

Área: África Subsahariana - ARI Nº 1/2003
Fecha 09/01/2003



Pax americana en Sudán: ¿un modelo para el Sahara y Oriente Medio?

*Carlos Ruiz Miguel **

Tema: El proceso de paz en Sudán no sólo tiene interés por afectar al país más extenso de África, sino porque puede ser un modelo de gestión de otros conflictos en los que España está afectada, como el del Sahara Occidental y el del Golfo.

Resumen: La larga y crudelísima guerra civil sudanesa, entre el Norte árabe y musulmán y el Sur negro cristiano y animista no ha merecido una intervención de las grandes potencias hasta que se produjeron dos hechos concurrentes: la explotación de petróleo y los acontecimientos del 11 de septiembre. El valor estratégico de las zonas petrolíferas del Sur aumentó entonces espectacularmente y la gran superpotencia, Estados Unidos, decidió intervenir. Ejerciendo enormes presiones (contrarrestadas por la Liga Árabe y por Francia), Estados Unidos ha conseguido poner en marcha un proceso de paz que conducirá bien a una federación, bien a una partición de Sudán. El modelo de resolución del conflicto sudanés pudiera ser extendido al Sahara Occidental y a Oriente Medio. De ahí que en España debamos estar muy atentos al proceso. Es sorprendente que esté pasando prácticamente desapercibido en nuestro país el proceso de paz en el país más grande de África, Sudán. Y, sin embargo, las circunstancias que han llevado al mismo, el contenido y las vicisitudes del proceso de paz y las consecuencias que este acuerdo pueda tener son de extraordinaria importancia.

Análisis: Lo cierto es que había razones para ocuparse de Sudán. De entrada, desde hace más de medio siglo (con una pausa entre 1972 y 1983) Sudán viene sufriendo una guerra civil que enfrenta al Norte árabe y musulmán (de orientación fundamentalista), tradicional explotador de las riquezas del país, contra el Sur negro animista y cristiano, tradicional explotado. La guerra ha costado, sólo desde 1983, entre un millón y medio y dos millones de muertos, pero esta inmensa tragedia no ocupó apenas líneas en la prensa internacional, occidental o árabe (como tampoco la hecatombe angoleña): ¿acaso porque los muertos eran en su mayoría negros africanos? Además, en segundo lugar, para hacer aún más incomprensible este olvido, Sudán ha albergado a un partido, el FNI (Frente Nacional Islámico) de Hasan al Turabi, que ha intentado actuar como catalizador de todos los movimientos integristas del mundo. Y, por si fuera poco, el conflicto de Sudán es la causa de una desestabilización regional que afecta a Uganda, Eritrea y Etiopía. En el pasado, Sudán apoyó a guerrillas en Eritrea y Etiopía para dinamitar la posibilidad de una gran Etiopía cristiana que actuara como tapón de la expansión islámica sustituyéndola por un archipiélago de Estados islámicos. En la actualidad, Uganda y Eritrea apoyan a la guerrilla sudista y Sudán, por su parte, apoya a la guerrilla denominada Ejército del Señor (extraña guerrilla supuestamente integrista cristiana, pero que es un instrumento del régimen sudanés) que combate al gobierno ugandés.

Esta pavorosa guerra parece que sólo ha encontrado un final después de los acontecimientos del 11 de septiembre. ¿Qué ha ocurrido desde entonces? Pues, en

* *Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela*

primer lugar, que EEUU se ha tomado más en serio que nunca el terrorismo islamista, y que el gobierno de Sudán es uno de los países que más han apoyado el terrorismo islámico, por lo que la ayuda norteamericana al Sur y la presión sobre el Norte se han acrecentado; en segundo lugar, que en el Sur de Sudán se han descubierto importantes yacimientos petrolíferos; y, en tercer lugar, que EEUU quiere dejar de depender del petróleo saudí. En estas circunstancias se explica que Estados Unidos se haya implicado en una guerra civil "olvidada" pese a su brutal coste de muerte y sufrimiento.

El proceso de paz introducido por Estados Unidos

Tras el 11-S, Estados Unidos comenzó su mediación en el conflicto sudanés patrocinando unas conversaciones en Suiza que condujeron a la declaración de una tregua por seis meses en la región de los montes de Nubia (Sudán central) en enero de 2002 y a un acuerdo de libre tránsito de la ayuda humanitaria. Para verificar esta tregua se estableció una "Misión Conjunta de Supervisión" (en la que también participa Francia). El alto el fuego en los montes de Nubia se renovó por otros seis meses en junio de 2002 (hasta el 19 de enero de 2003). En diciembre se ha pactado una nueva prórroga de otros seis meses adicionales.

Poco después, EEUU patrocinó unas conversaciones de paz entre las partes para todo Sudán que comenzaron en junio en Machakos, cerca de la capital de Kenia, Nairobi. Estas negociaciones están enfrentándose a numerosos obstáculos, cuyo denominador común es que son empleados por las partes con el objetivo de reforzar sus posiciones de cara al futuro. Las negociaciones entre el gobierno de Sudán y el MPLS concluyeron en su primera fase con la firma de un importante protocolo de acuerdo el 20 de julio (Machakos I). El protocolo de acuerdo de paz firmado por el presidente sudanés, Omar Al Bashir y el líder de la guerrilla sureña (el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán, SPLA), John Garang, estableció un alto el fuego, el compromiso de negociar una nueva organización política en Sudán y un referéndum de autodeterminación. El acuerdo también suponía el compromiso de abrir un periodo transitorio de 6 años antes del referéndum, durante el cual la estructura política de Sudán va a cambiar notablemente. Entre otras cosas, en ese tiempo el Sur va a contar con un Estatuto de autonomía y la sharia (ley islámica) no se aplicará en esta zona. Pasados esos seis años, en el Sur se celebrará un referéndum de autodeterminación en el cual se podrá escoger entre continuar integrados en Sudán o crear un nuevo Estado independiente. Como consecuencia de este primer acuerdo, el 12 de agosto se reanudaron las conversaciones para configurar la forma política del Sudán durante el periodo transitorio de 6 años. Se propuso, en este sentido, que el Ejecutivo siguiese presidido por el actual presidente sudanés, Omar Al Bashir, y que actuase como vicepresidente el jefe del SPLA, John Garang. Por lo que se refiere al Parlamento, se planteó que el actual legislativo siguiese funcionando en los próximos 18 meses, si bien a los 40 diputados del Sur que actualmente se hallan presentes en una Cámara de 360 miembros, se les sumarían otros 183 representantes del SPLA. Después de estos 18 meses, previsiblemente se conformaría un parlamento bicameral de corte federal. El acuerdo de Machakos I se puso en peligro cuando se reanudaron los combates, ya que las partes quisieron ocupar las zonas más ricas en petróleo en el Alto Nilo. El 31 de agosto, los rebeldes (apoyados por Eritrea, país prooccidental) se apoderaron de Torit, importante guarnición que vigila el nudo de comunicaciones que conduce a Juba, el cuartel general de las fuerzas gubernamentales en la región, pero Jartum recuperó la ciudad el 7 de octubre. Desde el 17 de octubre de 2002 se restableció el alto el fuego en todo el territorio.

Las presiones norteamericanas sobre Jartum se incrementaron. El 21 de octubre, el presidente Bush firmó la Ley para la Paz en Sudán (Sudan Peace Act). En virtud de la misma, para presionar al gobierno de Jartum a que negocie la paz, se permite la adopción de medidas ciertamente disuasorias: bloqueo de los ingresos por la venta de

petróleo y de los préstamos multilaterales, embargo de armas, reducción de vínculos diplomáticos, congelación de haberes de sociedades sudanesas en Norteamérica y, sobre todo, financiación de las fuerzas rebeldes con 100 millones de dólares anuales en los tres próximos años. Ciertamente, algunas de esas medidas pueden ser prácticamente simbólicas (como la congelación de haberes de sociedades sudanesas en Estados Unidos, ya que no existen) o de escasa operatividad (como el bloqueo de ingresos por venta del petróleo y de los préstamos multilaterales, que sólo es posible si están implicadas empresas norteamericanas), pero la eficacia de estas medidas podría llegar a ser relevante si se aplica el criterio de la ley Helms-Burton: perseguir en Estados Unidos a las empresas que comercien con el petróleo sudanés.

Bajo esta presión no puede extrañar que poco después, el 26 de octubre, se llegara a un segundo acuerdo en virtud del cual se eliminaban todas las restricciones para la ayuda humanitaria (que se encaminaba a lugares hasta ahora de acceso prohibido) a las poblaciones víctimas del hambre, la desnutrición y la malaria. El acuerdo beneficiaba al Norte, pues el MPLS ponía así fin a la actividad bélica que obstaculizaba las operaciones de extracción y transporte en algunos puntos del Sur controlados por el gobierno sudanés. Pero también beneficiaba al Sur, ya que se eliminaban todas las restricciones a la ayuda humanitaria, que según el gobierno de Jartum servían también para el aprovisionamiento de armas a los rebeldes.

El proceso ha continuado con un nuevo acuerdo parcial, el tercero, en Machakos el 18 de noviembre. En virtud del mismo, se declara el alto el fuego hasta marzo de 2003, se pacta un reparto de las riquezas del país (aunque sin determinar la cuota que corresponde a cada parte) y se adquiere el compromiso de continuar las conversaciones el 6 de enero de 2003 para llegar a un acuerdo definitivo. Simultáneamente, en Heidelberg se llevó a cabo un coloquio (o negociaciones "técnicas") para reflexionar sobre el nuevo marco constitucional aplicable en Sudán, concluido a mediados de diciembre.

Quedan, no obstante, importantes puntos sin determinar. Políticamente, el Sur ha solicitado una presidencia rotatoria del país: los tres primeros años del período transitorio, el presidente sería Omar Al Bashir y los tres siguientes, Garang. En caso de que se rechace la presidencia rotatoria, el Sur reclama una co-presidencia, en la que Garang, teóricamente vicepresidente, tenga veto sobre las decisiones del presidente. Económicamente, mientras el Norte ofrece al Sur sólo el 10% de los ingresos petrolíferos, el Sur ha declarado que no aceptará menos del 60%, ya que casi todos los yacimientos están en el sur.

Las contrapresiones de la Liga Árabe y de Francia

Las fortísimas presiones que emplea EEUU sobre el gobierno sudanés han incomodado seriamente a éste, que piensa que la gran potencia norteamericana ya ha tomado partido por los rebeldes del Sur y que en realidad no pretende otra cosa que dividir el país. De hecho, a comienzos de diciembre de 2002, los rebeldes sudistas han anunciado que van a emitir su propia moneda en competencia con la libra sudanesa acuñada por el poder central en Jartum. En la región sur, incluso se está generalizando la expresión "Nuevo Sudán" para denominar a este territorio como algo distinto del Sudán del Norte. Para hacer frente a la tremenda presión norteamericana en apoyo de los rebeldes del Sur, el gobierno sudanés árabe está intentando encontrar aliados a su causa. Hasta ahora, se han puesto de su lado Francia y la Liga Árabe.

El interés de Francia por Sudán es anterior al 11-S. Una delegación del Senado francés emprendió una visita al país del 6 al 12 de junio de 1998 tras la cual redactó un interesante informe. Francia, en una tradición que se puede remontar a los tiempos del

emperador Carlos V, no ha dudado en aliarse con los países musulmanes cuando no ha podido liderar el bloque occidental. De ahí que los gobernantes sudaneses estén intentando implicar a Francia, el país europeo con relaciones más estrechas con el Irak de Sadam Husein, para contrarrestar el apoyo de Estados Unidos al Sur. El portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores francés dijo el 13 de diciembre que Francia reforzará su implicación en el proceso de paz sudanés, ya que el asunto es "importante". Esa implicación se produce del lado de Jartum: entre finales de noviembre y principios de diciembre, Francia envió a su diplomático Christian Connan a la capital sudanesa para asesorar al gobierno sobre las garantías internacionales que acompañarán al tratado de paz que se está discutiendo. Francia también estuvo representada en el coloquio de Heidelberg por el jurista Remy-Granger. Y el 18 de diciembre, el ministro de Asuntos Exteriores francés se entrevistó en París con Gazi Salaedín Atabani, consejero del presidente sudanés.

Por su parte, la Liga Árabe en la cumbre de Beirut de marzo de 2002 decidió la creación de un fondo especial de 450 millones de dólares para la reconstrucción del Sur sudanés. Sin embargo, la Liga Árabe aún no ha recibido ni una sola contribución de los países miembros. El secretario general de la Liga Árabe, Amir Musa, ha nombrado a un enviado especial personal suyo en Sudán, Nadia Makram-Ebeid, para mantenerse al tanto de la evolución del conflicto. Por otra parte, en diciembre se convocó una mesa redonda en la que participaron el ministro sudanés de Asuntos Exteriores, Alí Amín Fatak, los representantes de nuevos organismos árabes e islámicos de ayuda al desarrollo y el secretario general de la Liga. El objetivo era discutir los diversos proyectos de desarrollo en el Sur presentados por Jartum. En esta reunión se decidió, el 19 de diciembre, contribuir a la reconstrucción del Sur con el objetivo de ayudar a sus ciudadanos a crear en un Sudán unido.

Las consecuencias del proceso de paz en Sudán: ¿Un modelo para el Sahara Occidental?

Las consecuencias del eventual acuerdo definitivo de paz no sólo afectan a Sudán, con la importancia que ello supone, al ser el país más extenso de África. Las consecuencias del final de la guerra sudanesa son de un alcance mucho más amplio, pues afectan a Egipto, al mundo árabe y a África en general. Pero de esas posibles consecuencias, las que más interesan a España son las que podría tener sobre el conflicto del Sahara Occidental.

En primer lugar, el acuerdo afecta a la región del Nilo y, en especial, a Egipto, que no lo ve con buenos ojos. El Cairo firmó un tratado con Sudán en 1959 sobre la explotación de las aguas del Nilo, por el que Sudán se beneficia de 19'5 millones de litros cúbicos anuales, mientras que Egipto lo hace de 55'5 millones. En caso de que el Sur se constituya en un nuevo Estado, este reparto de las aguas tendría que replantearse de nuevo y, muy probablemente, Egipto recibirá un volumen de agua menor.

En segundo lugar, el acuerdo de paz patrocinado por EEUU no ha sido bien recibido en el mundo árabe, por cuanto supone la pérdida de un espacio importante de influencia que facilita la penetración de la civilización árabe-islámica en el África negra. Un Sur sudanés independiente aislaría a los musulmanes de Etiopía, Uganda y Kenia del contacto con los fundamentalistas sudaneses. Para valorar la importancia de este aislamiento no está de más recordar que Al-Qaida ha operado varias veces en Kenia.

En tercer lugar, finalmente, el posible acuerdo de paz en Sudán también proyecta sus consecuencias sobre otros conflictos de África, en especial, el del Sahara Occidental. La pretensión anexionista de Marruecos se ha intentado argumentar con dos ideas: la de la consecución de la "estabilidad" en el Magreb y la de impedir la "balcanización" de la región. La primera se ha demostrado muy poco creíble, pues resulta un sarcasmo que

Marruecos pretenda anexionarse el Sahara so pretexto de asegurar la “estabilidad” en el Magreb, al mismo tiempo que está desestabilizando la zona con una política expansionista y agresiva hacia España (invasión de Perejil, reclamaciones sobre Ceuta, Melilla, islotes españoles, aguas canarias) y hacia Argelia (reclamación sobre el sudoeste argelino). Ahora Marruecos se aferra a la segunda idea, la de evitar la “balcanización” de la región. Dejando al margen el hecho de que Marruecos apoyó diplomática e incluso militarmente a Bosnia, la decisión de EEUU de favorecer la creación de un nuevo Estado africano, no susceptible de ser dominado por el integrismo islámico, para explotar las riquezas petrolíferas de la zona podría dar lugar a pensar que EEUU no vería mal la creación de un nuevo Estado en la costa atlántica africana. Un nuevo Estado, el saharauí, que por la idiosincrasia y la trayectoria del Polisario no caería en manos del integrismo islámico, ese mismo integrismo que cada vez se muestra más poderoso en Marruecos. EEUU patrocinó la anexión del Sahara por Marruecos en abril de este año en la ONU. El cambio de posición de EEUU a finales de julio, con la aprobación de la resolución 1429 enterrando el “acuerdo-marco”, esto es la anexión, y proclamando nuevamente el derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí podría entenderse mejor desde la clave de lo ocurrido en Sudán. Esta política de “particiones estratégicas” que parece que se pretende aplicar en Sudán no sólo puede tener repercusiones en el Sahara Occidental, sino que pudiera también proyectarse en otros escenarios como Irak o incluso la península arábiga.

El proceso de paz en Sudán: ¿un modelo de gestión frente al integrismo islámico?

El proceso de paz en Sudán es una de las consecuencias más importantes de la nueva política exterior norteamericana después del 11-S. Este proceso parece revelar una nueva estrategia norteamericana para resolver ciertos conflictos que afectan a países árabo-musulmanes con componentes étnicamente diversos consistente en aislar el “virus” o peligro islamista, separando territorios poco susceptibles de sufrirlo para así dejar a salvo intereses importantes para EEUU (mayormente petroleros). No parece casual que en los círculos del poder norteamericano se barajen fórmulas de partición de Irak o de Arabia Saudí.

En el caso de Irak, por primera vez desde la primera guerra mundial la existencia de un Kurdistán independiente o semi-independiente puede ser de interés para Estados Unidos, ya que alberga grandes yacimientos petrolíferos. No obstante, esta propuesta se enfrenta con la hostilidad de Turquía, tradicional aliado de Estados Unidos. Sin embargo, el interés de Estados Unidos puede pesar más que esa alianza, que por lo demás se pondría a prueba con una medida como ésta.

En el caso de Arabia Saudí, la cada vez más clara implicación del régimen saudí en la financiación e incluso organización del terrorismo islámico y, sobre todo, de la ideología que lo sustenta, parece llevar a la idea de que las inmensas reservas petrolíferas saudíes no pueden estar controladas por un régimen tan poco fiable. De ahí que algunos estrategas de Washington hayan presentado propuestas para dividir el país creando un nuevo Estado, inmunizado desde el principio frente al virus islamista, que custodiaría una parte de esas reservas petrolíferas tan deseadas.

Conclusión: El proceso de paz en Sudán no sólo tiene interés por afectar al país más extenso de África, sino porque puede ser un modelo de gestión de otros conflictos en los que España está afectada, como el del Sahara Occidental y el del Golfo. Si aceptamos que es de interés nacional de España un Sahara independiente (por razones político-estratégicas, económicas, sociales y culturales) parece claro que España debe apoyar diplomáticamente los esfuerzos norteamericanos, ya que tanto el modelo de solución del conflicto como la propia opción de la partición del Sudán que parece preconizar Estados Unidos podría tener una importante repercusión en el conflicto del Sahara Occidental. Si

consideramos que España también tiene interés en un suministro estable de petróleo por los países productores del Golfo, nuestra diplomacia también debería prestar la necesaria atención al proceso de paz en Sudán.

Carlos Ruiz Miguel
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela