejos que si hasta el más eficiente, bien

organizado y políticamente empoderado de los regímenes coloniales no sabrían cómo hacerlo, mucho menos podrá hacerlo la ONU, desgarrada por intereses políticos y con sistemas administrativos disfuncionales”.

De hecho, si bien el mandato de UNMIS incluye un elemento de Capítulo VII, la misión ha sido diseñada y se le han atribuido recursos más afines a una misión de Capítulo VI (monitoreo del Acuerdo de Paz y facilitación de la distribución de ayuda humanitaria). Se contaba sólo con medios políticos para hacer frente a las amenazas e intentos de boicot del Acuerdo. Un estudio reciente, comisionado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), ha analizado el mandato de UNMIS y observado esta dicotomía, remarcando que “por un lado, el Consejo creó una misión bajo mandato de Capítulo VI, focalizada primordialmente en asistir a la implementación del Acuerdo de Paz, con la protección de civiles concebida como tarea para un componente civil, el cual tendría como foco la coordinación de otros componentes civiles y socios de la misión. Por otro lado, proveyó a dicha misión, de un mandato claro bajo el Capítulo VII que la habilita a usar la fuerza para protegerse a sí misma, a trabajadores humanitarios y a civiles” (Holt and Taylor 2009: 321)¹⁸.

Uno de los principales errores de la UNMIS fue el no brindar el apropiado apoyo para la protección de los civiles. La protección de civiles era central para el éxito de su cometido por dos razones principales: Primero, asegurar la protección de civiles era un elemento clave para la legitimidad de la misión. La población local esperaba que las fuerzas de mantenimiento de la paz, efectivamente mantuvieran la paz y protegieran a las personas en riesgo. Las comunidades que observaron grandes estallidos de violencia expresaron su desencanto con respecto a la UNMIS y al mismo Acuerdo de Paz. Además, la protección de civiles es crucial para el logro de una paz política duradera: “ni un Estado legítimo, ni esfuerzos para una paz duradera

¹⁸ Traducido del original

pueden estar fundados en acuerdos políticos o un gobierno que deja a la población en riesgo de violencia extrema o sistemática” (Cook 2009: 2-3).

CONCLUSIONES

La presente tesis tuvo como objetivo analizar la actuación de la Misión de Naciones Unidas (UNMIS) en el Sudán en el proceso de Independencia de Sudán del Sur, así como la pertinencia de la aplicabilidad del neoliberalismo institucional para entender desde un punto de vista teórico la actuación de la UNMIS.

Después de realizado el análisis de la actuación de la UNMIS en Sudan nos podemos dar cuenta que el proceso de independencia de Sudan del Sur no es producto de una espontaneidad política, sino resultado de una evolución de acciones.

Un acontecimiento crucial para el proceso de independencia de Sudán del Sur fue la firma del Acuerdo General de Paz, ya que con el objeto de garantizar el cumplimiento del acuerdo se crea la UNMIS.

Para esta investigación considere la aplicación del neoliberalismo institucional como perspectiva teórica que me permitiera entender la actuación de la UNMIS.

El neoliberalismo institucional confía en unas relaciones internacionales más justas y armónicas y resalta la importancia de las instituciones internacionales son creadas por los Estados como instrumento para facilitar una coordinación mutuamente beneficiosa entre los gobiernos.

En el caso sudanés son varios los actores involucrados, ya que no se trató solo de los intereses de Sudán y del Sudán del Sur sino también de los intereses de las compañías petroleras norteamericanas y del gobierno chino.

La única manera de beneficiarse de la explotación de petróleo era logrando una paz relativa en Sudan, y la firma del Acuerdo de Paz era una oportunidad para lograrlo, es esta la principal razón por la cual las Naciones Unidas crea la UNMIS como un instrumento para garantizar el cumplimiento del acuerdo de paz, lo cual beneficiaría no solo a Sudan y a Sudan del Sur

por las diferencias que hemos explicado en el presente trabajo especial de grado sino también a los Estados Unidos y China por las grandes ganancias que podrían obtener producto de la explotación petrolera.

La cooperación puede emerger en un mundo de actores egoístas sin que exista un control centralizado, siempre que los estados que participen en ese mundo confíen en la reciprocidad, lo cual es difícil y para ello los países se valen de la actuación de organismos internacionales como Naciones Unidas que funjan como garantes de los acuerdos establecidos.

Se pueden identificar tres generaciones de estrategias de mantenimiento de paz: una primera generación(tradicional), que se refiere al despliegue de fuerzas sin armas o levemente armadas con el objetivo de monitorear una tregua; una segunda generación de operaciones de paz, más ambiciosa, que depende del consentimiento de las partes e implementa acuerdos de paz multidimensionales –generalmente en contextos de post-guerra civil – dirigidos a construir las bases para una paz auto-sustentada (lo que implica en muchos casos involucrarse en tareas de policía y otros trabajos civiles); y una tercera generación de operaciones que puede no contar con el consenso de todas las partes, pero que se fundamenta en un mandato de Capítulo VII de la Carta de la ONU. Estas son las denominadas “fuerzas de imposición de la paz” (peace enforcement), que tienen por objetivo la protección de la distribución de ayuda humanitaria, la imposición del alto el fuego, y el suministro de asistencia para la reconstrucción de Estados fallidos¹⁹. El hecho de que entre 1977 y el comienzo de la Segunda Guerra del Golfo el Consejo de Seguridad solo haya aprobado dos resoluciones bajo un mandato de Capítulo VII, mientras que entre 1990 y 1998 se aprobaron ciento cuarenta y cinco resoluciones de ese tipo, es un reflejo del cambio en la naturaleza de los conflictos internacionales y la respuesta de ONU.

¹⁹ Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis: Making War and Building Peace.

Luego de analizar información sobre todos los “alto al fuego” de las guerras civiles entre 1989 y el año 2000, estudios profundos de caso y entrevistas a los afectados, Fortna (2008) observó que las operaciones de mantenimiento de paz de hecho funcionan. Tomando en consideración casos en los que la paz sobrevive una vez pasado el período de despliegue de la misión, el riesgo de reincidencia del conflicto decrece en al menos entre un 75-85%. Por otra parte, si sólo se tiene en cuenta el período de despliegue de la operación de paz, la presencia de los cascos azules contribuye a una reducción del riesgo de reincidencia de conflicto de entre un 55-60%. Fortna explora, además, las razones del éxito. Estas incluyen las acciones de los cascos azules para (1) cambiar los incentivos de la agresión por el mantenimiento de la paz, (2) mitigar el miedo y la desconfianza de manera de reducir las dilemas de seguridad, (3) prevenir o controlar los accidentes o errores involuntarios de los partidarios de línea dura, y (4) disuadir a las partes (y en particular al gobierno) de excluir a los demás actores en los procesos políticos.

En el caso de la UNMIS no podríamos afirmar que tuvo una actuación excepcional en el Sudán pero si podemos decir que cumplió con su objetivo principal que era que se cumpliera con lo establecido en el Acuerdo de Paz y se realizara el referéndum en Sudan del Sur el cual otorgo la independencia al Sudan Meridional.

Es importante señalar que la UNMIS por mandato del Secretario General prosiguió su trabajo por tres meses adicionales posterior a la realización del referéndum para ayudar a las partes a buscar soluciones para los asuntos de seguridad pendientes, y para otros asuntos como la consecución de un acuerdo aceptable para ambas partes sobre la vigilancia fronteriza.

El neoliberalismo institucional busca construir una teoría de las instituciones, capaz de explicar los fenómenos resultantes tanto de la cooperación entre estados, como de su lucha por la búsqueda de la supremacía internacional,

de allí que nos permita explicar el porqué de la creación y actuación de la UNMIS.

En el caso del conflicto en Sudán los estados consideraron por encima de todas las cosas los dividendos positivos que la acción cooperativa les podía generar.

Si bien es cierto que entre ambos Estados existían además diferencias de tipo religiosas, también existían prioridades económicas fundamentales.

La UNMIS desde la perspectiva del neoliberalismo institucional contribuyo a mitigar los efectos constreñidores de la anarquía sobre la cooperación, y fue un facilitador para la cooperación.

Es por lo antes expuesto que el neoliberalismo institucional tiene pertinencia para entender y estudiar la actuación de la UNMIS.

Autesserre (2009) observa que en más de la mitad de las guerras civiles que terminaron en acuerdos de paz negociados el conflicto se ve reanudado en el lapso de unos pocos años, lo cual fue el caso del conflicto de Sudán. Esta académica sostiene que la razón detrás de la reincidencia de la violencia se encuentra en la negligencia, por parte de los actores internacionales, sobre las causas locales de la misma. Este parece ser el caso en el contexto de Sudán del Sur donde, en primer lugar, los principales desafíos a la paz y las fuentes de violencia no son, per se, representantes de algunas de las partes –no son los signatarios del acuerdo de paz, pero esto sería tema para otra investigación.

Referencias Bibliográficas

Avendaño, Julieth. *El Papel de los Actores Internacionales ante la Situación de la Seguridad Humana en un País con Conflicto Armado*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Relaciones Internacionales. Bogotá D.C, 2009.

Barbé, Esther. *Relaciones Internacionales*. 2da Edición. Tecnos. Barcelona, España.

Doyle, Michael y Sambanis, Nicholas, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University, 2006.

Keohane, Robert and Nye, Joseph. *Power and Interdependence*. Second Edition. Harper Collins Publishers.

Keohane, Robert, *Después de la Hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, GEL, 1984.

Keohane, Robert y Nye, Joseph S., *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

Molina, Peter. *El Debate Contemporánea de las Relaciones Internacionales*. Revista Venezolana de Ciencia Política número 38. 2010.

Pérez, Rosa. *La Teoría de las Relaciones Internacionales: Una Mirada a la Luz del Cuarto Debate*. Trabajo de Ascenso para optar a la Categoría de Profesor Asistente. Caracas, Venezuela, 2003. Salomón, Mónica. La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 56, p. 7-52.

Vargas, José. *El Realismo y el Neorealismo Estructural*. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Santiago de Chile.

Waltz, Kenneth. *Man, the State and War*. 7th Edition. Columbia University Press. United States of America.

Referencias Electrónicas

Institutos de Estudios Sobre Conflictos y Acción Humanitaria. Documentos iecah. Disponible en: <http://www.iecah.org>. Revisado: 17/03/2014

United Nations Mission in Sudan. Disponible en: <http://unmis.unmissions.org/>
Revisado: 04/01/14.