

Darfur a debate

por Roberta Cohen

Los enconados debates mantenidos por las comunidades humanitarias y de derechos humanos se centran en el número de víctimas de Darfur, el uso del término “genocidio”, la eficacia de las soluciones militares en comparación con las políticas y en analizar hasta qué punto la defensa de los derechos humanos puede debilitar los programas humanitarios sobre el terreno.

Para realizar una planificación eficaz en una situación de emergencia es esencial conocer el alcance del desastre, el número de civiles que han perdido la vida y las causas de la muerte. Sin embargo, en la crisis de Darfur ha sido especialmente difícil afirmar con certeza el número de personas que han perecido y los motivos. El Gobierno de Sudán, habiendo participado directamente en la limpieza étnica, ha sido el principal obstáculo en la recopilación de estadísticas de mortalidad fiables. Mientras que se determinaron con precisión las bajas provocadas por el conflicto entre Israel y Hezbolá en 2006, lo que permitió que familias y comunidades lloraran por los fallecidos, el régimen de Omar Hassan al-Bashir se esfuerza, de forma sistemática, por encubrir el total de muertos en Darfur. El Gobierno de Sudán afirma que han muerto tan sólo 9.000 personas. Sin embargo, las Naciones Unidas declaran que han perdido la vida más de 200.000 personas, mientras que Amnistía Internacional cifra los muertos en 300.000 (95.000 asesinados y más de 200.000 fallecidos por el hambre y las enfermedades generadas por el conflicto) y Save Darfur Coalition, un grupo que abarca varias ONG,¹ estima que son 400.000.

Esta amplia disparidad en las estadísticas ha generado intensas disputas sobre el modo en que se han elaborado, los periodos de tiempo utilizados y si se han incluido todas las causas de muerte (sólo los asesinatos o también el hambre y las enfermedades). Infravalorar deliberadamente las cifras puede contribuir a la desmovilización internacional pero, por otro lado, exagerar el número de víctimas para hacer sonar la alarma puede socavar la credibilidad y poner en duda todas las estadísticas. Asimismo, puede obstaculizar el diálogo constructivo y empujar al régimen sudanés a imponer mayores dificultades a la hora de

distribuir la ayuda, ya que no distingue entre grupos de defensa de los derechos humanos y proveedores humanitarios.

El debate en torno a las estadísticas pone de relieve la ausencia tanto de un sistema de recopilación de información estandarizada, como de un organismo de autoridad internacional con la capacidad y responsabilidad para recabar y difundir datos de mortalidad y morbilidad en situaciones de emergencia. Sin un organismo de este tipo, los diferentes actores implicados, ya sean gobiernos, agencias de las Naciones Unidas, ONG o expertos, continuarán elaborando sus propios cálculos de mortalidad ad hoc en casos de emergencia, con lo cual nadie conocerá a ciencia cierta el alcance de la crisis. En 2007, se ha establecido un Sistema de Control Sanitario y Nutricional en la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el que participan organismos de las Naciones Unidas, ONG, donantes y expertos, en un intento de fijar indicadores de mortalidad y nutrición estándar. Sin embargo, establecer un organismo con autoridad dentro de las Naciones Unidas plantea algunos problemas. La OMS se ha visto presionada por algunos gobiernos, especialmente el de Sudán, en sus estudios de mortalidad; a la vez que ha sido criticado por no incluir las muertes violentas y las provocadas por la malnutrición en sus estadísticas sobre Darfur y por no obtener datos aproximativos en zonas a las que se le ha denegado el acceso. La comunidad internacional necesita urgentemente un centro independiente desde el punto de vista político que colabore con las Naciones Unidas y profundice en el trabajo realizado por SMART (Seguimiento y Valoración Estándar de la Ayuda y las Transiciones),² red compuesta por diversos agentes humanitarios que pretende aportar coherencia a las metodologías empleadas para recabar datos sobre la mortalidad.

Genocidio

Al igual que ocurre con las diferencias relativas las estadísticas, la pregunta de si en Darfur se cometió genocidio se continuará debatiendo por mucho tiempo. Aquellos que siguen sin convencerse de que Sudán perpetró genocidio contra sus tribus africanas se centran, normalmente, en el aspecto legal, es decir, sobre si Sudán tenía “intención” de destruir total o parcialmente un grupo étnico o racial concreto, según lo estipulado en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.³ Afirman que la Comisión Internacional de Investigación para Darfur de las Naciones Unidas⁴ no declaró que Sudán cometiera genocidio (aunque tampoco lo descartó, y subrayó que los crímenes de guerra y contra la humanidad que se cometieron “no son menos graves y abyectos que el genocidio”). Hasta la fecha, la Corte Penal Internacional (CPI) tampoco ha acusado a ningún sudanés de genocidio, aunque ha imputado a dos de ellos crímenes de guerra y contra la humanidad.⁵ Amnistía Internacional y Human Rights Watch también han evitado, en general, utilizar el término “genocidio”. La complejidad de las cuestiones legales que envuelven el término constituye el principal obstáculo para muchos abogados internacionales. Éstos destacan la tortuosa sentencia de 2007 dictada por la Corte Internacional de Justicia, que fallaba que Serbia no cometió genocidio en Bosnia porque no había pruebas suficientes de que los serbios de Bosnia actuaran siguiendo las instrucciones de Serbia y de que el asesinato de 8.000 hombres y niños en Srebrenica fuera organizado por Serbia. Así, Serbia no tuvo que pagar indemnizaciones, aunque fue declarada culpable por no evitar un genocidio o castigar a aquellos que lo cometieron.

Para muchas ONG y expertos, especialmente de Estados Unidos, no cabe duda de que el Gobierno de Sudán y los janjaweed cometieron genocidio bajo la forma de asesinatos deliberados, deportaciones, violaciones y destrucción de los medios de vida. La organización Physicians for Human Rights ha encontrado “pruebas directas que demuestran una intención genocida” y “pruebas circunstanciales evidentes de las que se puede inferir una intención genocida”.⁶ El Gobierno de Estados Unidos concluyó en 2004 que se había

producido un genocidio y el Parlamento Europeo ha calificado los hechos como “equivalentes al genocidio”.

Para muchos grupos estadounidenses, el uso del término “genocidio” ha supuesto una herramienta útil de movilización. De hecho, algunas coaliciones de ONG y grupos estudiantiles han aunado su voz bajo este término y el Gobierno de Estados Unidos ha adoptado diversas medidas a consecuencia de la presión que han ejercido. Pero esa expresión sigue siendo objeto de disputa: en los últimos tiempos, ha prevalecido el argumento de que ya no capta la realidad del terreno, que más parece una anarquía que un genocidio. Se alega que el conflicto ya no afecta exclusivamente al ejército sudanés y los janjaweed, de un lado, y a los grupos rebeldes africanos, de otro. Ahora se producen luchas internas entre grupos rebeldes fragmentados,

tribus árabes y milicias; las alianzas cambian constantemente, se ha extendido el bandolerismo y la violencia está afectando al Chad (aunque otros replican que Sudán está promoviendo el caos).

El uso del término “genocidio” también se ha considerado una responsabilidad política y los grupos humanitarios han criticado a los defensores de los derechos humanos por socavar las operaciones humanitarias sobre el terreno. Plantean que el término ha acrecentado la intransigencia de los rebeldes, del Gobierno sudanés y de las milicias árabes. De hecho, los responsables de las Naciones Unidas han minimizado el aspecto étnico del conflicto, subrayando en su lugar sus causas ecológicas -desertificación, degradación medioambiental y escasez de agua- para facilitar en ocasiones las negociaciones con el Gobierno de Sudán.

El debate sobre la cuestión del genocidio ha desviado la atención del tema más acuciante: la necesidad de proteger a la población de las atrocidades que se cometan, sea cual sea su clasificación legal. Dicho debate ha permitido demostrar a Sudán y a sus aliados que los crímenes cometidos no son tan graves, puesto que, oficialmente, no han recibido la calificación de genocidio. Francis Deng, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, afirma con convicción que, cuando en una situación como la de Darfur se producen víctimas y sufrimiento masivos, no se debería centrar la cuestión sobre las etiquetas y los formalismos legales, sino en lo que se debe hacer para detener o evitar dicha situación.

Esta confusión sobre el uso del término “genocidio” indica que es necesario

Un refugiado de Darfur intenta protegerse de una tormenta de arena en los alrededores del pueblo Tine, cerca de la frontera chadiana.



explorar la viabilidad de establecer un organismo experto según la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio que ayude a determinar si se ha producido o no un delito de este tipo. Entre las atribuciones del Representante Especial no se encuentra la de tomar tales decisiones y, a diferencia de otros tratados internacionales en materia de derechos humanos, la Convención sobre el genocidio de 1948 no incluye mecanismos implementadores. La Corte Penal Internacional puede declarar a las personas culpables de genocidio una vez cometidos los hechos, pero un organismo de expertos reconocidos con la ayuda de la tecnología por satélite podría encargarse de determinar con urgencia lo que está ocurriendo, vigilar la actuación del gobierno y ofrecer orientación a los otros Estados firmantes de la Convención sobre sus obligaciones. A decir verdad, añadir un protocolo a la Convención o reabrir el texto plantearía serios problemas. Pero la experiencia de Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda y Darfur, con el debate y la poca certeza sobre el uso del término y sobre los pasos que deben dar los Estados como consecuencia, apuntan a la necesidad de establecer un mecanismo con autoridad.

Soluciones militares frente a soluciones políticas

Numerosos observadores, políticos y trabajadores humanitarios reclaman una intervención militar. Señalan que, en los últimos cuatro años, Sudán ha incumplido todas las promesas de detener la violencia y únicamente entiende el lenguaje de la amenaza inminente o del uso de la fuerza. Sostienen que, sin una intervención armada, seguirá muriendo gente en Darfur, mientras que Jartum, inundada de ingresos procedentes del petróleo y las armas, continuará con sus actividades delictivas. Los responsables del gobierno de Clinton, conscientes de que fracasaron sus intentos por evitar el genocidio de 1994 en Ruanda, en algunas ocasiones lideran las voces que exigen una acción militar por parte de Estados Unidos.

Los que se oponen a una acción militar, a menudo afirman que, dada su malograda reputación internacional, el gobierno de Bush no tendría credibilidad para introducir en Darfur zonas de exclusión aérea, operaciones aéreas y fuerzas de la OTAN sin levantar gran polvareda política en el mundo islámico y otras regiones. En cualquier caso, según argumentan, las operaciones militares no pueden conseguir gran cosa cuando el problema es básicamente político. Para muchas organizaciones humanitarias,

las intervenciones coercitivas podrían desencadenar una reacción violenta y la expulsión de los trabajadores humanitarios, lo cual provocaría un gran número de víctimas. Los defensores de una acción enérgica admiten que estas medidas preventivas podrían ser motivo de represalias, pero aseguran que mejorarían la seguridad a largo plazo. El consentimiento de algunos grupos humanitarios ante las condiciones impuestas por el gobierno ya está poniendo la vida de muchas personas en peligro, dado que el gobierno de Sudán bloquea los servicios humanitarios de forma habitual y ha tolerado o incitado a que se cometan agresiones contra los trabajadores del sector.

Sean cuales sean las virtudes de esta postura, es evidente que ni las Naciones Unidas ni una coalición de Estados participantes van a aplicar medidas militares coercitivas en Darfur que obliguen al Gobierno de Sudán a desarmar a los janjaweed y a detener sus propias operaciones militares. Darfur no es una prioridad de seguridad nacional para ningún Estado occidental. El ejército estadounidense está por encima de su capacidad en Iraq, la OTAN está trabajando en Afganistán, y Sudán puede apoyarse en China, Rusia y la Liga Árabe para protegerse ante una acción internacional contundente.

Una opción más realista

Frente a una improbable acción militar, sería más eficaz elaborar una ofensiva diplomática de amplio consenso para garantizar la aplicación de la Resolución 1769 del Consejo de Seguridad. Adoptada por unanimidad a finales de julio de 2007, dicha resolución ordena el establecimiento de una fuerza de 26.000 efectivos de la Unión Africana y las Naciones Unidas (Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur – UNAMID) con el fin de proteger a los desplazados internos, a los civiles y a los trabajadores humanitarios.⁷ Aunque no constituya la sólida fuerza internacional que se reclamaba en un principio, el mandato de la UNAMID, según el Capítulo VII,⁸ completaría los escasos 7.000 efectivos de la fuerza de la Unión Africana y su débil mandato de protección, siempre que los países prometan suficiente personal militar y financiación. La falta de recursos disponibles en la actual Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés)⁹ se manifestó de forma trágica en septiembre, cuando diez de sus soldados perdieron la vida al ser

ocupada su base de Haskanita en Darfur del Sur por milicias no identificadas.

El plazo para el despliegue de la UNAMID debe acortarse y deben, asimismo, facilitarse equipamientos y formación, así como flexibilizar la insistencia de Sudán y la Unión Africana sobre el empleo de tropas y policía primordialmente africanas. Como la resolución no incluye sanciones en caso de que Sudán obstruya el despliegue de la fuerza, se necesita una coalición de gobiernos, inclusive de Estados africanos, árabes y de organismos regionales, para incitar a Sudán sistemáticamente con sanciones e incentivos a que permita la entrada de la misión y, sobre todo, que se alcance un acuerdo político con los rebeldes, como se solicita en la resolución. Se deberá animar a China a que utilice su influencia con Sudán, mientras que se deberá presionar también a los grupos rebeldes para que negocien y alcancen un acuerdo. Después de todo, la tan cacareada “responsabilidad de proteger” no sólo implica una acción militar, sino también una serie de pasos diplomáticos, humanitarios, políticos y económicos que hay que dar antes de aplicar otras medidas coercitivas. Un pequeño avance sería reforzar las oficinas tanto del Consejero Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Responsabilidad de Proteger como del Representante Especial para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas. Ambos precisan personal, recursos y apoyo político, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, para identificar e informar sobre los pasos de prevención necesarios y poner en marcha la responsabilidad de protección, tanto en Darfur como en otras situaciones de emergencia.

Roberta Cohen (rcohen@brookings.edu) es Miembro Titular no residente de la Institución Brookings, Codirectora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos y Miembro Titular del Instituto de Estudios sobre Migraciones Internacionales de la Universidad Georgetown.

1. www.savedarfur.org

2. www.smartindicators.org

3. www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/p_genoci_sp.htm

4. www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf

5. www.icc-cpi.int/cases/Darfur.html

6. <http://physiciansforhumanrights.org/sudan>

7. <http://daccess-ods.un.org/TMP/3806701.html>

8. Sección de la Carta de Naciones Unidas que establece la facultad del Consejo de Seguridad para autorizar el uso de la fuerza militar con el objeto de mantener la paz.

9. www.amis-sudan.org/index.html