

Documentos

.iecah.

Documento 5/2010

5

La UNMIS en Sudán del Sur: Retos y dilemas

Nahuel Arenas-García

Julio de 2010

Presentación

El **Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria** (IECAH) es una iniciativa independiente que surge en el año 2000 con el objetivo de contribuir a la mejora de la acción humanitaria española y a la construcción de la paz. Centra su actividad en los ámbitos de la investigación, la docencia, la sensibilización y la consultoría sobre estas materias y se articula como una red flexible y abierta, alrededor de un núcleo central de investigadores permanentes al que se añaden tanto personas como instituciones de diferente perfil.

Los **Documentos .iecah.**, entendidos como trabajos de investigación que complementan otras publicaciones del Instituto, abordan en detalle aspectos concretos de las agendas actuales de la construcción de la paz y de la acción humanitaria. Con ellos, el IECAH pretende aportar elementos de reflexión y debate para las personas y organizaciones interesadas en dichos temas, contribuyendo así al avance del compromiso del conjunto de la sociedad con las poblaciones afectadas por conflictos, desastres o crisis en general.

Las opiniones y datos aportados en estos documentos son responsabilidad de los autores, velando el IECAH por el rigor y la calidad de los mismos.

* Correspondencia directa con Nahuel Arenas García, niankul@gmail.com.

.Índice.

Introducción	4
Los desafíos del mantenimiento de paz y la responsabilidad de proteger.....	7
El CPA y el Nuevo Sudán del Sur	12
UNMIS y la Protección de Civiles en Sudán	18
Conclusión.....	23
Bibliografía.....	24
Apéndice: Mapa de Sudán	26

Introducción

El 2009 ha sido el año más violento en Sudán del Sur, tras de la firma del histórico “Acuerdo Amplio de Paz” (Comprehensive Peace Agreement - CPA), firmado en enero del 2005 entre el gobierno de Sudán (del Norte) y los rebeldes del sur, el Ejército/ Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (Sudan People’s Liberation Army/Movement - SPLA/M). El año pasado, la cifra de muertes en Sudán del Sur ha sido mayor a la de Darfur, lo que pone en peligro a aspectos cruciales del CPA, como el referéndum sobre la independencia de Sudán del Sur a celebrarse en enero del 2011.

La región es actualmente víctima de un aumento en la violencia inter-étnica, que desplaza a cientos de miles de personas, y que está vinculada a la historia de la guerra en aquel país. En el 2009, más de 390.000 personas han sido desplazadas en Sudán del Sur, doblando la cifra del 2008; y otras 60.000 personas se vieron desplazadas en los primeros cuatro meses del 2010¹. A esto se le suman niveles exacerbados de criminalidad y un aumento de la actividad en el país del Ejército de Resistencia del Señor, o LRA por sus siglas en inglés. El Gobierno de Sudán del Sur (GoSS) no cuenta con herramientas suficientes para proteger a civiles en este contexto de creciente violencia. El Servicio de Policía carece de recursos, capacidad y equipamiento para intervenir en conflictos armados de gran escala. El SPLA/M, si bien ha sido desplegado de manera mas sólida que la policía, también ha demostrado una capacidad limitada para hacer frente a la violencia, y parece haber adoptado una política de no intervenir en luchas inter-comunales (Human Rights Watch 2009).

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 2005², 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.

¹ Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos (IDMC) - www.internal-displacement.org

² Resolución 1590 del Consejo de Seguridad, 24 de Marzo de 2005.

El mandato de UNMIS y su presencia en el terreno han generado la expectativa, en las poblaciones locales, de que serán protegidos en situaciones de estallido de violencia. Pero este no ha sido el caso. Diversos informes observan el fracaso de la parte de la misión de comunicar adecuadamente su mandato y el límite de sus capacidades a las comunidades donde ha sido desplegada (Refugees Internacional 2009). UNMIS ha preferido contar, de manera general, con sus acciones de “buen oficio” y sus funciones de monitoreo del CPA (Human Rights Watch 2009). Pero los críticos demandan 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.

Este trabajo argumenta que la falta de una 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 ha generado 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 ha dado 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, hoy en día todas las partes reconocen que Sudán del Sur está en el camino hacia la independencia. Incluso el Presidente Al-Bashir ha hecho 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 parece estar basado en supuestos poco realistas (la unidad Norte-Sur), sino que también ha desviado la atención de la necesidad de ‘hacer atractiva la unidad *dentro*’ del Sur –y lo mismo se aplica al contexto del Norte-. Consecuentemente, UNMIS carece de las definiciones necesarias a nivel estratégico y operacional, para hacer efectiva una protección robusta de civiles. A nivel estratégico, el mandato de UNMIS falla 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. Como resultado, UNMIS carece de los recursos necesarios, a nivel operacional, para proteger a civiles. En función de los argumentos mencionados, puede suponerse que UNMIS no responderá a los llamados para una intervención más decisiva, por lo menos hasta que el referéndum se lleve a cabo en el 2011 y su mandato sea re-definido.

Este artículo hace especial foco en las dinámicas, las tensiones y los desafíos presentes en el contexto de Sudán del Sur. UNMIS está posicionada a ambos lados de la frontera Norte-Sur, y cabe aclarar que el Norte también hace frente a sus propias tensiones y divisiones. Sin embargo, el país es tan extenso y complejo que las dinámicas regionales de sitios como Darfur (que de hecho cuenta con su propia misión de mantenimiento de la paz, UNAMID) y el Este de Sudán (por mencionar algunos), justifican un análisis por separado. De la misma manera, las particularidades del contexto de Sudán del Sur merecen un examen específico, especialmente a la luz del referéndum que pronto decidirá su destino como país.

La primera parte del artículo explorará brevemente la evolución de las misiones de mantenimiento de la paz y el rol de NNUU en el desarrollo de tales tareas. El actual contexto de Sudán del Sur será examinado en la sección siguiente, con el fin de proporcionar el marco necesario para el análisis del rol y el mandato de UNMIS en lo referente a la protección de civiles. Haciendo un paralelo con el estudio de Autesserre (2009) sobre República Democrática de Congo, se concluye que el *marco* de la operación de UNMIS, su mandato, no facilita el análisis de las causas-raíz de la violencia en (Sur) Sudán, por lo cual, dificulta una intervención decisiva para hacer frente a los desafíos de seguridad del contexto. Como resultado, el logro de una paz sostenida sólo será posible a partir de una revisión del mandato (el *marco*) de UNMIS.

Los desafíos del mantenimiento de paz y la responsabilidad de proteger

“Nuestro trabajo es intervenir: para prevenir el conflicto allí donde podemos, para ponerle freno allí donde ha estallado, o –cuando ninguna de ellas es posible– al menos para contenerlo y prevenir su propagación”

Kofi Annan, “Reflexiones sobre la Intervención”, 26 de Junio de 1998³.

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* para ejercer 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 internacionales”.

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 las NNUU 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 NNUU implica una re-caracterización de la soberanía: de una soberanía entendida como *control*, a una soberanía entendida como *responsabilidad* (ICISS 2001).

El avance de los Derechos Humanos a nivel internacional y la introducción de la noción de *seguridad humana* han tenido un importante impacto en la manera en que entendemos las responsabilidades del Estado. Esto último implica la protección de la seguridad y de las

³ En Kofi Annan (1999) “The Question of Intervention”, New York: United Nations, p4; citado en Doyle y Sambanis (2006: 4). Traducido del original.

vidas de los ciudadanos, la promoción de su bienestar, así como la rendición de cuentas – tanto interna como hacia la comunidad internacional – sobre sus actos (o la falta de ellos). Esta re-conceptualización de la noción de seguridad, desde la percepción tradicional y estrecha de la ‘seguridad del Estado’ a una visión mas amplia de la ‘seguridad de las personas’ – lo que implica la seguridad contra las amenazas a la vida, a la salud, a los medios de vida, la seguridad personal y la dignidad humana – también ha tenido un impacto en los debates sobre la intervención (ICISS 2001).

La Comisión recomienda cambiar el foco del debate del “*derecho a intervenir*” a la “*responsabilidad de proteger*”. Esto último implica hacer “una evaluación de los diferentes aspectos desde el punto de vista de aquellos que demandan o necesitan apoyo, y no de aquellos que están considerando la intervención” (ICISS 2001: 17)⁴. Sin dejar de reconocer que es el Estado el primer responsable de la protección de civiles, la comunidad internacional debe actuar en su lugar si este es incapaz o carece de la voluntad de cumplir con dicha responsabilidad. Finalmente, la responsabilidad de proteger no solo significa la “*responsabilidad de reaccionar*”, sino que también, y primordialmente, la “*responsabilidad de prevenir*” (ICISS 2001).

La evolución en la concepción de la soberanía y la intervención han afectado el desarrollo de los diferentes enfoques sobre las operaciones de mantenimiento de la paz. Doyle y Sambanis (2006) identifican 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 multi-dimensionales – 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 NNUU. 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 fallidos (Doyle y Sambanis 2006). 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 NNUU (Voeten 2005).

⁴ Traducido del original. Consultar en www.iciss.ca.

En 1992, el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, presentó en su informe titulado "Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", los diferentes roles que las NNUU podrían jugar en el contexto de la política internacional post-Guerra Fría: i) *diplomacia preventiva*, para prevenir el surgimiento y la escalada de disputas, basado en medidas de fomento de la confianza, sistemas de alerta temprana cimentados en la recopilación de información y misiones investigadoras, como así también despliegues preventivos y, en algunas situaciones, zonas desmilitarizadas; ii) *imposición de la paz (peace-enforcement)*, que implica el uso de contingentes armados autorizados a actuar sin el consentimiento de alguna de las partes involucradas, con el fin del forzar el logro de objetivos que van más allá de la auto-protección (Capítulo VII de la Carta); iii) *establecimiento de la paz (peacemaking)*, que incluye varias iniciativas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo, como resoluciones judiciales, mediación, negociación, etc. (Capítulo VI de la Carta); iv) *mantenimiento de la paz (peacekeeping)*, en las cuales el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno sirve para fomentar la confianza, monitorear la tregua o la implementación de un acuerdo de paz. Implica el consentimiento de todas las partes⁵; y v) *consolidación de la paz post-conflicto (post-conflict peacebuilding)*, que incluye la promoción de la cooperación económica y social como medidas destinadas a "fortalecer las estructuras de refuerzo y consolidación de la paz" y así evitar la reanudación del conflicto⁶. Mientras las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz se focalizaban en el fin de las hostilidades a través del cumplimiento de acuerdos de paz y el monitoreo de la separación de las partes en conflicto; actualmente, se observan operaciones complejas y multi-dimensionales que toman a su cargo tareas de consolidación nacional que aspiran a abordar problemas estructurales, como la recuperación económica, el fortalecimiento institucional, la estabilidad política, una distribución más equitativa de recursos, etc. (Ammitzboell 2007).

Sin embargo, debe notarse que la diferenciación entre los varios tipos de misión no es siempre evidente. Ejemplo de la borrosa distinción en la práctica, entre las definiciones arriba mencionadas, son las operaciones denominadas de "Capítulo VI y medio", ubicadas entre los métodos tradicionales de resolución de disputas característicos del Capítulo VI (desplegadas con el consentimiento de las partes en conflicto, imparciales, poniendo en practica medidas como la negociación y la mediación), y de una acción más enérgica (facultadas a usar la fuerza como medida de defensa), como las autorizadas bajo el Capítulo VII de la Carta. En pocas palabras, la dicotomía tradicional entre las operaciones del Capítulo VI y VII de la Carta no es, hoy en día, suficientemente útil como criterio para el análisis de las misiones en terreno (Pouligny 2006).

⁵ A diferencia de unidades de combate, las fuerzas de mantenimiento de la paz no están diseñadas para crear las condiciones de su propio éxito en el terreno; esas condiciones deben pre-existir para ellos puedan desempeñar su rol (Ruggie 1993).

⁶ Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad, Sección 29, "Un programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz". Disponible en http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/repertoire/89_92/programapaz.pdf

De acuerdo al léxico de Boutros-Ghali, la operación en Sudán puede ser definida, de manera general, como de 'consolidación de la paz post-conflicto' (*post-conflict peacebuilding*). Pero como veremos en las secciones siguientes, este '*marco*' opaca aspectos del conflicto que demandan acciones de 'construcción de la paz' (peacemaking), 'mantenimiento de la paz' (peacekeeping), y hasta 'imposición de la paz' (*peace-enforcement*). Dada la superposición de los diferentes enfoques, en este trabajo me referiré al término general de 'mantenimiento de la paz' en sentido amplio, abarcando los diferentes desafíos de las operaciones de paz en el presente.

Si bien los desafíos del mantenimiento de la paz son vastos, las perspectivas de éxito parecen ser alentadoras. Luego de analizar información sobre todos los "alto el 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. Estas acciones están basadas en la suposición de que la reincidencia del conflicto es alentada por la agresión, el miedo, la desconfianza, los accidentes u otras acciones de grupos en ambas partes, así como por consecuencia de la exclusión política (Fortna 2008).

Contraria a Fortna, 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. 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. Algunas fuentes, sin embargo, coinciden en que las partes del CPA están, de hecho, alimentando las luchas tribales (ver, por ejemplo, Pax Christi 2009); aunque esto no ha sido formalmente confirmado y, por lo tanto, no puede ser afrontado abiertamente. Asimismo, es posible que esta no sea la razón detrás de los estallidos de violencia (ver secciones posteriores). En segundo lugar, la violencia étnica que se observa de manera creciente en

Sudán del Sur no está primordialmente relacionada a las causas que Fortna identifica como conducentes a la reanudación del conflicto, sino más bien al resultado de tensiones locales históricas sumadas a la falta de visibilidad de los dividendos de la paz para la mayoría de los Sudaneses del Sur. De hecho, cualquier intento de generar paz en Sudán del Sur debe comprender un análisis de las diferentes dimensiones del conflicto. En otras palabras, la misión de mantenimiento de la paz en Sudán no sólo debe basarse en *hacer atractiva la unidad* entre el Norte y el Sur (lo que parece una idea obsoleta), sino moverse hacia una definición de su mandato que contenga la idea de hacer atractiva la unidad *dentro* del Sur. La misma observación puede ser igualmente aplicada al contexto del Norte, donde el gobierno central en Khartoum lucha para controlar Darfur en el Oeste y contener el descontento de los rebeldes del Este (i.e. Gedaref y Kasala), entre otras fuentes de desestabilización. Contribuir a la unidad en el Sur significa, en línea con Autesserre, hacer frente a las causas locales del fracaso del proceso de paz que pueden amenazar los acuerdos a nivel macro (Autesserre 2009). La siguiente sección examinará en más detalle el contexto de Sudán, haciendo especial foco en los desafíos de seguridad vigentes en el Sur.

El CPA y el Nuevo Sudán del Sur

La guerra civil de Sudán ha sido la más larga de África, cubriendo la mayor parte de su vida como país independiente. La región del Sur, con una población de alrededor de 6 millones de habitantes y una economía predominantemente rural y de subsistencia, ha sido afectada negativamente por el olvido, la falta de desarrollo, la destrucción y el desplazamiento. Una vez que el reparto de poder y recursos prometidos por Gran Bretaña fueron dejados de lado cuando se retiró en 1956, insurrecciones armadas emergieron en el Sur. Luego de quince años de lucha exhaustiva, ambas partes acordaron sentarse en la mesa de negociaciones encabezada por el Emperador de Etiopía Haile Selasie, quien cerró el Acuerdo de Addis Abeba en 1972.

Este Acuerdo dio al gobierno regional del Sur un mayor nivel de autonomía, pero bajo el paraguas del gobierno central basado en Khartoum. Si bien el Islam fue adoptado como religión oficial, se permitieron también el Cristianismo y otras creencias nativas, mayormente practicadas en el Sur. Además, se estableció que milicias de esa región serían desarmadas e integradas dentro de un ejército nacional. Nuevamente esta región tuvo las esperanzas de recibir una participación más generosa de los recursos para el desarrollo. Pero el flujo fue limitado y desviado del desarrollo hacia la competencia política y el clientelismo, mientras el gobierno central intentaba explotar las diferencias locales para ganar un mayor control – especialmente en áreas donde se descubrieron los yacimientos petrolíferos (Esman 1995).

El hecho de que el Sur tenga una mayor diversidad étnica que el Norte, con más de 60 grupos tribales diferentes presentes en la región⁷, también ha contribuido a una mayor fragmentación (Mosely Lesch 1998). Siguiendo a Esman y Telhami (1995), las distinciones étnicas no necesariamente generan conflictos, pero la percepción de amenazas externas puede generar reacciones colectivas que pueden ser movilizadas y politizadas por diversos actores que capitalizan su descontento para construir una base de sustento de sus ambiciones políticas. Las tribus ubicadas en las denominadas ‘Tres Áreas’⁸, estuvieron en la línea de frente durante la guerra civil Norte-Sur, y no sólo han sido objetivos valiosos para acciones clientelistas, sino que también han sido particularmente golpeadas por décadas de guerra. Nuevas alianzas políticas en Khartoum se tradujeron en esfuerzos renovados para

⁷ La mayor de las tribus Negras Africanas de Sudán es la Dinka, quienes junto con los Shilluk y los Nuer, se clasifican dentro de las tribus Nilóticas. En el Oeste, los Azande, Bor y Jo Luo son las tribus “Sudánicas”, mientras que en el extremo sur conviven los Acholi y los Lotuthu, que se extienden hacia Uganda.

⁸ Abyei, Nilo Azul y Sur Kordofán son tres áreas fronterizas sobre las cuales el Norte y el Sur se han disputado históricamente. Se mezclan la demarcación de la frontera, asuntos étnicos y la existencia de yacimientos de petróleo. El Acuerdo de Paz (CPA) estableció una Hoja de Ruta para la resolución de estos conflictos. De hecho, estas áreas son críticas para la estabilidad a largo plazo y el desarrollo económico de Sudán, dadas su ubicación geográfica y la riqueza de sus recursos naturales (no sólo petróleo, sino también tierras fértiles, agua, goma arábiga y minerales).

difundir la *shariah* a todo el territorio, incluyendo el Sur, lo que perjudicó el Acuerdo de Paz. Una nueva guerra civil estalló en 1983 entre el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA) y el Gobierno de Sudán. El Amplio Acuerdo de Paz (CPA) firmado en enero del 2005 entre el gobierno y el SPLA terminó formalmente con veintidós años de guerra civil que le costó la vida a unas dos millones de personas y por la cual resultaron desplazados cerca de cuatro millones de Sudaneses.

El CPA proporcionó un marco político para el cese del fuego y también reconoció que el desarrollo desigual de las áreas periféricas y la distribución de la riqueza son asuntos que están en la base de la guerra civil Sudanesa⁹. También propuso un rol crucial de la comunidad internacional en el monitoreo del acuerdo y la asistencia en la reforma del sector de la seguridad, así como el apoyo para el retorno de refugiados y la organización de elecciones.

Sin embargo, el foco principal del CPA está puesto en las tensiones entre el Norte y el Sur, en la distribución del poder y recursos entre ambos, y en el desarrollo a nivel macro-económico. En contraste, las dinámicas internas, igualmente vinculadas a la distribución de poder y de la riqueza y los asuntos de participación político no han tenido suficiente peso. Poco tiempo después de la firma del CPA ya comenzaban a expresarse la frustración y el sentimiento de inseguridad. Una encuesta realizada en 720 hogares¹⁰ observó que más de la mitad de los encuestados sentía que su seguridad personal se había deteriorado desde la firma del acuerdo. No es sorprendente, en un contexto como este, que la mayoría de las personas porten algún tipo de armas para su protección personal (Small Arms Survey 2007).

Las campañas de desarme lideradas por el Gobierno de Sudán del Sur (GoSS) han tenido un limitado impacto positivo y algunos impactos negativos. Mientras el gobierno sea incapaz de ofrecer una protección adecuada, las comunidades se muestran reacias a deshacerse de sus armas. Además, en algunos casos ha sido el GoSS quien ha autorizado a algunos grupos a portar armas. Por ejemplo, como consecuencia de la actividad de grupos insurgentes como el LRA, el Estado de Ecuatoria del Oeste (*Gharb al-Istiwa'iyah*) -en la frontera con República Democrática del Congo y República Centroafricana- ha promovido la creación de 'fuerzas de defensa comunitaria'. En el Estado de Lagos (*al-Buhayrat*), el gobierno autorizó



Source: Cook 2009

⁹ Para un análisis profundo de las causas de la Guerra civil y el desarrollo desigual de Sudán, ver Johnson 2003, y Kulusika 1998.

¹⁰ En el Estado de Lagos (*al-Buhayrat*), uno de los diez estados que componen Sudán del Sur

el uso de armas a un grupo de ganaderos previamente armados por el SPLA y formalmente vinculados a las fuerzas de seguridad del Estado. Como lo observa un informe de Small Arms Survey, “esto sugiere que el desarme puede ser visto como un esfuerzo de parte del Estado por controlar a ciertos grupos, desarmando a aquellos que son vistos como una amenaza y autorizando a otros grupos el uso de armas” (2009: 5)¹¹. De hecho, el mismo informe documenta la percepción de algunas comunidades, de que el desarme esta siendo instrumentalizado sobre líneas étnicas, lo que a su vez ha intensificado las divisiones locales.

Otras fuentes de conflicto derivan directamente de la percepción de demoras o insuficiente implementación de ciertos aspectos del Acuerdo¹². El avance limitado en aspectos de demarcación fronteriza en las Tres Áreas ha generado incertidumbre, tensión y violencia. Otra encuesta llevada a cabo en estas regiones en el 2008 concluye que la falta de desarrollo y la inseguridad en la región de Sur Kordofán (*Janub Kurdufan*) ha generado una insatisfacción generalizada con la implementación del CPA (Cook 2009). De la misma manera, mientras que la mayor parte de los participantes de la encuesta en la Región de Nilo Azul (*an-Nyl al-Azraq*) consideran que las causas raíz del conflicto siguen sin resolverse, las relaciones inter-étnicas se han deteriorado.

En Abyei, los Ngok Dinka creen que crisis como la de Mayo del 2008, que terminó en la muerte de 20 civiles y 60.000¹³ desplazados, se podría haber prevenido si se hubiera implementado el Protocolo de Abyei¹⁴. En julio del 2009 la Corte Permanente de Arbitraje favoreció al Sur, ubicando de ese lado de la frontera la mayor parte del área de Abyei en litigio. Tanto el Norte como el Sur han declarado adhesión al dictamen de la Corte Permanente basada en La Haya. Los Ngok Dinka y los Misseriya, ambas tribus nativas de la región, comparten una historia de animosidad. Una semana después de conocerse el dictamen, líderes Misseriya declararon que eludirían a las autoridades Sudanesas y que entablarían negociaciones directas con los Ngok Dinka para asegurar sus derechos.

En otras regiones del Sur las tensiones también se están incrementando. Pax Christi denuncia que ciertos líderes, tanto del Norte como del Sur, están aprovechando las divisiones étnicas en perjuicio del CPA. La organización reporta que durante el conflicto Collo-Dinka en Malakal, a principios del 2009, un líder Collo entrevistado mencionó que “*si los Dinka reciben armas de sus hermanos en Juba – refiriéndose al GoSS / SPLM -, [los Collo] podemos obtener armas de Khartoum*” (Pax Christi 2009: 8). También presentan el

¹¹ Traducido del original.

¹² “Mid-Term Evaluation Report of the Comprehensive Peace Agreement”, Comisión de Evaluación, Julio 2008.

¹³ Human Rights Watch, “Abandoning Abyei. Destruction and Displacement”, Mayo 2008.

¹⁴ Protocolo entre el Gobierno de Sudán y el Ejército / Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLA/M) sobre la resolución del conflicto de Abyei.

testimonio de líderes comunitarios y personas ligadas a la Iglesia que sostienen que “políticos e intelectuales” de Juba – capital de Sudán del Sur – están tratando de boicotear el CPA. Estos son algunos ejemplos de tensiones políticas, pero también históricas, que están en juego en Sudán del Sur. También ha habido enfrentamientos fatales entre y al interior de diversas tribus, en lugares como Warrap, Jonglei, Alto Nilo, Ecuatoria Central y del Este¹⁵.

No obstante, una fuente central de violencia es la lenta distribución de los dividendos de paz, lo que produce competencia por recursos y luchas entre grupos étnicos. En enero de este año, el robo de miles de cabezas de ganado terminó en 140 personas muertas y otras 90 heridas durante un ataque en la región de Wunchai, Estado de Warrap¹⁶. En febrero, el mismo motivo causó el fallecimiento de 24 personas y se cobró 40 heridos en las comunidades de Cuebeit y Reg Dinker, también en Warrap¹⁷. El año pasado ocurrieron brutales masacres en el Estado de Jonglei: en el mes de marzo, 450 personas fueron asesinadas en Pibor; en abril, 250 murieron en Akobo; y en junio, 180 personas fueron asesinadas en Mareng. En el Estado de Alto Nilo también se registraron matanzas: 100 personas fueron asesinadas en junio y 70 en agosto. Estos son sólo algunos ejemplos.

Si bien se reportó que el gobernador del Estado de Jonglei pidió apoyo del SPLA/M para evitar más ataques, la percepción de ciertas tribus (como los Murle) es que las autoridades estatales están detrás de aquellos asaltos¹⁸. El material humanitario también ha estado en la mira: en junio del 2009, un convoy del Programa Alimentario Mundial (WFP) que llevaba 735 toneladas de comida destinada a 19.000 personas en Akobo fue atacado; resultado: 40 muertos y 41 heridos. En suma, la violencia y el resentimiento crecen mientras la frustración sobre la falta de desarrollo aumenta. En el 2009, un total de 2.500 personas murieron y otras 359.000 resultaron desplazadas como resultado de las luchas inter-tribales y los ataques del LRA en Sudán del Sur¹⁹. Esto convierte a ese año en el más violento desde la firma del Acuerdo de Paz, superando a Darfur en el número de víctimas.

En Sudán del Sur, más del 90% de la población vive con menos de un dólar al día y más de 1.5 millones de personas están actualmente recibiendo ayuda alimentaria. El 97% de la población carece de acceso a condiciones dignas de saneamiento. Más del 90% de las mujeres no sabe leer y escribir, y una niña de 15 años tiene más posibilidades de morir dando a luz que de terminar la escuela. El nivel de infraestructura disponible fuera de las ciudades centrales es prácticamente inexistente. En toda la región, un área del tamaño de

¹⁵ Informe Conjunto de las ONGs, “Rescuing the Peace in Southern Sudan”, Enero 2010.

¹⁶ Irin News.

¹⁷ Miraya FM y ReliefWeb

¹⁸ Small Arms Survey (2009) “Conflicting Priorities. GoSS Security Challenges and Recent Responses”; HSBA Issue Brief No. 14, Geneva: Small Arms Survey, Mayo.

¹⁹ Informe del Secretary General de NNUU, S/2010/31, enero 2010.

Francia, hay menos de 50km de rutas pavimentadas²⁰. Si Sudán del Sur obtiene la independencia en el 2011, se convertirá automáticamente en el país más pobre del mundo.

La atención que la comunidad internacional le ha prestado a la resolución del conflicto Norte-Sur desvía la atención de las vastas presiones internas que el GoSS debe hacer frente en el Sur. El CPA aboga por una visión de unidad Norte-Sur, pero el desafío principal es la unidad dentro de cada una de las regiones. Tanto las divisiones internas como los retos en el ámbito de seguridad comunitaria en el Sur son igualmente desestabilizantes. Incluso dentro del SPLA/M existen importantes escisiones, como así también el riesgo de desertión por parte de grupos armados, dada la falta de continuidad en el pago del salario a los soldados (Small Arms Survey 2009). En consecuencia, soldados del SPLA suelen verse involucrados en casos de corrupción, soborno e incluso crímenes. Tal como notan Call y Barnett, el desarrollo de “una fuerza policial civil y apolítica, compuesta por diferentes grupos étnicos y contingentes políticos, y que protejan a los ciudadanos, respeten el estado de derecho y ayuden a mantener el orden con un uso mínimo de la fuerza” es crucial para la transición de guerra civil a sociedad civil (1999: 44). Pero la fuerza policial de Sudán del Sur carece de adecuado entrenamiento, personal y equipamiento; lo que la hace incapaz de hacer frente a los desafíos del orden público en la región. El último informe del Secretario General sobre UNMIS observa que “el Servicio de Policía de Sudán del Sur carece del equipamiento necesario para llevar a cabo sus funciones y continúa sufriendo severas restricciones en sus recursos, demoras administrativas y dificultades en llevar a cabo los cambios de política sugeridos”²¹.

El GoSS se ha mostrado reacio a usar contingentes militares para cubrir las necesidades en relación al orden público por dos razones principales: por un lado, el gobierno parece conciente de que la militarización del espacio público debe, en lo posible, evitarse²². Por el otro, son generalmente antiguas milicias las que participan en luchas inter-étnicas, y varias de las tropas del SPLA basadas en esas áreas son antiguos miembros de las milicias locales. Por esta razón, si el gobierno no es percibido como neutral, su intervención puede incluso exacerbar el conflicto (Pax Christi 2009). Probablemente esta sea la causa por la cual el gobierno y las fuerzas armadas se negaron a intervenir en varias de las masacres que ocurrieron a principios del 2009. Pero observando que la inseguridad y las matanzas escalaban rápidamente, bajo gran presión pública, el SPLA trató de intervenir para frenar los ataques. Como resultado, soldados del SPLA han sido asesinados intentando poner fin a la violencia. Sin embargo, el SPLA/M esta tratando de cambiar su política y llevar a cabo

²⁰ Conferencia de prensa de Lise Grande, Vice-Coordinadora Residente y Coordinadora Humanitaria de NNUU para el Sudán del Sur: “Humanitarian Challenges in Southern Sudan”, 12 de Agosto 2009, UNMIS, Khartoum; Informe Conjunto de las ONGs: “Rescuing the Peace in Southern Sudan”, Enero 2010; e Informe del Secretario General de NNUU S/2010/31, Enero 2010.

²¹ Informe del Secretario General de NNUU, S/2010/31, Enero 2010.

²² Según Lise Grande, Vice-Coordinadora Residente y Coordinadora Humanitaria de NNUU para el Sudán del Sur; mencionado en una conferencia en el London School of Economics, 7 de Octubre del 2009.

despliegues preventivos en áreas donde se esperan represalias, a la vez que intenta asegurar el acceso a las ciudades principales.

La falta de un énfasis mayor en la reforma del sector de seguridad, en las primeras etapas de la operación, ha sido reconocida por miembros jerárquicos de las NNUU como un importante contratiempo para la misión²³. El fracaso del GoSS en la provisión de servicios esenciales, la falta de medios de vida alternativos, y el crecimiento de la criminalidad pueden llevar a una pérdida de confianza tanto en el gobierno como en el CPA. La denominada "tormenta humanitaria perfecta" de Sudán del Sur, que se compone de una escalada en conflictos inter-tribales y de la violencia relacionada a la acción del LRA, sumadas a unas necesidades alimentarias alarmantes, y a la crisis fiscal del GoSS; no sólo puede dañar el Acuerdo de Paz, sino también todos los esfuerzos de desarrollo puestos en marcha desde el 2005.

²³ Op cit.

UNMIS y la Protección de Civiles en Sudán

La Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) fue establecida en el 2005 por la resolución 1590 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El Consejo decidió que las tareas de UNMIS, entre otras, serían: prestar apoyo para la aplicación del Acuerdo General de Paz; supervisar y verificar el cumplimiento del Acuerdo de Cesación del Fuego e investigar sus infracciones; observar y supervisar el desplazamiento de grupos armados y el re-despliegue de fuerzas en las zonas en que esté desplegada la UNMIS de conformidad con el Acuerdo; prestar asistencia en el establecimiento del programa de desarme, desmovilización y reintegración previsto en el Acuerdo; prestar ayuda para las tareas de remoción de minas; y ayudar a las partes a promover el Estado de derecho. Para ello, la misión contaría con una fuerza de 10,000 personas, incluyendo el componente militar y el civil – entre las que se cuenta con un contingente de policía civil de 715 personas²⁴.

Pero específicamente, 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 demandan una presencia más robusta de UNMIS. En otras palabras, instan 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 International 2009). En febrero pasado, la Embajadora de Estados Unidos ante las NNUU, Susan Rice, expresó que EEUU espera que “UNMIS

²⁴ Al 31 de Diciembre de 2009, 9.569 de las 10.000 planificadas habían sido destinadas a UNMIS, incluyendo 476 observadores militares, 200 oficiales de planta y 8.893 soldados (Informe del Secretario General, [S/2010/31](#), Enero 2010).

implemente de manera completa la parte de su mandato – la parte crítica de su mandato – que se refiere a la protección de civiles”²⁵.

El personal de NNUU sostiene que los recursos destinados a la misión están 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 Sudán²⁶. Según un informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), entre diciembre del 2008 y Agosto del 2009 se han registrado noventa y un incidentes relacionados con el LRA en Sudán, de los cuales sesenta y tres han sido confirmados por el OACDH. Los ataques suceden principalmente en aldeas donde los “civiles son 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 han sido asesinadas y más de 150 raptadas durante estos asaltos²⁷. 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 ...”²⁸. Pero meses más tarde, un informe del Secretario General al Consejo informa 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 [...] Además, los 700 soldados de la UNMIS, que se encuentran dispersos en diez localidades de Ecuatoria, una zona del tamaño de Austria, están desplegados fundamentalmente para brindar protección a las instalaciones y el personal de las Naciones Unidas y prestar servicios de escolta militar a los observadores militares de las Naciones Unidas y de logística, remoción de minas, equipo de propiedad de los contingentes y convoyes humanitarios.”

Y, además;

“La configuración actual de la UNMIS permite a la Misión realizar patrullas regulares de observadores militares en zonas de reconocida influencia del Ejército de Resistencia del

²⁵19 de February de 2010, ReliefWeb. Traducción del original.

²⁶ Lise Grande, Op. cit.

²⁷ Ataques del Ejército de Resistencia del Señor (LRA) a civiles en los Estados de Ecuatoria Central y del Oeste, en Sudán del Sur, entre el 15 de diciembre del 2008 y el 10 de marzo del 2009; Décimo-segundo informe periódico de la situación de los derechos humanos en Sudán; OHCHR; diciembre 2009.

²⁸ Resolución 1663 (2006) del Consejo de Seguridad.

Señor. Estas patrullas están escoltadas por pequeños componentes de protección que, en razón de su tamaño, alcance y mandato, se limitan a una capacidad defensiva mínima”²⁹.

Lise Grande, Vice-Coordinadora Residente y Coordinadora Humanitaria de NNUU para Sudán del Sur, ha subrayado recientemente la brecha existente entre lo que se espera de UNMIS y lo que es capaz de llevar a cabo. Según sus palabras: “A menudo se nos dan mandatos que son tan complejos que si hasta el más eficiente, bien organizado y políticamente empoderado de los regímenes coloniales no sabrían como hacerlo, mucho menos [podrán hacerlo] las NNUU, desgarrada por intereses políticos y con sistemas administrativos disfuncionales”³⁰. 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 mas 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)³¹.

Wills (2009) sostiene que la ambigüedad de los mandatos del Consejo de Seguridad es una herramienta para asegurar el consenso necesario para lograr que las resoluciones sean adoptadas. Pero esta ambigüedad es difícil de operacionalizar, y sumada al miedo de cometer errores, crea un desincentivo para llevar a cabo acciones innovadoras en lo referente a la protección de civiles (Wills 2009). Por esta razón el informe preparado por Holt y Taylor para el DPKO recomienda que el Consejo de Seguridad “clarifique sus expectativas sobre la implementación de los mandatos de mantenimiento de la paz para la protección de civiles” y que el rol de las misiones de mantenimiento de la paz, como actores de protección, sea “*definido operativamente* para clarificar lo que las misiones [deben *hacer*] y los roles de actores individuales dentro de las misiones” (2009: 10-11)³².

Estudiando la transición de la República Democrática del Congo de la guerra a la paz y a la democracia (2003-2006), Autesserre observó que denominar al Congo como situación de “post-conflicto” en vez de “guerra” ha hecho que un grupo de procedimientos y políticas

²⁹ Informe del Secretario General sobre las resoluciones 1653 (2006) y 1663 (2006), S/2006/478; 29 de Junio del 2006.

³⁰ Mencionado por Lise Grande en una conferencia en el London School of Economics, 7 de Octubre del 2009.

³¹ Traducido del original.

³² Idem anterior.

(como la organización de elecciones) parezca natural y apropiada mientras que otro grupo de estrategias (como la resolución de conflictos locales) parezca inapropiado e ilegítimo. De la misma manera, en Sudán, el foco en procesos y estrategias “post-conflicto” Norte-Sur - como las elecciones y el referéndum - opacan dinámicas locales que están al centro de los estallidos de violencia y pueden perjudicar aquellos mismos procesos y estrategias, y que eventualmente su resolución es el fundamento de una paz duradera. Entonces, será posible que UNMIS tenga éxito en su misión de apoyo a la implementación del CPA sin brindar protección a la población civil y sin confrontar activamente los dilemas de seguridad del contexto de Sudán del Sur? La protección de civiles es central para el éxito de su cometido por dos razones principales: Primero, asegurar la protección de civiles es un elemento clave para la legitimidad de la misión. La población local espera que las fuerzas de mantenimiento de la paz, efectivamente mantengan la paz y protejan a las personas en riesgo. Como hemos notado anteriormente, las comunidades que han observado grandes estallidos de violencia ya están expresando su desencanto con respecto a 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 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). Ello necesita más que “buen oficio”, y requiere, en primer lugar, una revisión global de la estrategia de UNMIS y, subsiguientemente, un cambio sustancial en el foco de los recursos humanos y materiales.

Según Lise Grande, existen dos enfoques operacionales básicos para las operaciones de mantenimiento de la paz: un enfoque ‘*móvil y disuasivo*’, en el cual las patrullas se mueven permanentemente dentro de su territorio de acción, protegiendo a los civiles por medio de la disuasión; y un enfoque ‘*superior y estático*’, en el cual la acción no se toma a menos que exista una superioridad de fuerzas por ‘factor 4’ (es decir que, por ejemplo, 8.000 cascos azules serían necesarios para hacer frente a una milicia de 2.000 personas). De las 10.000 personas que forman UNMIS en Sudán, cerca de 8.900 están efectivamente disponibles para ser desplegados en operaciones de terreno. El enfoque principal empleado en Sudán del Sur es el modelo “superior y estático”, pero en algunos casos UNMIS parece moverse hacia el enfoque “móvil y disuasivo”. Patrullas más pro-activas en áreas claves están empezando a tener lugar. Por ejemplo, en respuesta a la violencia en Jonglei, en mayo del 2009, UNMIS comenzó a establecer Bases Operativas Temporarias en Akobo y Pibor, y a poner a disposición de sus equipos transportes aéreos y terrestres (Small Arms Survey 2009). En diciembre del 2009, UNMIS llevó a cabo patrullas preventivas en cooperación con la MONUC³³ en Bahr el Ghazal del Oeste (*Gharb Bahr al-Ghazal*) y Ecuatoria del Oeste para mitigar los efectos de la actividad de LRA³⁴. Este movimiento hacia un modelo “móvil y disuasivo” explica por qué, de acuerdo a Grande, a UNMIS “le está yendo mejor en algunas

³³ Misión de las Naciones Unidas en República Democrática de Congo.

³⁴ Informe del Secretario General, S/2010/31, Enero 2010.

ocasiones que en otras". Pero los aspectos operacionales de la misión deben derivar de una estrategia revisada que abrace plenamente el concepto de "responsabilidad de proteger", lo que implica el compromiso y la "responsabilidad de prevenir", y basada en un análisis profundo de las demandas y descontentos locales.

Conclusión

El informe comisionado por DPKO subraya que “como se ha visto en Ruanda, en los Balcanes, en Sierra Leona, Haití, RDC y Darfur, entre otros sitios, las operaciones de mantenimiento de la paz que están mal preparadas para hacer frente a la violencia contra civiles a gran escala van a flaquear y tal vez a colapsar” (Holt y Taylor 2009:3)³⁵. Objetivos poco claros y poco realistas crean desilusión (Donnelly 1995). Pero también la falta de una estrategia activa y efectiva para hacer frente a las amenazas a la población y los desafíos de seguridad del contexto ponen en riesgo la legitimidad y la credibilidad de la misión, y serán fatales para los esfuerzos de mantenimiento de la paz.

De acuerdo a Autesserre, los ‘marcos’ (*frames*) sirven para organizar el conocimiento y moldear nuestra comprensión de un objeto o proceso, así como condicionar la manera en la que uno actúa hacia o dentro de ellos. La idea de ‘marco’ “explica lo que moldea la comprensión internacional de las causas de la violencia y del rol de aquellos que intervienen, como así también de cómo esta comprensión hace posible ciertas acciones mientras que excluye otras” (2009: 252)³⁶. En el caso de Sudán, el CPA y el mandato de UNMIS proveen el ‘marco’ de la operación de mantenimiento de la paz. Como se ha explicado anteriormente, especialmente en relación al mandato de UNMIS, este *marco* no sólo impide afrontar de manera efectiva las dinámicas y agendas locales, sino que también es ambiguo en relación al rol de UNMIS y a la protección de civiles. Una operacionalización más activa del mandato se traduciría, posiblemente, en un patrullaje más activo y un énfasis más fuerte en enfoques disuasivos. UNMIS también deberá mejorar la comunicación y el intercambio de información con las poblaciones locales. Pero afrontar plenamente las causas de la violencia en Sudán del Sur requiere de un nuevo *marco*. Dado que el referéndum tendrá lugar en menos de un año, este nuevo *marco* sólo será lanzado a partir de la creación del nuevo Sudán. Hasta ese momento no se producirá el cambio radical de estrategia necesario para fomentar una paz duradera. Llegado el momento, las demandas y desafíos que significan las agendas locales, la insatisfacción y las tensiones deberán ser inexorablemente abordadas. Esperemos que no sea demasiado tarde.

³⁵ Traducido del original.

³⁶ Ibidem.

Bibliografía

- Ammitzboell, K. (2007) "Unintended Consequences of Peace Operations on the Host Economy from a People's Perspective"; en Aoi, C., de Coning, C. and Thakur, R. (2007) "Unintended Consequences of Peacekeeping Operations"; United Nations University Press.
- Autesserre, S. (2009) "Hobbes and the Congo: Frames, Local Violence and International Intervention," *International Organization* 63 (2): 249-280.
- Call, C. and Barnett, M. (1999) "Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL", *International Peacekeeping* 6 (4): 43-68.
- Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de Estado / International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001) "The Responsibility to Protect", Ottawa: International Development Research Centre.
- Cook, T. (2009) "Loosing Hope. Citizen's Perception of Peace and Democratization in the Three Areas", National Democratic Institute for International Affairs (NDI), Washington.
- Donnelly, J. (1995) "The Past, the Present and the Future Prospects"; en Esman, M. and Telhami, S. (eds) (1995) "International Organizations and Ethnic Conflict", Ithaca and London: Cornell University Press.
- Doyle, M. and Sambanis, N. (2006) "Making War and Building Peace". United Nations Peace Operations", Princeton University Press.
- Esman, M. (1995) "A Survey of Interventions"; en Esman, M. and Telhami, S. (eds) (1995) "International Organizations and Ethnic Conflict", Ithaca and London: Cornell University Press.
- Esman, M. and Telhami, S. (eds) (1995) "International Organizations and Ethnic Conflict", Ithaca and London: Cornell University Press
- Fortna, V. (2008) "Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerent's Choices after Civil Wars"; Princeton y Oxford: Princeton University Press.
- Holt, V. and Taylor, G. (2009) "Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges"; Estudio

independiente comisionado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA); Nueva York: Naciones Unidas.

- Human Rights Watch (2009) "No One to Intervene. Gaps in Civilian Protection in Southern Sudan", Washington: HRW.
- Johnson, D. (2003) "The Root Causes of Sudan's Civil Wars", African Issues, The International African Institute, Oxford: James Currey.
- Kulusika, S. (1998) "Southern Sudan: Political & Economic Power Dilemmas & Options", London: Minerva Press.
- Mosely Lesch, A. (1998) "The Sudan. Contested National Identities"; Oxford: James Currey.
- Paris, R. and Sisk, T. (eds.) (2009) "The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Post-War Peace Operations", London & New York: Routledge.
- Pax Christi (2009) "CPA Alert. The State of Sudan's Comprehensive Peace Agreement. Alert N°1"; Utrecht: IKV Pax Christi.
- Pouligny, B. (2006) "Peace Operations Seen from Below. UN Missions and Local People"; London: Hurst & Co. en asociación con el Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, Paris.
- Refugees International (2009) "Sudan: UNMIS must be more proactive in protecting civilians", Field Report, January.
- Ruggie, J. (1993) "The United Nations Stuck in a Fog between Peacekeeping and Peace Enforcement", McNair Paper 25, Washington D.C.: National Defence University.
- Small Arms Survey (2009) "Conflicting Priorities. GoSS Security Challenges and Recent Responses"; HSBA Issue Brief No. 14, Geneva: Small Arms Survey, Mayo.
- Small Arms Survey (2007) "Violence and Victimization in South Sudan Lakes State in the Post-CPA period", Small Arms Survey / Sudan Human Security Baseline Assessment (HSBA), Geneva: Small Arms Survey.
- Voeten, E. (2005) "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force", International Organization 59 (3): 527-557.
- Wills, S. (2009) "Protecting Civilians"; Oxford: Oxford University Press.

Apéndice: Mapa de Sudán



Map No. 4249 Rev. 13 UNITED NATIONS
January 2010

Department of Field Support
Cartographic Section