



Centro de Estudios Internacionales

**Las lógicas de la fragmentación política en la mediación
del conflicto armado en Sudán del Sur: 2013 – 2016**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTA:

ANDRÉS MORETT POPOCA

Directora: Dra. Élodie Brun

Ciudad de México

septiembre de 2017

*A mis padres, Guillermo y María Luisa, por su apoyo incondicional,
a mi abue Estela, por ser la persona más bondadosa que conozco,
a mis hermanos, Luis y Guillermo, por los buenos recuerdos
y a mi futura esposa, Justine, por su amor y su paciencia*

Índice	
Agradecimientos	3
Lista de Acrónimos	4
Introducción	5
I. Intereses divergentes en la mediación: mediadores como actores del conflicto	22
A. Rivalidades históricas y conflictos regionales como causa de las preferencias antagónicas de los mediadores.....	25
B. La intervención militar de Uganda en Sudán del Sur como obstáculo a los acuerdos alcanzados por la IGAD.....	32
C. Un juego a suma cero entre un mediador y un beligerante: Sudán y Sudán del Sur.....	40
D. El liderazgo de Etiopía cuestionado: la propagación del conflicto, flujo de refugiados y enfrentamientos transfronterizos.....	51
II. La mediación como estrategia: fines económicos y políticos	60
A. Agendas económicas divergentes entre los mediadores.....	62
1. La lucha hidropolítica de Etiopía y Sudán: razón de animosidades en el grupo mediador	64
2. Sudán del Sur y la ambición petrolera de sus vecinos.....	70
B. La mediación como herramienta de protección	76
1. Kenia y el uso de la mediación para protegerse de la responsabilidad penal internacional de crímenes de guerra	78
2. La mediación como instrumento de política exterior: el caso de Etiopía.....	85
III. Desinterés e incapacidad de actores externos a la región	93
A. El proceso de Arusha como obstáculo a la iniciativa de la IGAD.....	96
B. La relación incómoda entre China y Estados Unidos como causante del desinterés en el caso sud sudanés.....	103
C. El papel político “limitado” del Consejo de Seguridad y su contribución a la prolongación del conflicto	112
Conclusión	125
Bibliografía	131
Anexos	149
Anexo 1: Mapas	149
Anexo 2: Cronología del conflicto.....	156
Anexo 3: Tablas	157
Anexo 4: Gráficas	160

Agradecimientos

Ante todo, quisiera agradecer a Élodie, directora de esta tesis, por su tiempo y dedicación, por las video llamadas y correos electrónicos, por leer una y mil veces mi trabajo, por haberme hecho cambiar más de trece veces el índice y otras cuantas más la pregunta de investigación, pero sobre todo, por ayudarme a ordenar mis ideas, las cuales llegaste a entender incluso mejor que yo. A los profesores Celia Toro y Marco Reyes por sus observaciones, las cuales perfeccionaron mi trabajo y por el tiempo que dedicaron para conversar conmigo.

También quisiera agradecer a El Colegio de México por la oportunidad de estudio en sus aulas. A los profesores: Fernanda Somuano, Laura Flamand, José Luis Méndez, Jean François Prud'homme y Martha Elena Venier por sus clases y seminarios que, sin duda, contribuyeron a esta tesis. A el Instituto de Altos Estudios, porque me permitió refinar mis argumentos sobre el tema de estudio, y a los profesores Stephanie Hofmann, por abrirme las puertas a nueva literatura, y Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, por sus comentarios críticos hacia mi modo de analizar el caso de Sudán del Sur. A mis compañeros de la maestría, de quienes aprendí muchísimo en clase, pero principalmente en la sobremesa del comedor de El Colegio, y en especial a el 'cuarteto de Copilco' por las mañanas y tardes de reflexión en el tráfico de periférico.

Por último, a mi familia, quien me ha apoyado siempre. Papa: esta tesis también es fruto de tu trabajo. Todas las horas con un explorador en la mano han valido la pena. A ti mama por las noches de desvelo y tu dedicación en la educación mía y de mis hermanos, a Luis por siempre saberme poner una sonrisa en los labios y a ti, Justine, por el sí, por la oportunidad de ser el hombre que te acompañe por el resto de tu vida.

Lista de Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados
ARCSS	Acuerdo sobre la Resolución del Conflicto en Sudán del Sur
AUPSC	Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana
CCM	Chama Cha Mapinduzi, partido político en Tanzania
CPA	Acuerdo Comprensivo de Paz
EAC	Comunidad del Este de África
FD	Antiguos Detenidos
FLPT	Frente Popular de Liberación de Tigray
FDRPE	Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiope
GSS	Gobierno de Sudán del Sur
IGAD	Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo
IGAD PLUS	Grupo mediador para Sudán del Sur que incluye a los miembros de la IGAD, la UA, la ONU, China, Estados Unidos y Noruega
JEM	Movimiento de Justicia e Igualdad
LRA	Ejército de Resistencia del Señor
NRA/M	Movimiento y Ejército de Resistencia Nacional de Uganda
Nilepet	Corporación Petrolera del Nilo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SAF	Fuerzas Armadas de Sudán
SBDZ	Zona Segura de Demarcación Fronteriza
SNM	Movimiento Nacional de Somalia
SPLA	Armada de Liberación del Pueblo de Sudán
SPLM	Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán
SPLM/A-IO	Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán/Armada – en oposición
SPLM/A-N	Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán/Armada – Norte
SRF	Frente Revolucionario de Sudán
SSIM	Movimiento para la Independencia de Sudán del Sur
UA	Unión Africana
UIC	Unión de Cortes Islámicas
UNCTC	Comité de Naciones Unidas contra el Terrorismo
UNISFA	Fuerza Provisional de Naciones Unidas para Abyei
UNMISS	Misión de Naciones Unidas para Sudán del Sur
UPDF	Fuerza de Defensa para el Pueblo de Uganda

Introducción

El 15 de diciembre de 2013 en Sudán del Sur, durante una reunión de gobierno, las divisiones de larga data, entintadas de rivalidades políticas y personales entre el presidente, Salva Kiir Mayardit y el vicepresidente, Riek Machar Teny Dhurgon desencadenaron un enfrentamiento armado entre las facciones del Movimiento Popular para la Liberación de Sudán (SPLM, actual partido político en el poder), que días después se convirtió en una guerra civil.¹ Rápidamente, los países del Cuerno de África, que son también miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) – entidad encargada de promover el desarrollo, la cooperación y la paz entre los países del Cuerno de África –, hicieron un llamado a las partes a dejar las armas y advirtieron las implicaciones regionales de una posible continuación del conflicto.² Durante los meses que siguieron, la IGAD auspició un complejo proceso de mediación: en la primera ronda de negociaciones, en enero de 2014, se firmó un alto el fuego que durante aquel año se violó en repetidas ocasiones. En marzo de 2015, después de que las pláticas para la resolución del conflicto fueran suspendidas indefinidamente, la comunidad internacional decidió involucrarse: la Unión Africana y el Consejo de Seguridad presionaron por la ampliación del mecanismo de mediación para mitigar las rivalidades regionales que obstaculizaban la resolución del conflicto. El nuevo ente, conocido como IGAD PLUS, alcanzó un acuerdo de resolución en agosto de 2015. Sin embargo, la reanudación del conflicto, en julio de 2016, y el remplazo del vicepresidente Riek Machar por Taban Deng – político de etnia nuer más cercano al presidente Kiir, quien desertó de la Armada en Oposición, SPLM/A-IO –, reflejó las

¹ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, Working Paper núm. 39, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 6.

² Mehari Taddele Maru, “The Real Reasons Behind South Sudan Crisis”, 27 de diciembre de 2017, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/12/real-reasons-behind-south-sudan-crisis-2013122784119779562.html>, consultado el 27 de febrero de 2017.

complejas relaciones entre las naciones del Cuerno de África y los intereses divergentes que actores externos a la región persiguieron en el terreno al involucrarse en el conflicto.

El 16 de julio de 2016, Ban Ki-moon manifestó su decepción ante el rompimiento de las negociaciones, exhortó a los involucrados a dejar las armas y a tomar en cuenta que la única forma de resolver el conflicto era una solución negociada auspiciada por una mediación.³ Sin embargo, el perfil de los mediadores y la relación entre ellos también afectan el desarrollo de esta modalidad de gestión de conflictos.⁴ Esta investigación se inserta en el contexto de los intereses contrarios de los gobernantes del Cuerno de África y de su relación con actores internacionales con el objetivo de ilustrar cómo la fragmentación política entre ellos contribuye al conflicto. En este sentido la pregunta central es la siguiente: ¿cómo la fragmentación política en el Cuerno de África contribuye al conflicto armado en Sudán del Sur? Los países pertenecientes a la IGAD tienen recursos políticos con los que podrían influenciar la mediación, sin embargo cuando están implicados en el conflicto pueden minar el desarrollo de la misma. El involucramiento de las organizaciones regionales en la mediación es un arma de dos filos. Por un lado, por ser mediadores regionales conocen muy bien a los beligerantes con lo que podrían presionarlos para comprometerse con un acuerdo. Por el otro, puede convertirse en una debilidad cuando no hay cohesión interna dentro de la organización. Sin embargo, con la presión de la comunidad internacional se suelen tener buenos resultados.⁵ No es el caso en Sudán del Sur. El número de actores involucrados en la mediación y su relación con las partes en conflicto han creado una polarización tal

³ Ban Ki-moon, “Opening Remarks at Press Encounter in South Sudan”, conferencia, 2016, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-07-11/opening-remarks-press-encounter-south-sudan>, consultado el 10 de octubre de 2016.

⁴ Chester A. Crocker, “Thoughts on the Conflict Management Field after 30 Years”, *International Negotiation*, vol. 16, núm. 1, 2011, pp. 1–10.

⁵ Teresa Whitfield, “Le rôle des acteurs externes dans la médiation: défis & options pour les médiateurs”, serie pratique de la médiation, Center for Humanitarian Dialogue, Ginebra, pp. 9–10, <http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/07/30Leroledesacteursexternesdanslamediation-MPS-March-2012.pdf>, consultado el 20 de noviembre de 2016.

de intereses que no permite una compatibilidad de preferencias entre los mediadores. Es decir, la probabilidad de consenso entre ellos es mínima por lo que las negociaciones no han sido fructíferas. En este sentido el argumento central de esta investigación es que la fragmentación política dentro del grupo mediador es un factor clave del conflicto de Sudán del Sur porque entre ellos hay intereses irreconciliables sobre la evolución del conflicto. Éstos emanan de la relación contradictoria que los mediadores tienen con las partes en conflicto, del uso estratégico, oportunista e incompatible que se le da a la mediación, y de la falta de coordinación y presión de los actores mediadores externos a la región. Estos factores permitirán explicar cómo la mediación en Sudán del Sur está estrechamente ligada con la pugna por el poder en el Cuerno de África más que con la resolución del conflicto. Poner fin a los enfrentamientos violentos, objetivo principal de una mediación según la teoría, es de tal complejidad por la rivalidad que hay entre los gobernantes de la región, quienes en su mayoría se comportan como patriarcas en sus respectivos países. En este sentido, podrá entenderse la dificultad para implementar un proceso de mediación –cuya base teórica se centra principalmente en la institución estatal y omite el análisis del agente –en el contexto africano porque la participación en el proceso de resolución se vuelve una herramienta más de los gobernantes.

Esta dinámica complica el análisis porque resulta difícil diferenciar entre los intereses de los mediadores y de los beligerantes. Analizar los procesos de mediación en casos en los que el *modus operandi* de los regímenes involucrados sigue una lógica neo patrimonial en la cual el interés nacional y el interés privado de los gobernantes están entrelazados es sumamente arduo. Con esta cuestión creemos que nuestra pregunta de investigación nos lleva a reflexionar sobre la teoría clásica de mediación: sólo una teoría más amplia, que tenga en cuenta los intereses particulares de los gobernantes y actores que participan en una mediación, y el funcionamiento de los

sistemas políticos en donde operan podrá enriquecer este tipo de estudios. La teoría ‘clásica’ de mediación será utilizada para analizar las relaciones entre los miembros del grupo mediador, lo que nos permitirá resaltar sus alcances y deficiencias.

La Guía de Naciones Unidas para una Mediación Efectiva, publicada por la Unidad de Apoyo a la Mediación (MSU) en 2012, afirma que la mediación es un “proceso en donde una tercera parte asiste a dos o más partes para prevenir, manejar o resolver un conflicto”.⁶ Para efectos de la tesis, utilizaremos la definición de Bercovitch, pues es la más aceptada entre los académicos “...un proceso de gestión de conflictos en donde las partes en conflicto buscan asistencia o aceptan una oferta de ayuda de un individuo, grupo, Estado u organización para arreglar su conflicto o resolver las diferencias sin tener que recurrir a la violencia física o invocar a la autoridad de la ley”.⁷

Según Joseph Leggold y Paul Diehl, la gestión de conflictos es “...un patrón de acción... en anticipación o en respuesta a la presencia de un conflicto armado, el cual incluye esfuerzos por revertir las acciones que atenten contra la paz”.⁸ En este sentido, la mediación es de fácil identificación, pues se realiza en lugares específicos y sigue medidas procedimentales particulares. Determinar el efecto de los mediadores en el conflicto es más complicado. El criterio para definirlo implica buscar indicadores precisos para medir los resultados de este instrumento. Sin embargo, la medida más simple es la terminación del comportamiento violento entre las partes.⁹ Si nos apegamos a la definición de mediación que se dio previamente en donde se busca resolver las diferencias sin necesidad de recurrir a la violencia física, y siguiendo lo sugerido por

⁶ ONU, “Guidance for Effective Mediation”, guía, Nueva York, 2012.

⁷ Jacob Bercovitch, J. Theodore Anagnoson, y Donnette L. Wille, “Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations”, *Journal of Peace Research*, vol. 28, núm. 1, 1991, p. 8.

⁸ Paul Diehl y Joseph Leggold, eds., *Regional Conflict Management*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield, 2003, p. 12.

⁹ Peter Wallensteen e Isak Svensson, “Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts”, *Journal of Peace Research*, vol. 51, núm. 2, 2014, p. 8.

Beardsley, entenderemos que una mediación no funciona cuando no logra poner un alto a las hostilidades entre las partes beligerantes, incluso si está acompañada de un acuerdo formal (desde un alto el fuego hasta un acuerdo comprensivo de paz).¹⁰

Pocas son las referencias que se encontraron respecto al término de fragmentación política como tal en el campo de la mediación, por lo que adaptamos la definición basándonos en el diccionario de la Real Academia Española (RAE). Si entendemos a la fragmentación¹¹ como la acción o el efecto de dividir todo en partes y a la política¹², en el caso internacional, como la habilidad o diplomacia para tratar un asunto y conseguir un determinado fin, y el modo en que una entidad dirige sus asuntos, la fragmentación política es una situación en la que debido a una polarización o incompatibilidad de intereses, la cooperación entre las terceras partes mediadoras se vuelve difícil y crea un ambiente complejo de alianzas y animosidades entre las mismas que inhibe la habilidad para resolver un asunto. Cuando se crean grupos mediadores, la fragmentación política ocasiona un problema llamado de coordinación. Este se define como una situación en la que el involucramiento de muchos actores en las negociaciones causan intereses divergentes entre los mediadores y deja de ser claro quién lidera la mediación.¹³

En nuestra hipótesis argumentamos que este problema emana de tres factores: el sesgo de los mediadores hacia los beligerantes, ya sea a favor o en contra, el uso estratégico que hacen de la mediación y la falta de presión de actores externos. El sesgo es una característica del mediador, que si bien puede detener el conflicto si es

¹⁰ Kyle Beardsley, "Agreement without Peace? International Mediation and Time Inconsistency Problems", *American Journal of Political Science*, vol. 52, núm. 4, 2008, p. 737.

¹¹ *Diccionario Manual de la Lengua Española Vox*, s.v. "fragmentación." acceso 29 septiembre 2016, <http://www.rae.es/search/node/fragmentacion>.

¹² *Diccionario Manual de la Lengua Española Vox*, s.v. "política" acceso 29 septiembre 2016, <http://www.rae.es/search/node/politica>.

¹³ Wallensteen y Svensson, "Talking Peace", *op. cit.*, p. 7.

coordinado, el problema viene cuando proviene de diferentes partes y va en direcciones contrarias. Se puede decir que un mediador está sesgado cuando tiene preferencias en cómo los beligerantes resuelvan la disputa, mejor dicho, cuando los intereses de un mediador están alineados con los de un beligerante de modo que se evidencie una relación cercana entre ellos. Éste puede ser positivo, cuando hay lazos comerciales fuertes o alianzas militares de defensa, y negativo en caso de experiencias de guerra y conflictos entre los países.¹⁴ El uso estratégico ocurre cuando los mediadores, siendo conscientes o incapaces de resolver las causas directas del conflicto, utilizan la mediación para mantener el *status quo* y el balance de poder en la medida de lo posible. Además buscan tener alto grado de control sobre el desenlace de la mediación y el conflicto con el objetivo de obtener beneficios principalmente políticos, aunque también de otra naturaleza.¹⁵ La presión es un tipo de estrategia que los mediadores pueden llevar a cabo. Se relaciona principalmente con poder político, aunque también con el militar y el económico. La presión es una medida, que puede ser de diferente índole ya sea económica, militar o diplomática, que permite desbloquear la mediación en fases críticas y que lleva a los beligerantes a comprometerse a cooperar con el fin de alcanzar un acuerdo.¹⁶

El caso de Sudán del Sur es paradigmático porque ilustra la dificultad de adaptar la mediación a un contexto donde los regímenes operan de manera tan peculiar. Hervé Ladsous,¹⁷ calificó a Sudán del Sur como un “avión que se estrelló a la hora de despegar [traducción propia]”.¹⁸ Después de muchos años de lucha y de varios de mediación

¹⁴ Burcu Savun, “Information, Bias, And Mediation Success”, *International Studies Quarterly*, vol. 52, núm. 1, 2008, p. 32.

¹⁵ Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 44.

¹⁶ Isak Svensson, “Who Brings Which Peace?": Neutral Versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 53, núm. 3, 2009, p. 5.

¹⁷ Secretario general adjunto para las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

¹⁸ Hervé Ladsous, “Los retos de las operaciones de mantenimiento de la Paz”, conferencia, Ciudad de México, Instituto Matías Romero, 29 de junio de 2016.

(auspiciadas por la IGAD), Sudán y los representantes del Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLM) firmaron el Acuerdo Comprensivo de Paz (CPA) en 2005. El Acuerdo marcó el fin de la lucha por la independencia y estableció los términos de una eventual separación entre Sudán y Sudán del Sur, que debió ser ratificada por un referéndum algunos años después. Los términos del Acuerdo dictaron un periodo de transición que duró hasta el 8 de julio 2011, día en que se proclamó la independencia.¹⁹ El éxito del CPA puede atribuirse a los esfuerzos diplomáticos coordinados entre los miembros mediadores de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), principalmente Kenia, Uganda y Etiopía, y a la presión y apoyo de gobiernos como Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas. Teresa Whitfield, especialista en el campo de mediación, afirmó que la coordinación de la IGAD y la presión, y apoyo de los entes externos a la región fueron cruciales para su éxito.²⁰ De este aspecto nace el interés por estudiar la mediación actual en Sudán del Sur. Si en 2005 la IGAD logró la firma de un acuerdo que se implementó, fue gracias al consenso que había entre los actores para favorecer una secesión. Sin embargo, desde 2013, los intereses contrapuestos y la falta de coordinación entre los actores son muy evidentes: bloquean el proceso de mediación y prolongan el conflicto.

El optimismo y fervor con el que se recibió la independencia duró poco. En diciembre de 2013 divisiones políticas entre el presidente Salva Kiir, de etnia dinka, y su vicepresidente, Riek Machar, de etnia nuer, llevaron al país a una confrontación armada que exacerbó la rivalidad entre ciertas facciones en el seno del hoy partido político SPLM. Salva Kiir destituyó a Riek Machar como vicepresidente y encarceló a otros políticos en julio de 2013, acusándolos de un intento de golpe de Estado. Sin

¹⁹ Hilde F. Johnson, *South Sudan, the Untold Story: from Independence to Civil War*, London, I.B. Tauris, 2016, p. 6.

²⁰ Whitfield, "Le rôle des acteurs externes dans la médiation", *op. cit.*, p. 13.

embargo, no hay evidencia contundente de tal tentativa. La versión de los rebeldes es que Kiir temió perder el poder y decidió desarmar la facción nuer dentro del SPLM. Machar, obligado a abandonar su puesto en el gobierno, no tardó en acercarse a otros líderes desleales a Kiir para formar un movimiento armado de oposición: el SPLM/A-IO.²¹ Desde el inicio del conflicto hubo respuestas regionales e internacionales. Poco a poco, diversos actores fueron involucrándose. En el ámbito regional, la respuesta más contundente fue de la IGAD, que, liderada por Etiopía, llevó a los beligerantes a entablar conversaciones de paz. Las partes en conflicto, principalmente el grupo de Machar, acusaron a los mediadores de estar sesgados cuando vetaron su propuesta de no incluir el asunto de la masacre de Juba en las negociaciones. Ésta fue la que dio lugar a que las bases se movilizaran en diciembre de 2013. Las pláticas de paz siguieron su curso y, según algunos especialistas, como John Young, dejaron ver que lo que en realidad estaba en juego era una lucha de poder entre las facciones internas del Movimiento de Liberación en Sudán del Sur (SPLM), o sea entre Kiir y Machar.²²

La estructura de la mediación fue casi una reproducción de aquella que lograra la autonomía de las provincias del sur de Sudán con la firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz (CPA) en 2005; estuvo liderada por el canciller de Etiopía, Seyoum Mesfin y apoyada por los generales Lazarus Sumbeiywo de Kenia y Mohammed al-Dabbi de Sudán. Para marzo de 2015, ante el bloqueo de las negociaciones, se formó un mecanismo de mediación ampliado conocido como IGAD PLUS, el cual incluyó además de los países de la Autoridad Intergubernamental (IGAD), a la Unión Africana y cinco representantes africanos: Argelia, Chad, Nigeria, Rwanda y África del Sur. También se invitó a los gobierno de China, la Unión Europea,

²¹ John Young, "A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO", *op. cit.*, p. 11.

²² *Ibid.*

Noruega, Reino Unido, Estados Unidos y a representantes de las Naciones Unidas.²³ Con la ampliación se esperó mitigar las rivalidades regionales entre los países del Cuerno de África y ejercer mayor presión para incentivar las negociaciones.²⁴

Entonces, ¿por qué a pesar de partir de un mecanismo que logró poner fin a un conflicto en el pasado, la mediación en el nuevo contexto complica la dinámica del conflicto? Poca es la investigación respecto a la fragmentación política de las terceras partes en el proceso de mediación. Existen trabajos sobre fragmentación de grupos armados, pero no se ha encontrado, hasta el momento, un estudio que trate como tal la fragmentación política dentro de un grupo mediador en este caso.

Muchas variables pueden afectar, recrudecer o prolongar un conflicto, entre ellas, las estrategias llevadas a cabo por los mediadores, el sesgo de las terceras partes y problemas de coordinación entre ellos.²⁵ Por ejemplo, Patrick Regan concluye que es vital entender cuándo, cómo y bajo qué condiciones la mediación y otras formas de intervención diplomática funcionan.²⁶ Derrick Frazier y William Dixon concluyen que la mediación es el instrumento más usado por terceras partes cuando se trata de terminar guerras civiles a través de soluciones negociadas.²⁷ Sin embargo, Brahimi y Ahmed, del Centro Internacional para la Cooperación, con sede en Nueva York, coinciden en que las relaciones entre algunos actores de la comunidad internacional son tan tensas, que la probabilidad de encontrar un consenso político que favorezca la mediación es baja.

²³ “South Sudan’s Risky Political Impasse”, *International Crisis Group*, 17 de agosto de 2016, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-risky-political-impasse>, consultado el 10 de octubre de 2016.

²⁴ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, *op. cit.*, p. 11.

²⁵ Peter Wallensteen y Isak Svensson, “Talking Peace”, *op. cit.*, p. 2.

²⁶ Patrick M. Regan *et al.*, “Diplomatic Interventions and Civil War: A New Dataset”, *Journal of Peace Research*, vol. 46, núm. 1, 2009, p. 135.

²⁷ Derrick V. Frazier y William J. Dixon, “Third-Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946–2000”, *International Interactions*, vol. 32, núm. 4, 2006, p. 385.

Aun así, atribuyen un papel clave al liderazgo político, necesario para lograr la coordinación de la mediación.²⁸

Bercovitch y Sigmund destacan que la identidad del mediador es importante y sugieren que mientras los mediadores internacionales son más efectivos resolviendo conflictos de alta intensidad, los mediadores regionales lo son en el ámbito de conflictos de baja intensidad.²⁹ Sin embargo, como veremos en esta investigación, en el conflicto de Sudán del Sur ninguno de estos ha logrado detener los enfrentamientos entre el gobierno y el ejército de oposición. No debemos olvidar que las terceras partes tienen motivos particulares por los que se involucran en un conflicto, y aunque según muchos autores es deseable la imparcialidad del mediador sería ingenuo pensar que en el proceso de negociación de Sudán del Sur todos los mediadores son neutrales en la totalidad de asuntos que vierten sobre la resolución, muy al contrario. Svensson demuestra que la dirección del sesgo importa y que la inclusión de autores favorables a grupos rebeldes o al gobierno lleva a diferentes tipos de desenlace.³⁰ En este sentido, la relación entre la tercera parte y las partes en conflicto es vital. Los grupos rebeldes o grupos armados no estatales suelen preferir la presencia de mediadores, pues esto les ayuda a internacionalizar el conflicto. Al contrario, los gobiernos son, en un inicio, escépticos de la presencia de terceras partes. Ya sea por razones de soberanía, orgullo o por temor a perder legitimidad.³¹ Sin embargo, como veremos en la investigación, en el conflicto de Sudán del Sur, ambas partes, tanto el gobierno como los rebeldes, se benefician de diferentes maneras de la participación de los actores de la región. En el

²⁸ L. Brahimi y S. Ahmed, "In Pursuit of Sustainable Peace: The Seven Deadly Sins of Mediation", NYU Center for International Cooperation, 2008, p. 5.

²⁹ Jacob Bercovitch y Scott Sigmund Gartner, "Is There Method in the Madness of Mediation? Some Lessons for Mediators from Quantitative Studies of Mediation", *International Interactions*, vol 32, núm. 4 2006, pp. 329 – 354.

³⁰ Isak Svensson, "Who Brings Which Peace?", *op. cit.*, p. 465.

³¹ Jonathan Powell, "The Third Party", en *Talking to Terrorists*, Londres, The Bodly Head, 2014, p. 135.

conflicto que estudiamos, pareciera que los mediadores complican en vez de aliviar el proceso de resolución del conflicto porque no están coordinados. Las razones de su involucramiento pueden variar; pueden surgir de intereses coloniales, históricos, afinidades ideológicas o proximidad geográfica, hasta aquellas más complejas como seguridad nacional, amenaza directa, localización estratégica, flujos de armas o de grupos rebeldes a través de sus fronteras, asuntos económicos (i.e. comercio o inversión), presencia de recursos naturales (i.e. petróleo, diamantes o agua) y la defensa de derechos humanos.³²

Richard Betts y Alexander Downes argumentan que cuando se utiliza la mediación, las guerras civiles suelen resolverse de dos maneras: ya sea creando un sistema político en donde las partes compartan el poder, ya sea brindando autonomía regional a los contestatarios del sistema. Las soluciones negociadas que resultan en este tipo de acuerdos no son estables a largo plazo. Ellos argumentan que la secesión o la victoria militar son preferibles porque hacer que dos grupos que han estado luchado por determinado tiempo compartan el poder dentro de un mismo Estado es una alternativa poco viable.³³ Este argumento, llamado ‘tesis de la victoria militar’ es importante porque explica la dificultad de mantener pactos entre grupos rivales. Así lo demostró el colapso, en julio de 2016, del Acuerdo de Resolución del Conflicto en Sudán del Sur firmado en 2015. Se suele pensar que la creación de instituciones puede crear balance entre grupos antaño competidores, recurriendo a mecanismos como división de poderes, representación proporcional, autonomía regional o federalismo. Pero, en realidad la

³² Teresa Whitfield, “Introduction”, en *Friends Indeed?: the United Nations, Groups of Friends, and the resolution of conflict*, Washington, D.C, United States Institute of Peace Press, 2007, p. 8.

³³ Alexander B. Downes, “The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars”, *Security Studies* 13, núm. 4, 2004, p. 232; Richard K. Betts, “The Delusion of Impartial Intervention”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 6, 1994, p. 21.

incertidumbre que causa la puesta en marcha de nuevas instituciones lleva a las partes a utilizarlas para capturar el poder e intentar deshacerse del otro por completo.³⁴

Jonathan Powell retoma los estudios de Audrey Cronin para explicar cómo algunas negociaciones contribuyen a la resolución del conflicto. Mientras el segundo asegura que la naturaleza de la organización de las negociaciones, del liderazgo, y del apoyo público influyen en el resultado, el primero afirma que la clave está en la habilidad de lograr un acuerdo. Ésta puede derivarse de la experiencia o del modo de ejercer presión sobre los participantes.³⁵ Sin embargo, ninguno considera que hay casos, como el que estudiamos, en donde los mediadores, teniendo recursos para presionar, lo hacen para alcanzar objetivos nacionales. El interés de los mediadores va en direcciones contrarias lo que los contrapone y ocasiona disenso en la resolución del conflicto. Las negociaciones pueden tener resultados tangibles como intangibles. Los primeros responden a resultados formales. Los segundos son más complejos; son estos los que determinan su efecto en la duración del conflicto: si logran cambiar la ruta del conflicto y acercar a las fuerzas a comprometerse con el proceso político de resolución entonces podemos asegurar que la mediación ha contribuido a la disminución del conflicto.

La formación de un grupo mediador es fundamental para analizar el proceso de mediación. Böhmelt afirma que los medios para ejercer presión y los recursos a disposición de los mediadores la determinan.³⁶ El contexto regional es esencial para entender las coaliciones que se forman a medida que los enfrentamientos avanzan porque éstas afectan la dinámica del conflicto.³⁷ Particularmente en el Cuerno de África

³⁴Alexander B. Downes, “The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars”, *op. cit.*, p. 238.

³⁵ Jonathan Powell, “Why do Some Negotiations Succeed and Others Fail”, en *Talking to Terrorists*, The Bodly Head, Londres, 2014, p. 244.

³⁶ Tobias Böhmelt, “The Effectiveness of Tracks of Diplomacy Strategies in Third-Party Interventions”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, núm. 2, 2011.

³⁷ Teresa Whitfield, “Introduction”, *op. cit.*, p. 12.

el reto de la composición de grupos representa un gran desafío. La dificultad se afina en que muchos regímenes buscan involucrarse para dar un sentido de pertenencia regional al conflicto. Por un lado, los gobernantes de los Estados africanos ejercen presión por ser incluidos en los procesos de paz; por el otro, vuelven la dinámica compleja pues es un continente de constante cambio de alianzas geopolíticas.³⁸ Estudiar el contexto regional permite entender los obstáculos que representa el dilema entre legitimidad e inclusión de grupos mediadores en África, en donde por un lado, se espera la eficacia que brindan los grupos pequeños, mientras por el otro, se busca legitimidad, la cual brindan grupos más inclusivos.³⁹

Específicamente la mediación en el contexto del Cuerno de África complica la resolución del conflicto; se complejiza por la competición de intereses políticos, económicos y de seguridad que emanan del funcionamiento de los Estados en el Cuerno. Para mediar en Sudán del Sur, fue muy difícil dejar fuera a los países que, como Etiopía, Uganda, Sudán y Kenia, tienen intereses tan específicos en la evolución del conflicto porque desde el inicio presionaron por su inclusión para dar una solución africana a un problema africano. En la teoría de mediación, el proceso de resolución se liga al interés nacional de los actores estatales, sin embargo, para efectos de la investigación no debe perderse de vista que en Sudán del Sur, las negociaciones son, más bien, vistas desde la perspectiva de regímenes patrimoniales y de los intereses de sus gobernantes, que no buscan la resolución del conflicto sino un modo de administrar el desorden para efectos políticos. Los regímenes patrimoniales son “una mezcla de dos tipos de dominación política, que coexisten y están parcialmente entrelazadas: la dominación patrimonial y

³⁸ Teresa Whitfield, “The Variable Geometry Of UN Peacemaking”, en *Friends Indeed?: the United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, D.C, United States Institute of Peace Press, 2007, 243 - 244.

³⁹ *Ibid.*, p. 243.

la burocrática – legal [traducción propia]”.⁴⁰ Si bien en la dominación patrimonial todas las relaciones entre gobernantes y gobernados son personales, en el segundo tipo la división entre interés público y personal existe. Sin embargo, no siempre es respetada. En este sentido, en este tipo de regímenes domina la incertidumbre acerca del comportamiento de las instituciones estatales, pero también del agente.⁴¹ Es precisamente la incertidumbre del comportamiento del agente lo que complica el análisis de la mediación en regímenes como los del Cuerno de África. Los gobiernos que analizaremos carecen de legitimidad y de un funcionamiento eficaz de su maquinaria gubernamental. Vistos desde la lógica del Estado occidental las relaciones de sus instituciones son usadas con fines criminales.⁴² Se debe ser consciente de que el aparente “desorden africano” no es más que un instrumento político que ilustra esta dinámica del Estado en el Cuerno de África: redes patrimoniales y verticales que garantizan la permanencia en el poder a “hombres grandes”, siempre y cuando éstos sepan proveer de beneficios a las élites que están relacionadas con la jerarquía del poder. Los políticos en estos Estados administran el caos observando las ganancias, ya sean materiales o políticas, que puedan obtener en el corto plazo, es decir la superación de obstáculos inmediatos les garantiza su legitimidad.⁴³ Esta dinámica fomenta una competición entre los sistemas políticos de la región, quienes a través de estructuras a su servicio, ya sea la burocracia o grupos armados, garantizan su permanencia en el poder; gestionan el funcionamiento de la región recurriendo a actividades comerciales propias del Estado, pero de un modo personalista, de donde obtienen recursos para

⁴⁰ Gero Erdmann y Ulf Engel, “Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-all Concept”, GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems, 2008, p. 18.

⁴¹ *Ibid.*, p. 19.

⁴² Jean François Bayart *et al.*, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, Indiana University Press, 1999, p. 141.

⁴³ Patrick Chabal y Jean-Pascal Daloz, *Africa Works Disorder as Political Instrument*, Oxford, Indiana University Press, 1999, p. 162

muchos fines, entre ellos el suministro de fuerzas armadas personales que utilizan para el control interno de los territorios que gobiernan y contrarrestar otros regímenes que sean percibidos como amenaza.⁴⁴ En este sentido, la mediación en Sudán del Sur es una arena más de competición política que refleja el funcionamiento, anteriormente descrito, de los regímenes del Cuerno de África.

Para efectos de esta investigación estudiaremos la mediación de manera diversa. A diferencia de la mayoría de los estudios sobre mediación, en los cuales prevalece el estudio cuantitativo y estadístico, el tema se estudió con un método cualitativo. Se hizo un análisis de contenido, principalmente de prensa, y un análisis cualitativo de discurso, tanto de fuentes primarias como secundarias. En un inicio se intentó que la base de la investigación fueran entrevistas semi-estructuradas realizadas a lo largo de la elaboración del proyecto. Sin embargo, después de tres entrevistas con dos especialistas en el campo de mediación y un trabajador de una ONG, se observó que no serían pertinentes para la elaboración del proyecto. La información que se obtuvo en esas tres entrevistas era muy superficial; aunque sirvió para confirmar el argumento central no fue útil para profundizar en el caso. Las entrevistas que se necesitaban hubieran requerido más recursos pues implicaba viajar a ciudades europeas, o a Sudán del Sur. Por lo mismo, se privilegió el análisis de prensa y el estudio de fuentes de investigación primarias como discursos, comunicados de los actores involucrados y de las cumbres de jefes de Estado de la Autoridad Intergubernamental, declaraciones de prensa y resoluciones de las Naciones Unidas; fuentes secundarias como informes de actores tanto dentro como fuera del proceso de mediación, principalmente de International Crisis Group, Human Rights Watch, Humanitarian Dialogue y Small Arms Survey. Finalmente, el estudio se complementó con análisis hemerográfico, principalmente de

⁴⁴ William Reno, *Warlord Politics and African States*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 23.

periódicos en línea como Sudan Tribune, Al – Monitor, Al Jazeera, BBC News, The New York Times y The Guardian.

En cuanto a las dificultades para la elaboración de la investigación, la primera fue la complejidad del conflicto. Nos enfocaremos en un tiempo entre el 15 de diciembre de 2013 y el quiebre del acuerdo de paz en julio de 2016. La corta distancia temporal entre el conflicto y la investigación dificultó la búsqueda de información. No obstante gracias al acceso a diversas fuentes de información se logró estudiar el contenido de la fragmentación política en el Cuerno de África, es decir de los elementos que contraponen los intereses de los mediadores y beligerantes o que causan la prolongación del conflicto. Esta tesis no es un estudio profundo del conflicto de Sudán del Sur ni tampoco vierte sobre todos los elementos que contribuyen a la prolongación de un conflicto armado. Se avocará exclusivamente a uno de ellos: el funcionamiento de la fragmentación política entre los mediadores y su contribución a la prolongación del conflicto.

Para este fin la tesis se organizó de la siguiente manera: en el primer capítulo se argumenta que los mediadores tienen intereses contrastantes en la mediación porque el sesgo con las partes en conflicto va en direcciones diferentes. Veremos cómo el inconveniente de la coordinación se acentuó por la intervención militar de Uganda y la disputa fronteriza entre Sudán y Sudán del Sur. También se expondrá el tema del liderazgo, indispensable porque coordina la mediación, pero ineficaz en este caso. Etiopía asegura tener una política neutral, sin embargo el conflicto en Sudán del Sur ha desencadenado una serie de intereses que han comprometido el papel de líder de este gobierno. En el segundo capítulo veremos que los gobernantes de los países de la región decidieron involucrarse en el conflicto para sacar provecho de la convergencia política. Esto genera intereses que se traslapan entre los mediadores. Nos concentraremos en dos

cuestiones: uso estratégico con el fin de obtener beneficios económicos derivados del conflicto y uso como instrumento de protección y de política exterior. En la primera se desarrollarán los lazos comerciales, hidropolítica regional y la ambición petrolera de los países de la región que han afectado el conflicto. En la segunda se expondrá el intento del presidente keniano por evitar sus cargos por crímenes de guerra. También se estudiará al gobierno de Etiopía, quien usa su liderazgo sobre la Autoridad Intergubernamental para dominar la mediación y acrecentar su influencia regional. Finalmente, en el último capítulo nos enfocaremos en la falta de compromiso político de los actores externos al Cuerno de África. Según la teoría dominante en el campo de mediación, la presión de la comunidad internacional desbloquea la mediación en momentos críticos, sin embargo diversos elementos comprueban que la coerción es impuesta de manera selectiva. Se verá cómo, en el afán de involucrarse, gobiernos como el de Tanzania, Egipto o Sudáfrica, han contrarrestado los efectos de la iniciativa de la IGAD. La propuesta de medidas complementarias a la mediación de Addis Abeba ha minado el desarrollo del conflicto. Después se explicará el papel de las potencias: Estados Unidos y China. Ellas, aun siendo mediadoras oficiales, por su juego de alianzas se involucraron con cautela para no amenazar sus objetivos más primordiales: la seguridad y la economía petrolera; ninguno presionó a los mediadores regionales a comprometerse con el proceso. Finalmente se estudiará el rol del Consejo de Seguridad, quien con un papel político limitado y con el despliegue de la operación de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur, paradójicamente contribuyó a la prolongación del conflicto.

I. Intereses divergentes en la mediación: mediadores como actores del conflicto

En este capítulo se pretende dar una explicación clara del panorama general de las relaciones en el Cuerno de África. A lo largo de esta sección, aun siendo conscientes del funcionamiento patrimonial y clientelar de los regímenes de la región, analizaremos los intereses divergentes entre éstos utilizando la literatura dominante en el campo de mediación con el objetivo de enmarcar las carencias de la misma. Como mencionamos en la introducción, el sesgo hacia las partes y la influencia que tiene en el proceso de la mediación es un debate que aún sigue abierto. En el Cuerno de África, sin embargo, los mediadores inclinados hacia alguna de las partes pueden ejercer presión para alcanzar acuerdos entre los beligerantes. Así lo demostró la firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz entre el gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLM), en el cual, después de más de dos décadas de lucha política y armada, los miembros del grupo mediador estuvieron de acuerdo en un eventual referéndum, que tuvo lugar en 2011. La firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz fue resultado de una visión en común que los mediadores tuvieron respecto a la resolución del conflicto en los últimos años de negociación. Para mayor detalle sobre el fin del conflicto entre el gobierno de Jartum y la secesión del sur puede verse el anexo 2. En el actual conflicto en Sudán del Sur, los involucrados de la región tienen, en teoría, capacidad para presionar a las partes: por un lado, los lazos históricos de Uganda con el gobierno de Salva Kiir podrían ser fructíferos, mientras que por el otro, Sudán estaría en posición de exigir mayor compromiso con los acuerdos condicionando el apoyo que brinda al SPLM/A-IO. Además, la presencia de Etiopía, que desde el inicio de la mediación destacó como ente coordinador y rector del proceso, podría armonizar la mediación. Pero en la práctica, los intereses encontrados de los mediadores obstaculizan el proceso

porque su participación inhibe la voluntad política de los beligerantes de alcanzar un acuerdo y reflejan una apatía por resolver el conflicto e incluso un interés en su prolongación. Como veremos en este capítulo, los mediadores están ligados por razones de diferente índole con el conflicto y los beligerantes. Esta relación causa el estancamiento de la mediación porque va en diferentes direcciones y la ambivalencia de preferencias contribuye a la prolongación del conflicto. Burcu Savun afirma que el sesgo es importantísimo, es decir, una de las variables que más influye sobre el éxito de la mediación tiene que ver con las características del mediador. El sesgo puede ser positivo, como por ejemplo alianzas militares o lazos comerciales, o negativo si entre las partes ha habido una historia conflictiva.⁴⁵ El grado de cercanía que hay entre un mediador y un beligerante importa porque impacta la relación con una tercera parte, en este caso otro mediador o la otra parte en conflicto.⁴⁶ En este ámbito el debate del sesgo está relacionado con el problema de coordinación expuesto por Wallensteen y Svensson, quienes afirman que la diversidad de actores en una mediación es un reto muy grande para su éxito.⁴⁷ El problema de la mala coordinación en las negociaciones para la resolución del conflicto en Sudán del Sur fue causa directa de una composición paradójica del grupo mediador. Sus miembros se han enemistado a lo largo de su historia e incluso se han enfrentado directamente. Intereses políticos, económicos y de seguridad tan polarizados entre los Estados del Cuerno de África vuelven casi imposible la coordinación y cooperación entre sus miembros.

Dicho problema emana de múltiples factores que analizaremos a lo largo de este capítulo. En la primera parte estudiaremos las rivalidades históricas entre ellos, intervenciones mutuas y la tendencia a conflictos violentos en la región. En la segunda

⁴⁵ Burcu Savun, "Information, Bias, and Mediation Success", *op. cit.*, p. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁷ Wallensteen y Svensson, "Talking Peace", *op. cit.*, p. 7.

parte nos enfocaremos en el inconveniente de la coordinación que se ha acentuado por el desarrollo del conflicto y agravado por la intervención militar de Uganda. El gobierno de Museveni ha obstaculizado la mediación porque, además de fungir como mediador indirecto en la IGAD, es parte del conflicto. El gobierno ugandés no forma parte de los enviados especiales de la Autoridad Intergubernamental para la mediación porque oficialmente es parte del conflicto, ya que sus tropas fueron desplegadas a favor de gobierno de Sudán del Sur. Sus preferencias están alineadas con las de Salva Kiir y su gobierno; por lo mismo, ha buscado protegerlo. Muchos de los acuerdos sobre asuntos específicos no fueron fructíferos por el involucramiento directo del ejército ugandés en el territorio sur sudanés. La disputa fronteriza entre Sudán y Sudán del Sur será tema de la tercera sección; nos concentraremos en la relación negativa entre los gobiernos de Jartum y el de Juba, porque cualquier tipo de concesión política o económica es percibida como una pérdida por el otro, lo que llamaremos un juego de suma cero. Esta relación afecta la mediación porque ambos países condicionan su compromiso político a cambio de diferentes prerrogativas. En la última sección se argumentará que el grupo mediador no logra guiar la mediación de manera eficaz porque el líder de la IGAD, Etiopía, asegura tener política “neutral”, sin embargo el flujo de desplazados que se desprenden de los enfrentamientos violento causó tensiones étnicas en su territorio, específicamente en Gambela, en donde diferentes grupos refugiados se han enfrentado violentamente con la población local en Etiopía. Esta situación compromete la relación de Addis Abeba con ambas partes en conflicto y su posición como ente neutral dentro de la estructura mediadora.

El principal obstáculo en la mediación está en la composición del grupo mediador y en la relación de éste con los bandos en conflicto, su formación emana de una región en constante conflicto y de un complejo sistema de alianzas que forjan una

estructura de relación entre los beligerantes y los mediadores, la cual contrapone a los segundos. Es esta situación la que ocasiona fragmentación política al interno del grupo mediador. Aunque las mediaciones llevadas a cabo por organizaciones regionales pueden ser fructíferas porque se conoce a las partes en conflicto y se les puede influenciar con mayor facilidad, la falta de cohesión interna es una gran desventaja en nuestro caso de estudio.⁴⁸ Esta falta es consecuencia directa del sesgo de los mediadores hacia las partes en conflicto y pone en evidencia la dificultad de implementar un proceso de mediación en el Cuerno de África porque éste se vuelve una estrategia más de la geopolítica regional. Desde el inicio del conflicto, la imparcialidad de la organización regional de la cual los países mediadores forman parte, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), ha sido fuertemente cuestionada.

A. Rivalidades históricas y conflictos regionales como causa de las preferencias antagónicas de los mediadores

El Cuerno de África suele ser catalogado como un sistema de conflictos porque éstos están entrelazados; es decir, no están aislados de la esfera nacional, más bien se complementan entre sí dando lugar a una relación orgánica entre conflictos intra e inter estatales.⁴⁹ Esta dinámica crea un complejo sistema de seguridad, en donde los Estados temen que sus vecinos o aliados se acerquen con otros países dentro de la misma área geográfica.⁵⁰ En esta parte de África, la dinámica regional responde a factores históricos, de proximidad geográfica y de rivalidades políticas, como expondremos en

⁴⁸ Teresa Whitfield, “Le rôle des acteurs externes dans la médiation”, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁹ Makumi Mwangi, “The Greater Horn of Africa Conflict System: Conflict Patterns, Strategies and Management Practices”, USAID Project on Conflict and Conflict Management in the Greater Horn of Africa, 1997, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnach215.pdf; citado en, Kassahun Berhanu, “Conflicts in the Horn of Africa and Implications for Regional Security”, en *The Horn of Africa: Intra-State and Inter-State Conflicts and Security*, de Redie Bereketeab, Londres, Uppsala, Pluto Press Nordiska Afrikainstitutet, 2013, p. 76.

⁵⁰ Barry Buzan, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 41.

esta sección. El Cuerno de África está caracterizado por tres elementos que analizaremos y que enmarcan su conflictividad: guerras inter estatales, casi siempre por cuestiones de disputa de territorio; guerras civiles, en donde alguna de las partes en conflicto suele tener agendas secesionistas o de reivindicación política, e intervenciones transfronterizas en apoyo a insurgencias fuera del territorio nacional que constituyen una forma muy particular de defensa y se ilustra en intervenciones mutuas en apoyo a insurgencias armadas. Esta dinámica moldea el sesgo de los mediadores hacia los beligerantes en conflicto y no es independiente de la mediación. El sesgo viene dado, por decirlo de alguna manera, de modo exógeno. En este sentido los mediadores ejercen demandas y empujan por soluciones específicas porque tienen en consideración su relación con las partes en conflicto y la experiencia con los mediadores –ya sean de guerra, de apoyo a grupos rebeldes o rivalidades históricas.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial más de la mitad de los Estados que se comprometen con el manejo de conflictos y su resolución emergen de la región geográfica más próxima al conflicto.⁵¹ No es de extrañarse que los países involucrados en la disputa entre el gobierno de Sudán del Sur y los rebeldes sean precisamente aquellos que tienen fronteras con aquél país. Sería ingenuo pensar que Sudán, Uganda, Kenia y Etiopía no tienen intereses particulares en relación al conflicto. Aunque el hecho de que haya intereses divergentes no es perjudicial para la mediación, se convierte en un obstáculo cuando los mediadores apoyan a diferentes partes en el conflicto, además es difícil coordinar las ambiciones específicas de cada uno de aquellos países. En la región, el problema se vuelve más complejo porque cada Estado quiere empujar su propia solución al conflicto.

⁵¹ Patrick Regan M. y Aysegul Aydin, “Diplomacy and Other Forms of Intervention in Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, núm. 5, 2006, p. 738.

En el mapa 1 de los anexos podemos ver un mapa del Cuerno de África. No hay país de esta región que no se haya visto envuelto en algún tipo de guerra. Todos los mediadores de la región pertenecen a la Autoridad Intergubernamental y al mismo tiempo ejercen como facilitadores de las negociaciones de paz en el conflicto, lo que evidencia el funcionamiento político tan particular de la región. La IGAD sucedió a la Autoridad Intergubernamental para la Sequía y el Desarrollo que había sido creada en 1986 para combatir este fenómeno natural e impulsar un progreso económico entre los países del Cuerno de África. En 1996, la Autoridad cambió su nombre porque se mandato se amplió ya que sus ámbitos de trabajo fueron en campos de la cooperación política, económica y ambiental; a inicios de los años noventa, se involucró para poner fin a una guerra de más de treinta años entre el Movimiento de Liberación de Eritrea y Etiopía. Desde ese momento, la IGAD, hizo de la paz un pilar fundamental para el desarrollo de la región, de ahí el interés en auspiciar la mediación entre Sudán y las provincias del sur a finales del siglo pasado y de detener la guerra civil actual en Sudán del Sur.⁵² En primer lugar, Etiopía ha estado en guerra con Eritrea y Somalia. El gobierno de Asmara también se ha enfrentado con Yibuti, mientras el de Mogadiscio lo ha hecho con Kenia. Incluso el país más joven de la región, Sudán del Sur, disputó el poblado de Heglig con Sudán, quién a su vez y en diferentes momentos ha tenido confrontaciones directas e indirectas con el gobierno de Kampala. Algunos de estos gobiernos se han involucrado en guerras fuera de la región, como el caso de Uganda, quien en diferentes momentos intervino en Tanzania y en la República Democrática del Congo. Sudán por su parte, a inicios de siglo desplegó tropas en Chad, mientras Eritrea lo hizo en Yemen. Todos estos conflictos han tenido lugar en los últimos cincuenta años e impactan la relación política entre los países y gobernantes porque crean un sistema

⁵² Isaac Weldesellassie, "IGAD as an International Organization, Its Institutional Development and Shortcomings", *Journal of African Law*, vol. 55, núm. 1, 2011, p. 2.

de relaciones y alianzas dinámicas que se entrelazan entre sí. Además, se traslapan con conflictos internos y apoyo por parte de los gobiernos a insurgencias armadas fuera de su territorio. Véase la tabla 1 del anexo 3 para más detalle sobre las guerras recientes en la región.

Por su parte, la cabecilla del grupo mediador, Etiopía, se ha enfrentado en al menos cuatro guerras en contra de Somalia y Eritrea. Si bien los dos últimos son agentes secundarios en la mediación, ambos, con el objetivo de minar los esfuerzos para la resolución del conflicto del gobierno etíope, han utilizado el apoyo que brindan a grupos rebeldes en Sudán del Sur como medio de presión. Etiopía se ha enfrentado de manera directa con Somalia en tres ocasiones: la primera tuvo lugar en la región disputada de Ogaden, entre 1961 y 1967;⁵³ la segunda sucedió entre 1977 y 1978, cuando el ejército de Somalia y el Frente para la Liberación Nacional de Ogaden, un grupo rebelde, atacaron el territorio al este de Etiopía con el pretexto de salvar a la población de etnia somalí que habita en aquella región. La guerra terminó con la derrota de Somalia a manos de Etiopía, quien fue ayudada por la Unión Soviética y algunas tropas cubanas;⁵⁴ la última guerra entre estos países ocurrió entre el año 2006 y 2009 cuando el ejército de Addis Abeba, junto con grupos rebeldes somalíes y apoyado por Uganda y Estados Unidos, atacó a la Unión de Cortes Islámicas, quienes lideraban el gobierno, con el objetivo de derrocarlos.⁵⁵ Además de la guerra de independencia de Eritrea, quien la obtuvo de Etiopía en 1993, estos dos países estuvieron involucrados en una disputa territorial por la región de Badme. La guerra (1998 – 2000) terminó con el Tratado de Alger y con la demarcación de la región en disputa por parte de la Corte

⁵³ Kidane Mengisteab, *The Horn of Africa*, Cambridge, Polity, 2014, p. 19.

⁵⁴ Harry Ododa, “Somalia’s Domestic Politics and Foreign Relations since the Ogaden War of 1977-78”, *Middle Eastern Studies*, vol. 21, núm. 3, 1985, p. 285.

⁵⁵ “Ethiopia in Somalia: One Year On”, *BBC News*, 28 de diciembre de 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7155868.stm>, consultado el 7 de marzo de 2017.

Internacional de Justicia, del lado de la frontera de Eritrea. Esta fue una de las guerras más sangrientas del siglo XX. No obstante la demarcación y el Tratado, las tensiones entre ambos países continúan: Etiopía no acepta la delimitación y ha llegado a impedir la de manera física. Eritrea, por su parte, es intransigente a nuevos acuerdos en relación a la delimitación de la zona.⁵⁶ Otras disputas fronterizas han tenido lugar entre Kenia y Somalia (1963 y 1967) y en 2012, como veremos más adelante, entre Sudán del Sur y Sudán. A los conflictos directos se suman algunas escaramuzas fronterizas entre Yibuti y Eritrea en 1994 y 2008.⁵⁷ En cuanto al segundo patrón de conflictos, todos los países del Cuerno han participado en al menos una guerra civil, las han tenido en su territorio o se han vuelto parte de ellas apoyando a algún grupo rebelde. Una lista detallada de los grupos rebeldes en la región se encuentra en el anexo 3 (tabla 3). Muchos de estos conflictos responden a las condiciones socioeconómicas de los Estados, a la reivindicación de concesiones políticas y a la oportunidad económica que presentan los conflictos.⁵⁸ La inhabilidad de los gobiernos para dialogar entre sí o con la disidencia dentro de sus fronteras resulta en conflictos violentos y marca la pauta de militarización de la región.

Como consecuencia de esto los países víctimas de enfrentamientos tienden a buscar su seguridad forjando relaciones con otros gobiernos o grupos –mediante la asistencia técnica, financiera y/o militar a grupos rebeldes y alianzas militares.⁵⁹ Lo que ilustra un tercer patrón de conflicto que se representa en un instrumento de defensa. Siguiendo esta lógica, Somalia ha apoyado a grupos opositores armados en la región de

⁵⁶ Kidane Mengisteab, *The Horn of Africa*, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁵⁸ Paul Collier, “Doing Well out of War: An Economic Perspective”, en *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Mats Berdal y David Malone eds., Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000, pp. 91–112.

⁵⁹ Samson S. Wasara, “Conflict and State Security in the Horn of Africa: Militarization of Civilian Groups”, *African Journal of Political Science*, vol. 7, núm. 2, 2002, p. 40.

Ogaden en Etiopía y a grupos de etnia somalí en territorio kenia. En respuesta, Kenia y Etiopía firmaron un pacto de mutua defensa.⁶⁰ El gobierno de Addis Abeba fue aún más lejos cuando comenzó a brindar apoyo militar al Movimiento Nacional Somalí;⁶¹ así como apoyó a grupos opositores en Somalia, lo hizo en Sudán apoyando al SPLM, quien luchaba por separarse de aquél país. Etiopía asistió a los rebeldes en Sudán en respuesta al apoyo que el Frente Popular de Liberación de Tigray obtuvo por parte de Jartum. Este movimiento se transformó en partido político y el actual Primer Ministro etíope, Haile Mariam, pertenece a él. Si bien la política de neutralidad implementada por el gobierno etíope desde hace algunos años ha reducido la asistencia a grupos rebeldes fuera de su territorio, ésta no ha favorecido a Somalia y Eritrea. El gobierno continúa su relación de cooperación con rebeldes de ambos países porque ambos siguen acogiendo en su territorio a grupos secesionistas que luchan contra el gobierno de Addis Abeba.⁶²

La fragmentación política al interior de la IGAD bloquea la negociación para la resolución del conflicto en Sudán del Sur. Los enfrentamientos violentos de los que está plagada esta región y la conexión que existe entre ellos refleja las preocupaciones de seguridad que tienen en común estos países, las cuales llevan a los gobiernos de la región a crear lazos con diferentes grupos rebeldes y regímenes. Sin embargo estas inquietudes, en vez de obligarlos a cooperar, hacen que los Estados resuelvan el dilema de seguridad mediante confrontaciones armadas.⁶³ La Autoridad Intergubernamental no ha logrado hacer que los gobiernos del Cuerno de África persigan una agenda de

⁶⁰ “Somalia-Etiopía, guerra sin fin”, *Proceso*, 20 de agosto de 1977, <http://www.proceso.com.mx/4931/somalia-etiofia-guerra-sin-fin>, consultado el 6 de marzo de 2017.

⁶¹ Kidane Mengisteab, *The Horn of Africa*, *op. cit.*, p. 25.

⁶² *Ibid.*, p.26.

⁶³ Peter Woodward, “The IGAD and Regional Relations in the Horn of Africa”, en Redie Bereketeb, *The Horn of Africa: Intra-State and Inter-State Conflicts and Security*, Londres, Uppsala, Pluto Press Nordiska Afrikainstitutet, 2013, p. 152.

seguridad en común, lo cual se debe principalmente a las relaciones entre sus miembros. Éstas se ven colmadas por enemistades históricas, el funcionamiento político de la región, las pautas y dinámicas de los conflictos violentos y las intervenciones mutuas que se traducen en el apoyo a grupos separatistas y rebeldes. La compatibilidad de los intereses particulares de los miembros del grupo mediador y los beligerantes en Sudán del Sur tiene que ver con diferentes factores históricos, geográficos y de seguridad; también con amenazas directas, como flujo de armas y de actores armados. Si bien teóricamente se asume que los Estados mediadores se comprometieron en el proceso con el motivo de alcanzar un acuerdo, no debe perderse de vista que este objetivo se traslapa con otros estratégicos, de gobernanza regional y con intereses políticos divergentes, como veremos en el siguiente capítulo.⁶⁴ El contexto regional tiene una dimensión muy importante porque además de influir la dinámica del conflicto en Sudán del Sur, afecta el desenlace de la mediación; hay coaliciones regionales que se formaron, deshicieron o reafirmaron durante el conflicto. Sin duda, un evento que catalizó el juego de alianzas fue la intervención militar de Uganda en territorio sur sudanés, la cual incrementó la tensión con el gobierno de Jartum. La relación entre Uganda y Sudán es la que más afecta el proceso de mediación. Antes de la independencia de Sudán del Sur, estos gobiernos tenían una frontera en común y si bien no hubo guerras directas entre ellos, la historia entre ambos es testigo de confrontaciones indirectas en las que han apoyado a grupos rebeldes. La asistencia militar y técnica que brindó el gobierno de Jartum al Ejército de Resistencia del Señor (LRA, liderado por Joseph Kony) o la ayuda que otorgó Kampala al Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA) demuestran el involucramiento de gobiernos externos en conflictos nacionales.

⁶⁴ Teresa Whitfield, "Introduction", *op. cit.*, p. 10.

B. La intervención militar de Uganda en Sudán del Sur como obstáculo a los acuerdos alcanzados por la IGAD

La relación entre los gobiernos de Jartum y Kampala se agudizó cuando Uganda intervino militarmente en Sudán del Sur, pocos días después de que el conflicto armado inició. El 20 de diciembre de 2013, el gobierno confirmó que envió tropas a su vecino del norte. En un inicio argumentó que fue en protección de ciudadanos ugandeses que se encontraban en el territorio, pues muchos de ellos trabajan en la zona fronteriza sur. Durante el transcurso de las primeras semanas de conflicto, 150 ciudadanos ugandeses fueron evacuados de Juba gracias al apoyo del ejército ugandés (UDPF). Sin embargo, para finales de ese mes ya había especulación sobre el apoyo de las fuerzas ugandesas al gobierno de Kiir en su lucha contra las fuerzas rebeldes. El portavoz del ejército de Uganda, Paddy Ankunda, confirmaba esta alianza afirmando que el ejército se quedaría en Sudán del Sur hasta que Juba lo necesitara;⁶⁵ agregaba que los pueblos de ambos gobiernos eran hermanos y que la cooperación entre ambas naciones no era nueva y que no respondía exclusivamente al inicio del conflicto. En un comienzo se desplegó una unidad de alrededor de 150 soldados para proteger el aeropuerto internacional de Juba con el objetivo de evacuar a ciudadanos ugandeses.⁶⁶ El despliegue fue rápido, pues de la capital de Sudán del Sur hasta la frontera hay tan sólo doscientos kilómetros, como se puede ver en el mapa 2 de los anexos. Sin embargo mientras el conflicto progresaba, también lo hacían el número de soldados: se estima que un año después del inicio del conflicto la cantidad de tropas giraba alrededor de 5,000 militares ugandeses.⁶⁷

⁶⁵ “Uganda Deploys Troops in South Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 21 de diciembre de 2013, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article49259>, consultado el 13 de febrero de 2017.

⁶⁶ Panther Alier, “Tragedy Averted: On Uganda’s Involvement in S Sudan”, 19 de febrero de 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/02/tragedy-averted-uganda-involvement-201421516624107495.html>, consultado el 8 de marzo de 2017.

⁶⁷ Kasaija Phillip Apuuli, “Explaining the (Il) legality of Uganda’s Intervention in the Current South Sudan Conflict”, *African Security Review* vol. 23, núm. 4, 2014, p. 356.

Posteriormente, la relación de seguridad entre ambos países evolucionó: para octubre de 2014, casi un año después de iniciado el conflicto, Salva Kiir y el presidente Museveni firmaron un acuerdo de cooperación militar que permitió a Uganda la adquisición de armas y tecnología militar en nombre de Sudán del Sur, en caso de que este último lo considerase necesario.⁶⁸ El pacto ilustra la relación positiva entre ambos gobiernos. Aunque, en noviembre de 2015, Uganda retiró sus tropas para dar lugar a la implementación del gobierno de transición y permitir el regreso de Riek Machar al país, la alianza entre ambos gobierno no cesó. En julio de 2016, después de que el Acuerdo de Resolución colapsara y los enfrentamientos entre el SPLM y el SPLM/A-IO reiniciaran el presidente Museveni instruyó a sus tropas intervenir de nuevo.⁶⁹ La intervención militar de Uganda en el conflicto tuvo efecto tanto en el contexto interno de la guerra civil como en la región. En el ámbito de Sudán del Sur la determinación de Uganda por mantener a Salva Kiir en el poder lo llevó a intervenir a pocos días de iniciado el conflicto. Hay consenso cuando se dice que la intervención ugandesa salvó al gobierno de Salva Kiir.⁷⁰ Gracias al despliegue de tropas ugandesas, los rebeldes no pudieron tomar la ciudad de Juba y fueron replegados hacia el norte del país.⁷¹ Varios reportes afirman que si la intervención no hubiera tenido lugar, la capital, Juba, hubiera caído en manos de los rebeldes.⁷² En respuesta al apoyo de Kampala a Kiir, la oposición

⁶⁸ “South Sudan and Uganda Sign Military Cooperation Deal” *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 14 de octubre de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article52727>., consultado el 13 de febrero de 2017.

⁶⁹ “East Africa: Juba Calm As UPDF Returns to South Sudan to Rescue Ugandans”, *The Observer Kampala*, 13 de julio de 2016, <http://allafrica.com/stories/201607130791.html>, consultado el 13 de febrero de 2017.

⁷⁰ International Crisis Group, “South Sudan: A Civil War by Any Other Name”, Africa Report núm. 217, 10 de abril de 2014, p. 23., <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-civil-war-any-other-name>, consultado el 7 de febrero de 2017.

⁷¹ “Uganda Rules Out Military Intervention in South Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 2 de febrero de 2017, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article61560>, consultado el 13 de abril de 2017.

⁷² Redie Bereketeab, “Why South Sudan Conflict is Proving Intractable: Ugandan Forces and Lack of International Commitment: Two Reasons”, Policy Note núm. 4, Nordiska Afrikainstitutet, p. 3, <http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:796592/FULLTEXT01.pdf>, consultado el 31 de enero de 2017.

rebelde amenazó con llevar la guerra a territorio ugandés, pero aunque no lo hicieron, los rebeldes se acercaron militar y políticamente al presidente de Sudán, Omar Al-Bashir, rival histórico de Uganda.⁷³

Los cuestionamientos sobre la intervención de Uganda no tardaron en hacerse presentes. Sudán y Etiopía pidieron públicamente al presidente Museveni, como comandante de las fuerzas armadas, el retiro del ejército para facilitar el proceso de resolución auspiciado por el IGAD, pero, tácitamente, la intervención y el mandato de la armada en territorio sur sudanés fueron aceptados. Esta intervención militar empañó principalmente las relaciones entre Uganda y Sudán. Históricamente el gobierno de Jartum ha percibido al de Kampala como rival porque el último ha buscado continuamente un cambio de régimen del primero.⁷⁴ Esto refleja la relación triangular entre ambos gobiernos y el conflicto. Por un lado, Uganda ha apoyado al gobierno de Salva Kiir, lo que ha empeorado las relaciones del presidente Museveni con el presidente Al-Bashir. Por otro, el gobierno de Sudán, aunado a otras razones, ha fortalecido su nexo con el SPLM/A-IO para contrarrestar el avance ugandés cerca de sus fronteras. Las Fuerzas de Defensa del Pueblo Ugandés (UPDF) han proporcionado al gobierno de Kiir apoyo logístico, además del militar. Su principal base se encuentra en las inmediaciones del aeropuerto aunque también operan en otras regiones del territorio, principalmente en el sur con el objetivo de asegurar la principal ruta comercial de Juba a la frontera ugandesa.

En respuesta a las acusaciones en contra de la intervención de las UPDF, Ofwondo Opondo, portavoz del gobierno de Kampala, aseguró que el Secretario General de Naciones Unidas, en ese entonces Ban Ki-moon, sostuvo una llamada con el presidente Museveni, en la cual le pidió que interviniera para buscar una solución

⁷³ John Young, "A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO", *op. cit.*, p. 54.

⁷⁴ Panther Alier, "Tragedy Averted", *op. cit.*, consultado el 13 de abril de 2017.

política al conflicto.⁷⁵ Una intervención no significa necesariamente un despliegue de tropas. La afirmación del portavoz es cuestionable porque una solución política no comprende que se apoye de manera militar a una de las partes en el conflicto, como lo hicieron las UPDF. Sin embargo, debe notarse que el Consejo de Seguridad no condenó la intervención ni decretó alguna resolución en contra de Uganda. El silencio de la ONU y de otras organizaciones regionales como la Unión Africana, no garantiza la legalidad de la intervención ni mucho menos la legitimidad, tampoco absuelve a la IGAD de su incapacidad para presionar a Uganda a retirar sus tropas.

Yoweri Museveni confirmó que estaban luchando del lado del gobierno en contra de los rebeldes lo que acrecentó tensiones con la IGAD.⁷⁶ Por esta razón, Uganda no forma parte directa en el comité de la Autoridad Intergubernamental para la resolución del conflicto, es decir, no es miembro mediador oficial. Pero ejerce su influencia gracias a la conexión y los contactos que tiene dentro de la IGAD. Las reuniones periódicas de jefes de Estado, de la cual Uganda forma parte, han sido subsecuentes a aquellas que tienen los enviados especiales para efectos de la mediación. Las razones de la intervención pueden resumirse en dos: por un lado el interés del gobierno ugandés en mantener el *statu quo* en la región para evitar un cambio de régimen en Sudán del Sur y por el otro, la protección de sus fronteras.⁷⁷ Sin embargo, también se ha sugerido que ésta pueda tener un carácter de interés económico, tema que será objeto del siguiente capítulo.⁷⁸ Según reportes de International Crisis Group,

⁷⁵ Apuuli, "Explaining the (Il) legality of Uganda's Intervention", *op. cit.*, p. 358.

⁷⁶ "Yoweri Museveni: Uganda Troops Fighting South Sudan Rebels", *BBC News*, 6 de enero de 2014, <http://www.bbc.com/news/world-africa-25759650>, consultado el 6 de marzo de 2017.

⁷⁷ International Crisis Group, "South Sudan: Rearranging the Chessboard", *Africa Report* núm. 243, 20 de diciembre de 2016, p. 11., <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/243-south-sudan-rearranging-chessboard>, consultado el 6 de febrero de 2017.

⁷⁸ "A Cause of War or an Impetus for Peace? Uganda's Economic Interests in South Sudan", *Monitoring South Sudan*, 11 de junio de 2015, <http://blogs.prio.org/MonitoringSouthSudan/2015/06/a-cause-of-war-or-an-impetus-for-peace-ugandas-economic-interests-in-south-sudan/>, consultado el 14 de febrero de 2017.

el presidente Yoweri Museveni de Uganda es la persona más influyente sobre Salva Kiir porque entre ambos gobiernos existen lazos históricos, económicos, políticos e ideológicos muy fuertes.⁷⁹ Basta con observar la negociación que ambos presidentes tuvieron después de que, en julio de 2016, las negociaciones en el seno del IGAD se pospusiera indefinidamente, donde Museveni convenció a Kiir de aceptar una fuerza de protección regional en su territorio.⁸⁰ El presidente ugandés, a lo largo de la mediación, no ha sabido (o querido) ejercer la presión suficiente sobre el gobierno para que detenga los ataques en contra de los rebeldes. Böhmelt afirma que los medios para ejercer presión y los recursos a disposición de los mediadores determinan el resultado de la mediación.⁸¹ El papel de Uganda en la mediación podría tener más relevancia. Sin embargo, el gobierno de Kampala, y en particular el líder del poder ejecutivo, ha estado más preocupado por intereses de índole personal y su favoritismo por el gobierno de Salva Kiir en Sudán del Sur.

Uganda es percibido por los gobiernos de la región como capaz de ejercer su voluntad en Sudán del Sur; bloquea la mediación y la obstaculiza por su larga rivalidad con Riek Machar, líder de los rebeldes, y con Sudán. La falta de compromiso político del gobierno de Kampala para implementar la fórmula de repartición del poder bloquea la implementación del acuerdo, pues es sabido que la postura de este gobierno es de total rechazo a Machar y prefiere un gobierno liderado por Kiir.⁸² Lo que refleja, por un lado, la relación negativa entre Sudán y el gobierno de Sudán, y por el otro, la de Uganda y los rebeldes sursudaneses. Gran parte de los acuerdos que se alcanzaron durante los

⁷⁹ International Crisis Group, “South Sudan: Rearranging the Chessboard”, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰ “Ugandan President Advises S. Sudan to Accept Deployment of Regional Forces”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 24 de julio de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article59714>, consultado el 13 de febrero de 2017.

⁸¹ Tobias Böhmelt, “The Effectiveness of Tracks of Diplomacy Strategies in Third-Party Interventions”, *op. cit.*, p. 167.

⁸² International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, Africa Report núm. 228, 27 de julio de 2015, p. 6. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-keeping-faith-igad-peace-process>, consultado el 6 de febrero de 2017.

meses posteriores a diciembre de 2013 fracasaron por la contrastante actitud del ejército ugandés, que en su afán de “ayuda militar” puso en peligro el liderazgo de la IGAD como autoridad mediadora.⁸³ El primer alto el fuego se firmó en enero de 2014, tan sólo cinco semanas después del inicio del conflicto. Es paradójico que el presidente Museveni presionara a Kiir a firmarlo pero que no ordenara la evacuación de las tropas del UDPF, tal y como lo preveía el acuerdo.⁸⁴ Algunos miembros de la IGAD, como Etiopía y Kenia, temieron que el despliegue ugandés incitaría a otros países, como Sudán a intervenir militarmente en el conflicto, lo que podría haber causado una guerra regional.⁸⁵ Sin embargo, después de presiones provenientes principalmente de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad a finales de octubre de 2015, dos meses después de la firma del Acuerdo de Resolución del Conflicto en Sudán del Sur (ARCSS), Uganda anunció que retiraría sus tropas durante el mes de noviembre.⁸⁶ En julio de 2016, después del fracaso del Acuerdo de Resolución de agosto de 2015, las tropas cruzaron de nuevo la frontera hacia Sudán del Sur y regresaron a Juba.⁸⁷

Según Betts, la terminación de un conflicto de este tipo reside en la habilidad de los mediadores y de las partes en disputa en decidir quién va a gobernar después de terminado el conflicto.⁸⁸ En pocas palabras, la resolución de cualquier conflicto se reduce a resolver la lucha por el poder de algún modo. En este sentido, Uganda estuvo empeñado en mantener a Salva Kiir como líder del país y pareció que estuviera dispuesto a apoyar una victoria militar del gobierno sobre los rebeldes, antes que

⁸³ International Crisis Group, “South Sudan: A Civil War by Any Other Name”, *op. cit.*, p.23.

⁸⁴ Apuuli, “Explaining the (II) legality of Uganda’s Intervention”, *op. cit.*, p. 363.

⁸⁵ Richard K. Betts, “The Delusion of Impartial Intervention”, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁶ “Kenya Withdraws Troops from South Sudan Over Dismissal of UNMISS Commander”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 2 de noviembre de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article60729>, consultado el 14 de febrero de 2017.

⁸⁷ “Ugandan Army Crosses Into S Sudan to Evacuate Citizens”, *Al Jazeera*, 14 de julio de 2016, <http://www.aljazeera.com/news/2016/07/ugandan-army-crosses-sudan-evacuate-citizens-1607140html>., consultado el 9 de marzo de 2017.

⁸⁸ Richard K. Betts, “The Delusion of Impartial Intervention”, *op. cit.*, p. 21.

comprometer a su aliado a un compromiso negociado. La intervención de Uganda contribuyó por diversas razones: obstaculizó la mediación y la implementación de los acuerdos de alto el fuego; perjudicó el desempeño de la IGAD como grupo mediador; y empujó a los rebeldes sur sudaneses a acusar a Uganda de ser un defensor del gobierno de Juba. En respuesta a esto, el SPLM/A-IO condicionó su participación en las negociaciones de paz y el respeto del alto el fuego a cambio del retiro de tropas ugandesas,⁸⁹ lo que ocasionó que durante el año 2014 y casi todo el 2015 el desenlace de la mediación estuviera bloqueado. Lo que reconoce el poder neo patrimonial del gobierno de Museveni, quién desde un punto de vista personal logra prolongar el conflicto para otros fines. Las negociaciones son, desde su perspectiva y paradójicamente, un éxito. En sintonía con lo expuesto por Betts, el gobierno de Museveni realizó medidas intermedias que no facilitaron la terminación del conflicto.⁹⁰ Por un lado, no apoyó a Kiir por completo para obtener una victoria militar sobre el movimiento rebelde, por el otro lado, no forzó de manera contundente a su ejército ni al del gobierno de Juba a respetar los acuerdos de alto el fuego alcanzados en aquellos años. Uganda, al inicio, buscó una victoria rápida del gobierno apoyándolo militarmente, la cual, es, según Downes, una manera efectiva de resolver conflictos civiles porque los acuerdos negociados no suelen ser sustentables a largo plazo,⁹¹ sin embargo, ésta estuvo a punto de implicar un involucramiento regional mayor por el apoyo de los mediadores a diferentes grupos. Como afirma Regan, una intervención militar de países como Sudán y Uganda a favor de grupo contrarios –que hubiera

⁸⁹ Panther Alier, “Tragedy averted”, *op. cit.*, consultado el 10 de marzo de 2017.

⁹⁰ Richard K. Betts, “The Delusion of Impartial Intervention”, *op. cit.*, p. 30.

⁹¹ Alexander B. Downes, “The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars”, *op. cit.*, p. 232.

supuesto una confrontación directa–, aumenta la duración y complejidad del conflicto llevándolo a un escenario regional.⁹²

La intervención de Uganda no sólo contribuyó a la prolongación del conflicto como tal sino que complicó su relación con los gobiernos mediadores de la región. El nexos de cooperación con el Gobierno de Sudán del Sur es en detrimento de su relación política con Sudán y Etiopía. Por un lado, Etiopía condenó la intromisión de las UDFP a favor de los rebeldes. Para el gobierno de Addis Abeba es muy importante la estabilidad en Sudán del Sur porque necesitan concentrar esfuerzos para combatir los movimientos secesionistas en la región de Ogaden y contener la rivalidad con Somalia y Eritrea. Este último está armando a los rebeldes sur sudaneses con el objetivo de contrarrestar los esfuerzos mediadores de Etiopía. El gobierno etíope cuestionó seriamente la intervención ugandesa porque, como mencionamos, no cooperó para implementar el primer acuerdo de alto el fuego que se firmó en enero de 2014. Algunos oficiales etíopes afirmaron que las fuerzas ugandesas estaban interviniendo en la esfera de influencia etíope (la mediación) y que el enfoque que estaban implementando era individualista, sin apoyo regional y que además había resultado “inefectivo para resolver el conflicto”.⁹³

Por el otro, la rivalidad de Uganda con Sudán es de larga data. El presidente Museveni lideró el Movimiento y Ejército de Resistencia Nacional (NRA/M) que llegó al poder en Uganda en 1986, tan sólo unos años después de que el conflicto entre el SPLM y el gobierno de Jartum hubiera iniciado. El SPLM fue el movimiento rebelde que llevó a la independencia de Sudán del Sur. Primero fue liderado por John Garang y

⁹² Patrick M. Regan, “Third-party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, núm. 1, 2002, p. 56.

⁹³ “Regional interests at stake in the South Sudan crisis”, *IRIN News*, 19 de marzo de 2014, <http://www.irinnews.org/report/99802/regional-interests-stake-south-sudan-crisis>, consultado el 7 de marzo de 2017.

para finales de los años noventa Salva Kiir y Riek Machar ocuparon puestos de alto rango. Ambos gobiernos, el de Jartum y Kampala, comenzaron a apoyar a los respectivos grupos rebeldes de sus enemigos: el primero a la Armada de Resistencia del Señor y el segunda al SPLM en las provincias del sur de Sudán. La relación entre ambos países, como veremos más a detalle en la siguiente sección, se ha visto plagada de acusaciones de ambos gobiernos, a lo que Cliffe y White llaman “intervenciones mutuas” en los conflictos de sus vecinos.⁹⁴ De este modo la intromisión ugandesa complicó aún más la relación entre Sudán y Sudán del Sur.

C. Un juego a suma cero entre un mediador y un beligerante: Sudán y Sudán del Sur

La inestabilidad de la relación entre estos gobiernos deriva de un complejo nexo entre la demarcación fronteriza y el apoyo que brindan ambos países a grupos armados que operan desde aquella región. Enfrentamientos entre los dos han derivado en el fracaso de la mediación porque representan eventos violentos y esporádicos que ponen en jaque todo el proceso por falta de compromiso de parte de los líderes.⁹⁵ En esta sección se explicará cómo la disputa fronteriza ha acarreado enfrentamientos y ocupaciones militares entre ambos países: principalmente en la región disputada de Abyei y el poblado sudanés de Heglig (puede verse el mapa 3 de los anexos para mayor detalle). Sudán, mediante su involucramiento en el conflicto busca obtener concesiones políticas relacionadas con la disputa fronteriza y la contención del apoyo que Sudán del Sur y otros países, también involucrados en la mediación, brindan a los grupos armados en el confín entre ambos países. En este sentido, el nexo de ambos regímenes con aquellos

⁹⁴ Lionel Cliffe y Philip White, “Conflict Management and Resolution in the Horn of Africa” en Ciru Mwaura y Susanne Schmeidl (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, Trenton, Red Sea Press, citado en Kidane Mengisteab, *The Horn of Africa*, Cambridge, Polity, 2014, p. 25.

⁹⁵ Jonathan Powell, “Why Do Some Negotiations Succeed and Others Fail”, *op. cit.*, p. 259.

grupos implica una relación que compromete la función de Sudán como mediador porque la imparcialidad del régimen respecto del gobierno sur sudanés queda cuestionada.

Las negociaciones por la demarcación fronteriza, llevadas en conjunto con aquellas del Acuerdo Comprehensivo de Paz de 2005, se basaron en la división provincial estipulada después de la independencia de Sudán del Reino Unido, el 1º de enero de 1956. Esa delimitación ha sido el referente en todas las negociaciones como se aprecia en el mapa 4. Las fronteras provinciales nunca fueron bien delimitadas ni vigiladas; situación que dio lugar a reclamos, por parte del gobierno de Sudán del Sur sobre territorios en Sudán, aunque también de comunidades locales que desean ser parte de Sudán del Sur. Hay más de cinco zonas reclamadas por Juba, aunque la única región en disputa, reconocida por Sudán, y que ha sido objeto de negociaciones específicas sobre el control de su territorio es la de Abyei. Algunos acuerdos sobre la región fronteriza han sido firmados, pero ninguno ha sido contundente porque la confusión sobre la demarcación fronteriza permite a ambos gobiernos tener relación con comunidades locales y sirve como instrumento para desestabilizar a su vecino, apoyando a grupos armados cerca de sus fronteras.⁹⁶

Abyei (véase mapa 3) es una región de solamente diez mil metros cuadrados que es reclamada por Jartum y Juba. La principal razón de su disputa deriva de rivalidades étnicas entre tribus nómadas árabes, cercanas política y culturalmente a Sudán, que transitan constantemente en la región y el grupo ngok dinka, quien tienen lazos étnicos, culturales y lingüísticos con los dinka sur sudaneses y con el gobierno central de Juba.⁹⁷

⁹⁶ Joshua Craze, *Contested Borders: Continuing Tensions over the Sudan-South Sudan Border*, Working Paper núm. 34, Small Arms Survey, Ginebra, 2014, pp.11–17.

⁹⁷ Mollie Zapata “What is the Abyei Area and Why is it Disputed?”, *Enough Project Report*, 15 de enero de 2013, <http://www.enoughproject.org/blogs/enough-101-what-abyei-area-and-why-it-disputed>, consultado el 9 de febrero de 2017.

Desde 2005, fecha en que el CPA entre el SPLM/A y el gobierno de Jartum entró en vigor, el estatus de aquella región quedó en suspenso.⁹⁸ En el Acuerdo de paz se incluían más de ocho protocolos adicionales sobre cuestiones específicas, uno de ellos era el protocolo sobre Abyei, el cual definía un estatus administrativo especial para la región, cuya autodeterminación sería objeto de un referéndum independiente al de Sudán del Sur en enero de 2011 para definir si formaba parte de aquel territorio. A este mecanismo se le sumó una Comisión para la definición de sus fronteras.⁹⁹ Entre finales de 2007 e inicios de 2008 hubo enfrentamientos armados entre el SPLA y tribus misseriya, los cuales tuvieron un saldo de más de 70 fallecidos.¹⁰⁰ Para mayor detalle véase la tabla 3 del anexo 3. Bajo presión internacional, especialmente del IGAD, el presidente Al - Bashir y Salva Kiir decidieron remitir esta cuestión a la corte de Arbitraje de la Haya, la cual definió las fronteras de la región de Abyei para efectos del referéndum que debiera realizarse en 2011. Sin embargo no incluyó dentro de este perímetro el poblado de Heglig, que se encuentra cerca de esta región y fue escenario de enfrentamientos.¹⁰¹

Para julio de 2011, fecha en que Sudán del Sur anunció su independencia, se empezó a negociar un arreglo provisorio sobre la demarcación fronteriza mientras que los asuntos pendientes de la secesión se resolvían (el futuro político de Abyei y la delimitación final y formal de la frontera). Ambas partes, el SPLM y el gobierno de Sudán propusieron crear una franja desmilitarizada de diez kilómetros a partir de una línea central a lo largo de la frontera.¹⁰² Se le llamó Zona Segura de Demarcación Fronteriza. (SBDZ) Las negociaciones se vieron minadas por enfrentamientos directos

⁹⁸ Matthew LeRiche, *South Sudan: From Revolution to Independence*, London, Hurst and Company, 2012, p. 17.

⁹⁹ Mollie Zapata, *op. cit.*

¹⁰⁰ John Ngaya “‘Abyei a potential flashpoint for conflict’ - UN envoy”, *IRIN News*, 20 de febrero de 2008, <http://www.irinnews.org/report/76847/sudan-abyei-potential-flashpoint-conflict-un-envoy>, consultado el 9 de febrero de 2017.

¹⁰¹ Mollie Zapata, *op. cit.*

¹⁰² Craze, *op. cit.*, p. 18.

e intervenciones militares. En mayo de 2011, las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF) invadieron Abyei, violando el Protocolo de desmilitarización de la zona, causando más de 100,000 desplazados ngok dinka.¹⁰³ Al avance de las SAF se le sumó el de milicias missiriyas, quienes habían sido entrenadas y apoyadas militarmente por Sudán.¹⁰⁴ Meses después de los enfrentamientos, el SPLM y el gobierno de Sudán firmaron un acuerdo temporal de paz, que previó, entre otras cosas, el despliegue de una Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA). La Resolución 1990 del Consejo de Seguridad afirma que “... la zona de Abyei [estaría] desmilitarizada y no habrá otras fuerzas que no sean las de la UNISFA y el Servicio de Policía de Abyei”.¹⁰⁵ En diciembre de 2011, a petición de las partes, el mandato fue ampliado para que cooperara con el proceso de normalización fronteriza¹⁰⁶ y en 2014 se aumentó el número de soldados efectivos.¹⁰⁷ La región de Abyei no está incluida en la acuerdo sobre la Zona Segura de Demarcación Fronteriza, aunque sí está desmilitarizada bajo observación de la UNISFA. La implementación de la Zona Segura de Demarcación Fronteriza (SBDZ) fue acordada bajo presión de la IGAD en marzo de 2013 y para finales de ese mes, Jartum aseguró haber retirado todas sus tropas. Juba hizo lo mismo 15 días después.¹⁰⁸ Aunque después de la implementación de la misión en Abyei los enfrentamientos entre la armada del gobierno de Sudán del Sur y la armada sudanesa han disminuido, no se ha dejado de presenciar conflictos violentos esporádicos

¹⁰³ Toby Collins, “SPLM official: North Sudan attacked Abyei”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 14 de mayo de 2011, <http://www.sudantribune.com/SPLM-official-North-Sudan-attacked38900>, consultado el 9 de febrero de 2017.

¹⁰⁴ Small Arms Survey, “Militarization in and around Abyei”, Policy Brief, Small Arms Survey, Ginebra 2011.

¹⁰⁵ ONU, “UNISFA: Mandato - Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei”, <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unisfa/mandate.shtml>, consultado el 9 de febrero de 2017.

¹⁰⁶ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2024 del Consejo de Seguridad, S/RES/2024 del 14 de diciembre de 2011, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2024\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2024(2011)), consultado el 10 de febrero de 2017.

¹⁰⁷ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2104 del Consejo de Seguridad, S/RES/2104 del 29 de mayo de 2013, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2104\(2013\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2104(2013)), consultado el 10 de febrero de 2017.

¹⁰⁸ Craze, *op. cit.*, pp. 21–22.

entre los ngok dinka – apoyados por el gobierno de Salva Kiir – y las tribus missiriyas. El mandato de la UNISFA expiró en mayo de 2017 y se prolongó seis meses más, no obstante, la región sigue en disputa.¹⁰⁹ A finales de 2013, la comunidad de Abyei convocó unilateralmente a un referéndum para decidir sobre su autodeterminación.¹¹⁰ El Consejo de Seguridad de la Unión Africana urgió a ambos países a utilizar la Comisión del Referéndum sobre el Área de Abyei e instó a no tomar medidas unilaterales en esta cuestión. Aún sin falta de apoyo internacional, el referéndum se llevó a cabo entre el 27 y 29 de octubre de 2013 y de las 64,775 personas registradas para votar, 64,433 votaron por su unión a Sudán del Sur. El resultado no ha sido reconocido por la IGAD, la UA ni la ONU.¹¹¹

El nexa entre la disputa fronteriza y la mediación para la resolución del conflicto en Sudán del Sur es muy importante. La relación entre ambos factores compromete en gran medida el papel de mediador de Sudán en el conflicto porque la prioridad de su interés, o más bien el del presidente Omar Al-Bashir, rebasa, en gran medida, el interés en la resolución del conflicto interno de su vecino del sur. La disputa fronteriza moldea, en cierta medida, la relación entre el mediador, Sudán, y los beligerantes, y deriva en la prolongación del conflicto porque la trascendencia del control de algunas zonas fronterizas se relaciona con el control sobre los grupos que en ella residen, quienes a su vez están involucrados en la dinámica armada de Sudán del Sur. Los mecanismos de negociación para la demarcación definitiva de la frontera son inoperantes, o muy difíciles de implementar, porque no hay conexión entre las poblaciones nómadas y los territorios que ambos gobiernos pretenden controlar. El objetivo de dominio sobre éstos,

¹⁰⁹ “Sudan’s Minister of Defense Meets Outgoing Head of UNISFA”, *Radio Tamazuj*, Juba, 8 de febrero de 2017, <https://radiotamazuj.org/en/article/sudan's-minister-defense-meets-outgoing-head-unisfa>., consultado el 9 de febrero de 2017.

¹¹⁰ “Abyei Opts to Join South Sudan in Unofficial Referendum”, *BBC News*, 31 de octubre de 2013, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-24761524>, consultado el 9 de febrero de 2017.

¹¹¹ Craze, *op. cit.*, p. 47.

juntos con otras causas, ha llevado al gobierno de Juba y al de Sudán a apoyar militarmente a grupos rebeldes en territorios vecinos; el primero, ayudado de Uganda, al Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán/Norte (SPLM/A-N) y al Frente Revolucionario Sudanés (SRF) en Sudán; el segundo, al ala rebelde del conflicto en Sudán del Sur (SPLM/A-IO) y a la Armada de Resistencia del Señor (LRA), quienes luchan contra el gobierno ugandés con el objetivo de establecer un régimen teocrático en el norte de Uganda. Para más información obsérvese la tabla 3 de los anexos. La relación entre Jartum y Juba es una de las variables que más afecta al conflicto en Sudán del Sur, y por ende la mediación, porque a las disputas sobre la frontera se le agrega el apoyo a grupos rebeldes en ambos territorios.¹¹² Dicho apoyo a grupos rebeldes es sin duda el obstáculo más grande para la desmilitarización de la frontera y la implementación del Acuerdo sobre demarcación fronteriza, cuya aplicación podría volver más estable la relación entre ambos países.¹¹³ Las alianzas con estos grupos obligan a los gobiernos de Sudán y Sudán del Sur a llevar estas demandas al seno de las negociaciones en la IGAD y comprometen la cohesión y eficacia del grupo mediador.

Cuando comenzaron los enfrentamientos entre el SPLM de Kiir y el SPLM/A-IO de Machar, se desencadenaron una serie de alianzas a nivel local y regional que complejizaron aún más el conflicto. Los rebeldes sudaneses se voltearon hacia el gobierno de Juba brindándole su apoyo, el ala rebelde en Sudán del Sur se acercó a Jartum, quien, bajo la máxima “el enemigo de mi enemigo es mi amigo” empezó a apoyarlos económica y militarmente para balancear la presencia de Uganda en el país del sur y, además, continuó apoyando a rebeldes en territorio ugandés. Las relaciones que mantienen estos gobiernos con grupos armados en Sudán y Sudán del Sur son

¹¹² International Crisis Group, “South Sudan: Rearranging the Chessboard”, *op. cit.*, p. 6.

¹¹³ Princeton N. Lyman, “Sudan–South Sudan: The Unfinished Tasks”, *American Foreign Policy Interests*, vol. 35, núm. 6, 2013, p. 337.

instrumentalizadas para fines políticos y militares. Sin embargo, aunque el cese de apoyo ha sido objeto de negociaciones, los lazos entre ellos, especialmente entre Sudán del Sur y el SPLM/A-N son muy profundos y de difícil cese por la dependencia mutua que los vincula.

Después de 2005, varios grupos rebeldes siguieron manteniendo relaciones con ambos gobiernos. El gobierno en Juba continuó su vínculo con el SPLM/A-N, quien fuera la rama norte del SPLM durante la Segunda Guerra Civil Sudanesa, y con las Fuerzas Revolucionarias Sudanesas. El primero se volvió un movimiento independiente después de la secesión y siguió luchando en los estados conocidos como Las Dos Áreas (Kardofan del Sur y Nilo Azul), ambos tienen frontera con Sudán del Sur. Este grupo junto con el JEM (Movimiento de Justicia e Igualdad) y otros rebeldes en la región de Darfur¹¹⁴, se comprometieron a luchar juntos y formaron, en noviembre de 2011, las Fuerzas Revolucionarias de Sudán (SRF). Mismas que luchan en contra del régimen sudanés con el objetivo de derrocarlo y reformar las instituciones del Estado.¹¹⁵ Sin embargo, su fuerte dependencia de actores externos y las ofensivas lanzadas por el gobierno han mermado su lucha. En este sentido, para el SRF el acceso a territorio sur sudanés y la ayuda proporcionada por este último, suministrando automóviles, combustible y municiones, ha sido crucial.¹¹⁶

La ayuda ha ido en ambos sentidos. Después de la ofensiva de los rebeldes sur sudaneses en diciembre de 2013, la presencia de las Fuerzas Revolucionarias Sudanesas en los estados del norte de Sudán del Sur contribuyó a detener su avance.¹¹⁷ Los rebeldes

¹¹⁴ Véase El SLA (Armada de Liberación de Sudán).

¹¹⁵ Andrew McCutchen, *The Sudan Revolutionary Front: Its Formation and Development*, Working Paper núm. 33, Small Arms Survey, Ginebra, 2014, p. 17.

¹¹⁶ International Crisis Group “Sudan and South Sudan’s Merging Conflicts”, Africa Report núm. 223, 29 de enero de 2015, p. 5, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/223-sudan-and-south-sudan-s-merging-conflicts.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2017.

¹¹⁷ International Crisis Group “Sudan and South Sudan’s Merging Conflicts”, *op. cit.*, p.11.

sudaneses en territorio sur sudanés ayudaron a Juba a detener ataques del SPLM/A-IO provenientes del otro lado de la frontera. Según reportes y observadores internacionales, el grupo SPLM/A-N ha ayudado a Juba patrullando la franja fronteriza en las proximidades de los condados de Maban y Pariang, cerca de las ciudades de Mayom y Jungula respectivamente (véase el mapa 2 para mayor detalle).¹¹⁸ Ha habido enfrentamientos directos entre ambos grupos rebeldes. Los primeros tuvieron lugar en diciembre de 2013 y a lo largo del conflicto han continuado.¹¹⁹ El involucramiento de los revolucionarios sudaneses en el conflicto entre Kiir y Machar se debe a dos factores: por un lado, a que muchas de las bases de los revolucionarios sudaneses se encuentran en estados del norte de Sudán del Sur, las cuales están cerca de aquellas del SPLA, brazo armado del gobierno de Kiir, y permite contactos entre ambos movimientos; por otro lado, los revolucionarios sudaneses brindaron apoyo al gobierno de Kiir para poder seguir operando desde Sudán del Sur y para minar la relación entre Jartum y su nuevo aliado: el SPLM/A-IO.¹²⁰ Grupos rebeldes, como el JEM, apoyaron al SPLA mientras realizó ataques en territorio sudanés.¹²¹ Según reportes de Small Arms Survey — un centro de investigación sobre violencia armada, basado en Ginebra, Suiza —, antes del comienzo de la guerra civil de 2013 en Sudán del Sur, Juba ya apoyaba a diferentes grupos rebeldes en Sudán. La reacción de Jartum a este apoyo fue muy contundente: aseguró que tenía evidencia documentada; amenazó con seguir a los rebeldes en territorio sur sudanés y argumentó que este tipo de prácticas ponían en peligro la relación de cooperación que se había pactado después de los acuerdos referentes a la

¹¹⁸ Benedetta de Alessi, *Two Fronts, One War Evolution of the Two Areas Conflict 2014-15*, Working Paper núm. 38, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 57.

¹¹⁹ International Crisis Group, “Sudan and South Sudan’s Merging Conflicts”, *op. cit.*, p. 15.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹²¹ Benedetta de Alessi, *op. cit.*, p. 57.

disputa fronteriza de septiembre de 2012.¹²² La relación de Sudán del Sur con el grupo revolucionario sudanés se reforzó entre finales de 2013 y julio de 2014, cuando el escenario de la guerra era principalmente la región norte del Gran Alto Nilo. Además del apoyo político y material que se les han brindado a las Fuerzas Revolucionarias, otros tipos de ayudas han sido igualmente importantes. Entre ellos destaca el permiso otorgado, aunque no de manera explícita, a los rebeldes sudaneses para operar desde bases del SPLA, en donde obtienen comida y descansan tropas. La posibilidad de operar desde territorio sur sudanés también les ha permitido reclutar e incluso proveerse de comida y otros víveres gracias al acceso que tienen a campos de refugiados, en ocasiones de manera violenta.¹²³

El caso de la participación de Sudán en la mediación demuestra el argumento de Whitfield, quien afirma que por dar un sentido de pertenencia africana a la resolución del conflicto, la participación de Sudan vuelve compleja la mediación por la volatilidad de las relaciones geopolíticas en el Cuerno de África.¹²⁴ Esta situación amenaza el desenlace de la mediación porque evidencia la falta de neutralidad de miembros del grupo mediador y los intereses traslapados e incompatibles entre sus miembros, como es el caso de Sudán y Uganda. El segundo también ha apoyado a las Fuerzas Revolucionarias Sudanesas. Gran parte de los líderes de dicho movimiento operan desde Kampala. Algunos, aunque ya no lo hagan desde la capital ugandesa residieron tiempo considerable en aquella ciudad. Agencias de inteligencia sudanesas sospechan que parte de los líderes han sido proveídos con pasaportes diplomáticos ugandeses y que ciertos de los miembros del grupo rebelde han sido entrenados en regiones al norte

¹²² “Khartoum Claims it Has ‘Documented Evidence’ Juba is Supporting Rebels”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 15 de diciembre de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article53345>, consultado el 13 de febrero de 2017.

¹²³ McCutchen, *op. cit.*, pp. 38 - 39.

¹²⁴ Teresa Whitfield, “The Variable Geometry of UN Peacemaking”, *op. cit.*, p. 243.

de Uganda.¹²⁵ Kiir, quien siempre negó cualquier relación con el grupo rebelde, en un intento por acercarse a Sudán, redujo la relación con miembros del SRF y prohibió que sus líderes se reunieran en Juba. Estos, no obstante, se reunieron en Kampala.¹²⁶

Jartum, por su parte, se involucró con el ala rebelde de su vecino del sur, principalmente para balancear la intervención de Uganda, pero también como medio para presionar a Juba. Después de la intervención de las UDPF y el involucramiento de las SRF en el conflicto en Sudán del Sur, Jartum brindó apoyo limitado a los rebeldes sur sudaneses. En realidad, el gobierno de Omar Al-Bashir estaba comprometido en un doble juego ya que se había involucrado como mediador, pero vendió material militar a ambas partes y el apoyo a los rebeldes le servía como instrumento de presión para obtener concesiones políticas sobre la disputa fronteriza. En efecto, la oposición al gobierno de Juba ha operado desde Sudán y recibió armas y asistencia técnica a través de la frontera de los estados de Alto Nilo, Unidad y Bahr el Gazal Norte.¹²⁷ Véanse en el mapa 2 los Estados de Upper Nile, Unity y Northern Bahr el Gazal respectivamente.

Cuando el SPLM/A-IO se formó estaba casi aislado regionalmente.¹²⁸ De los países de la región, solamente Sudán ha brindado apoyo militar y ha permitido al grupo operar desde su territorio. Jartum se ha esforzado para que la asistencia al grupo no sea resaltada porque desea evitar críticas y no quiere comprometer su papel en el IGAD. Es por eso que las relaciones entre Jartum y el SPLM/A-IO son reguladas por el Servicio Nacional de Inteligencia.¹²⁹ Sin embargo, su apoyo no es incondicional ya que los

¹²⁵ McCutchen, *op. cit.*, p. 41.

¹²⁶ Benedetta de Alessi, *op. cit.*, p. 56.

¹²⁷ International Crisis Group, "Sudan and South Sudan's Merging Conflicts", *op. cit.*, pp. 20 - 22.

¹²⁸ Si bien no existe una fecha precisa de su inicio como movimiento. En el reporte "A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO", John Young afirma que el liderazgo político del movimiento se formó durante las semanas que transcurrieron entre la masacre de Juba (diciembre de 2013) y el inicio de las negociaciones (enero 2014) para la resolución del conflicto, estos líderes, posteriormente movilizaron a grupos armados, lo que le dio forma al brazo militar del movimiento. John Young, "A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO", *op. cit.*, p. 21.

¹²⁹ John Young, "A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO", *op. cit.*, p. 53.

intereses entre este grupo y el gobierno han sido divergentes: por un lado, Jartum necesita económicamente de los aranceles obtenidos por el tránsito de petróleo que son pagadas por Sudán del Sur, por el otro el objetivo principal de los rebeldes es atacar las refinerías petroleras, porque son conscientes que la supervivencia de Kiir y su ejército depende del dinero proveniente de la producción petrolera.¹³⁰ Aunque desde que se firmó el Acuerdo de Resolución (ARCSS), en agosto de 2015, el apoyo a la oposición rebelde ha disminuido, tanto Jartum como Juba son conscientes de que el primero puede reactivar un apoyo más directo en cualquier momento.¹³¹

La relación entre Sudán del Sur y Sudán es extremadamente tensa y se vuelve más frágil con la intervención de Uganda. En el pasado, el gobierno de Omar al-Bashir ayudó a tres grupos rebeldes diferentes en Uganda. En respuesta Kampala asistió al SPLM. Es por eso que la relación de cooperación entre el gobierno de Kiir y el presidente Museveni está tan afianzada. La polarización entre los gobiernos de Jartum y Kampala fue tan fuerte, que rompieron relaciones diplomáticas en 1995, aunque a finales de esa década las reanudaron, lo que demuestra un vaivén de relaciones conflictivas a lo largo de su historia.¹³² En diciembre de 2013, el despliegue de tropas ugandesas en territorio sur sudanés trajo consigo aquellos recuerdos, en donde Kampala influyó a favor de la secesión de aquel territorio y fue visto con demasiado escepticismo en Jartum durante las negociaciones del Acuerdo Comprensivo de Paz de 2005. Para el gobierno de Sudán del Sur es difícil acercarse a un gobierno sin enemistarse con el otro. Salva Kiir depende de su relación con Uganda y cualquier acercamiento con el gobierno de Jartum pone en peligro el apoyo militar que Kampala brinda a Kiir. La

¹³⁰ “South Sudan’s rebels prepare to attack Paloch oilfields, renew call for oil companies to leave”, *South Sudan News Agency*, 21 de mayo de 2015, <http://www.southsudannewsagency.com/index.php/2015/05/21/south-sudans-rebels-prepare-to-attack-paloch-oilfields/>, consultado el 14 de febrero de 2017.

¹³¹ International Crisis Group, “South Sudan: Rearranging the Chessboard”, *op. cit.*, p. 8.

¹³² Apuuli, “Explaining the (II) legality of Uganda’s Intervention”, *op. cit.*, p. 355.

dinámica entre estos tres países fragmenta el ambiente político en la mediación y afecta su desenlace. La confrontación de grupos rebeldes y el apoyo que estos gobiernos les brindan podría llevar a un enfrentamiento directo. A esta situación se le suma la amenaza que deriva de la presencia del ejército ugandés cerca de la frontera de Sudán. El fallido acuerdo sobre la región disputada de Abyei y la falta de implementación sobre la zona desmilitarizada en la frontera siguen siendo fuente de tensiones entre los gobiernos de Juba y Jartum. Estos factores podrían atenuarse si se lograra un compromiso genuino con el proceso de mediación y se ejerciera presión sobre los gobiernos para que dejaran de apoyar a grupos rebeldes e hicieran definitivo el acuerdo fronterizo. Sin embargo la dinámica política en la región lo vuelve muy complicado. Para la IGAD es difícil contener las rivalidades entre los mediadores. Etiopía ha estado en dificultades para mitigar los intereses tan contrastantes de sus vecinos. Se debe reconocer que gracias a la mediación el conflicto no escaló a una confrontación directa a nivel regional, pero la neutralidad del líder mediador ha estado comprometida por su incapacidad de contener las tensiones políticas regionales y por dinámicas políticas internas, como veremos a continuación.

D. El liderazgo de Etiopía cuestionado: la propagación del conflicto, flujo de refugiados y enfrentamientos transfronterizos

La presencia de un mediador debiera impulsar a las partes en conflicto a construir una relación de confianza.¹³³ Sin embargo, en Sudán del Sur, los mediadores exacerbaban las animosidades entre los beligerantes. Ya hemos ilustrado cómo la fragmentación política creada por la relación que tienen los países mediadores de la región con el conflicto y las tensiones con Sudán del Sur que derivan de su intervención en la disputa interna

¹³³ Jonathan Powell, “The Third Party”, *op. cit.*, p. 141.

suma a la prolongación del conflicto. El peligro de propagación de la violencia a un escenario regional es el factor más tangible de la naturaleza “contagiosa” del conflicto. Para el gobierno de Addis Abeba la estabilidad en el Cuerno y específicamente en Sudán del Sur es importante por razones que explicaremos en esta sección; el cese de las hostilidades en territorio sur sudanés le permitiría concentrar esfuerzos en otros conflictos, como en su frontera con Somalia y Eritrea o enfocarse en otros objetivos políticos. En este sentido, uno de los éxitos atribuibles a su liderazgo en la mediación de la IGAD es haber evitado una guerra regional después de que inició el conflicto en diciembre de 2013. El líder, Etiopía, asegura haber contenido los enfrentamientos gracias a una política neutral, que además le sirve para sus intereses regionales. Sin embargo la participación diplomática de Addis Abeba en la mediación de Sudán del Sur ha traído a flote rivalidades regionales; originado un flujo de desplazados que desestabilizó su política interna; y llevó a enfrentamientos transfronterizos. Así se generó tensión entre el gobierno de Juba y el de Addis Abeba. En este apartado nos concentramos en explicar cómo estos tres aspectos fundamentales comprometieron la relación del segundo con los beligerantes y los mediadores, amenazando su política objetivos de política exterior y su capacidad para coordinar el proceso de mediación.

Gran parte de la literatura sobre mediación atribuye a la identidad del mediador y su imparcialidad como factores fundamentales para la conclusión favorable de una mediación.¹³⁴ De hecho, Etiopía buscó presentarse como neutral desde que iniciaron las negociaciones en 2014. Durante el mes de enero fue anfitrión de las primeras pláticas e invitó a ambas partes a su capital para discutir un cese el fuego. Sin embargo, el terreno político en el Cuerno es demasiado tortuoso lo que se refleja en la rivalidad regional de Etiopía con sus vecinos. Las conversaciones que se sostuvieron a inicios de 2014 no

¹³⁴ Jacob Bercovitch y Scott Sigmund Gartner, “Is there a Method in the Madness of Mediation”, *op. cit.*, p. 30.

prosperaron porque el SPLM/A-IO retrasó las negociaciones hasta que se liberaran a ciertos presos políticos.¹³⁵ También porque Salva Kiir acusó a Etiopía de favoritismo hacia los rebeldes y de intención de injerencia en asuntos internos cuando el gobierno de Addis Abeba propuso la creación de una fuerza de protección regional.¹³⁶ En respuesta, durante el curso de ese año, Juba solicitó varias veces mover la mediación a Nairobi, aunque sin éxito, y cuestionó la legitimidad del grupo mediador.¹³⁷ Durante el primer año de conflicto hubo más de ocho rondas de negociaciones, pero ninguna prosperó. Dos hechos sumaron a la, ya cuestionada, imparcialidad de Etiopía y su incapacidad para guiar la mediación. Por un lado, la falta de neutralidad de Egipto, quien apoyó al gobierno sur sudanés abiertamente firmando un acuerdo militar que causó tensiones con Addis Abeba. Ambos gobiernos tienen una complicada relación por la presa que se está construyendo sobre el río Nilo en territorio etíope, este será tema en el siguiente capítulo. Por el otro lado, Eritrea ha buscado minar los esfuerzos conciliatorios de su enemigo: el gobierno de Addis Abeba; apenas inició el conflicto, el gobierno de Asmara apoyó a los rebeldes con material militar y asistencia logística con el objetivo de obtener concesiones territoriales en la frontera.¹³⁸ Lo que demuestra las relaciones entre gobiernos y grupos armados en la región y la dificultad para el mediador de tener efecto en la formulación de acuerdos de resolución porque no logra mitigar las rivalidades regionales de las cuales también es parte.¹³⁹

Un segundo grupo de factores complicó el liderazgo del gobierno etíope. Desde que inició el conflicto, a finales de 2013, más de 1.7 millones de personas se volvieron

¹³⁵ Mekonnen Bekele, Teferi, "Ethiopia's involvement in South Sudan's struggle for independence, conflict and peace", *Africa Insight*, vol. 44, núm. 4, 2015, p. 70.

¹³⁶ International Crisis Group, "South Sudan: Rearranging the Chessboard", *op. cit.*, p. 11, consultado el 6 de febrero de 2017.

¹³⁷ International Crisis Group, "South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace", *op. cit.*, p. 9; Jonathan Powell, *op. cit.*, p. 137.

¹³⁸ Bekele, *op. cit.*, p. 71.

¹³⁹ Isak Svensson, "Who Brings Which Peace?", *op. cit.*, p. 465.

desplazados internos y hasta la fecha ha habido más de un millón de personas, quienes han buscado refugio en los países vecinos.¹⁴⁰ Uganda, Etiopía, Kenia y Sudán han sido los principales países receptores de refugiados sur sudaneses, como podemos ver en el mapa 5 de los anexos, recibiendo a más del 90 por ciento, según cifras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). En Etiopía, después del colapso del Acuerdo de Resolución y la reanudación de hostilidades armadas, en julio de 2016, se registraron flujos hasta de 30 mil personas durante el mes de agosto.¹⁴¹ La situación en este país es particularmente compleja porque la mayor parte de los refugiados están localizados en la región de Gambela. En meses posteriores a julio de 2016 el total de refugiados siguió creciendo y estuvo cerca de superar a la población indígena local, situación que agravó las crecientes tensiones étnicas entre diversos grupos en la región y amenaza la política nacional. Como se puede ver en el mapa 6 de los anexos, la región de Gambela es casi un enclave en territorio sur sudanés. Los enfrentamientos con tinte étnico no son nuevos en esta zona;¹⁴² ha sido una región propensa al conflicto desde la segunda guerra civil sur sudanesa (1983 – 2005), especialmente por las rivalidades étnicas e históricas que existen entre los nuer y los anuak.¹⁴³ Para mayor detalle sobre los grupos étnicos rivales véase la tabla 2 de los anexos. La mayoría de los refugiados provienen de los estados de Sudán del Sur: Unidad, Alto Nilo y Jonglei, en los cuales más del 75 por ciento de los habitantes son nuer, cuya etnia es el principal componente de los rebeldes que luchan en contra del

¹⁴⁰ UNHCR, “South Sudan Regional Refugee Response Plan”, Reporte, diciembre de 2016, p. 6, <http://www.unhcr.org/589497987.html>, consultado el 4 de febrero de 2017.

¹⁴¹ UNHCR, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴² Abraham Sewonet, “Breaking the Cycle of Conflict in Gambella Region”, *Assessment Mission of the UN for Ethiopia*, UN-Emergencies Unit for Ethiopia, 2002, <http://apps.who.int/disasters/repo/8684.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2017.

¹⁴³ *Ibid.* Según el reporte de la ONU, (véase cita anterior) las tensiones entre los nuer y anuak, también llamados anyuaa, datan de inicios del siglo XX. Ambos habitan el estado regional de Gambela, y constituyen los dos grupos mayoritarios de la región. La mayor rivalidad entre ambos grupos recae en la lucha por el control de recursos naturales.

gobierno de Sudán del Sur. En el marco general de neutralidad etíope se implementó una política de fronteras abiertas para refugiado que les permitió a casi 300 mil personas ser acogidos en tres campos diferentes de la región.¹⁴⁴

Aunque las implicaciones humanitarias que genera el conflicto civil son de gran magnitud y deben ser tomadas en consideración, se propone ver el fenómeno más allá de lo humanitario para efectos de la investigación porque argumentamos que esta dinámica tiene importantes ramificaciones políticas y violentas que afectan la relación entre Etiopía y los beligerantes del conflicto en el cuadro de las negociaciones de paz. Por un lado, la elite gobernante de Gambela es de etnia nuer desde el 2012; han garantizado la nacionalidad etíope a varios centenares de refugiados de la misma etnia con el objetivo de tener influencia política en el ámbito nacional. El sistema político etíope está caracterizado por un sistema federal que otorga poder administrativo en proporción directa a las comunidades étnico culturales, lo que significa que a mayor número de nuer etíopes residentes, mayor número de escaños en los parlamentos regional y nacional.¹⁴⁵ Por el otro, la llegada masiva de refugiados, que en su mayoría son nuer, ha causado enfrentamientos violentos con el grupo étnico anuak que habita en la región, quienes han sido constantemente marginados a nivel nacional. Algunas organizaciones políticas, como el Movimiento de los Nilotes Unidos de Gambela, han llamado a frenar la aceptación de refugiados sin el consentimiento de las comunidades locales, quienes acusan una conspiración política en su contra con fachada humanitaria. Esta situación complica la ya tensa relación entre las dos comunidades, y la de los anuak con el gobierno central de Addis Abeba. Aunque estas tensiones no son nuevas; se han visto agravadas como resultado del flujo de refugiados que ha causado el conflicto en

¹⁴⁴ UNHCR, *op. cit.*, p. 33.

¹⁴⁵ “The Spillover Effect of South Sudan in Gambella”, *Life & Peace Institute*, 25 de octubre de 2014, <http://life-peace.org/hab/the-spillover-effect-of-the-south-sudan-conflict-in-gambella/>, consultado el 7 de febrero de 2017.

Sudán del Sur. Lo que ha aumentado la violencia es el hecho de que muchos de los refugiados cruzan la frontera con armas de buena calidad. Se han registrado enfrentamientos violentos que, desde mediados de 2015, han ocasionado intervenciones periódicas del ejército etíope en Gambela y también en Sudán del Sur. Algunos han llegado a advertir sobre la regionalización del conflicto basado en etnicidad.¹⁴⁶

A la dinámica local del flujo de refugiados se le agrega un tercer factor: la localización geográfica de Gambela. Ésta es significativa para el desarrollo del conflicto en Sudán del Sur; está caracterizada por conflictos transfronterizos y apoyo por parte de los refugiados y comunidades locales a las facciones en conflicto en Sudán del Sur. Después de que inició el conflicto y de la masacre contra personas nuer en Juba en diciembre de 2013 (véase cronología del conflicto en el anexo 2), muchos ciudadanos de la misma etnia en territorio etíope apoyaron al SPLM/A-IO e incluso se alistaron en sus filas con el deseo de obtener venganza y de solidarizarse con los nuer sur sudaneses. Algunos meses después, esta situación llevó al ejército de Etiopía a realizar diversas operaciones en Sudán del Sur como respuesta al peligro de propagación del conflicto y de tensiones inter comunales.¹⁴⁷

Dos hechos importantes comprueban el delicado balance entre las intervenciones de Etiopía en Sudán del Sur y el papel de líder que lleva en el proceso de mediación. Primero, a mediados del mes de abril, más de 140 rebeldes sur sudaneses cruzaron a la región de Gambela con el objetivo de secuestrar a niños y robar ganado, atacando diversas comunidades nuer en la región.¹⁴⁸ El 20 de abril el gobierno nacional

¹⁴⁶ Salem Solomon, "Tracing the Source of Ethnic Clashes in Ethiopia's Gambella Region", *VOA News*, 18 de febrero de 2016, <http://www.voanews.com/a/tracing-source-ethnic-clashes-ethiopia-gambella-region/3197700.html>, consultado el 8 de febrero de 2017.

¹⁴⁷ Andrew Koribko "Politically Incorrect": African Refugee Riots, South Sudan and the Anti-China Plot", *Global Research*, 29 de abril de 2016, <http://www.globalresearch.ca/politically-incorrect-african-refugee-riots-south-sudan-and-the-anti-china-plot/5522376>, consultado el 4 de febrero de 2017.

¹⁴⁸ "South Sudanese Gunmen kill 140 Nuer in Gambella", *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 17 de abril de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article58659>, consultado el 8 de febrero de 2017.

etíope confirmó que el saldo había sido de 182 civiles muertos, todos nuer, y que los atacantes habían provenído del estado sur sudanés de Jonglei.¹⁴⁹ En respuesta, el ejército etíope lanzó una operación militar, con la autorización del gobierno de Juba; cruzó la frontera para buscar a los niños secuestrados, quienes fueron repatriados algunos días después.¹⁵⁰ Segundo, otros enfrentamientos ocurrieron cerca de un campo de refugiados en la localidad de Jewi. Luego de que un coche atropelló a dos mujeres de etnia nuer cerca de las inmediaciones del campo, refugiados de la misma etnia atacaron y mataron a 10 de sus trabajadores. El incidente causó indignación en los medios locales y llevaron a una manifestación que se dirigió hacia Jewi, principalmente apoyada por anuaks quienes tenían como objetivo enfrentarse con los refugiados; no obstante, fue detenida por el ejército federal.¹⁵¹ Estos hechos coincidieron con el regreso de Riek Machar a Juba, el 26 de abril del 2016; debía de volver a ocupar el puesto de vice presidente según el Acuerdo de Resolución alcanzado en agosto de 2015. Machar huyó de Sudán del Sur en 2013 y residió en Pagak durante ese tiempo, una localidad de Gambela.¹⁵² El flujo de refugiados y la consecuencia que éste tiene en el involucramiento de grupos fuera del territorio sur sudanés – ya sea por afinidades étnicas, culturales y/o políticas – crea presión sobre el gobierno receptor y percepción de inestabilidad política que amenaza el orden político interno.¹⁵³

¹⁴⁹ “7 questions About the Gambella Raid in Ethiopia”, *Radio Tamazuj*, Juba, 20 de abril de 2016 <https://radiotamazuj.org/en/article/7-questions-about-gambella-raid-ethiopia>, consultado el 8 de febrero de 2017.

¹⁵⁰ “Ethiopia Army 'Locates Children Abducted from Gambella’”, *BBC News*, 21 de abril de 2016 <http://www.bbc.com/news/world-africa-36099974>, consultado el 8 de febrero de 2017.

¹⁵¹ “Calm Returns to Gambella Town After Clashes Involving Nuer and Highlanders”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 25 de abril de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article58752>, consultado el 7 de febrero de 2017.

¹⁵² Carolina Valdehíta “El Ejército etíope, al rescate de los menores secuestrados en Sudán del Sur”, *El Mundo*, 22 de abril de 2016, consultado el 6 de febrero de 2017. <http://www.elmundo.es/internacional/2016/04/22/571a6a44268e3ef2758b4677.html>, consultado el 8 de febrero de 2017.

¹⁵³ Reg Whitaker, “Refugees: the Security Dimension”, *Citizenship Studies*, vol. 2, núm. 3, 1998, p. 416.

Etiopía implementó una política de neutralidad para buscar estabilidad regional; tiene el cargo de líder en la mediación pero ve su imparcialidad y capacidad de maniobra comprometida porque el conflicto lo involucra por las razones ya expuestas; pareciera que lleva a cabo dos políticas exteriores traslapadas: una nacional de neutralidad y una subregional de apoyo al grupo de Machar.¹⁵⁴ Etiopía se esforzó por mantener su neutralidad de modo bilateral con Sudán del Sur y en el ámbito regional para contener la escalada de violencia en la zona fronteriza entre Sudán del Sur y Sudán. Así lo demuestra su participación en la operación de mantenimiento de la paz en la región disputada de Abyei, en el cuadro de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y su asistencia a la misión de monitoreo fronterizo entre ambos países.¹⁵⁵ Sin embargo, su esfuerzo se desdibuja porque al hacer frente a las amenazas derivadas del conflicto se involucra de manera indirecta en él y compromete su liderazgo y capacidad de maniobra como mediador. Por otro lado, los retos que genera la propagación del conflicto hacen que el interés por encontrar una solución negociada para resolver la disputa se traslape con los intereses particulares de cada uno de los países mediadores y las preferencias de los beligerantes, esta dinámica crea el estancamiento de las negociaciones y falta de apoyo para la implementación de acuerdos. No sólo sucede porque los miembros de la región están ligados, en muchos casos de manera categórica, con las partes en conflicto o con otros gobiernos del Cuerno, también ocurre porque los gobiernos de aquella zona utilizan la mediación de un modo estratégico, aprovechándose de las ventanas de oportunidad que brinda el conflicto y que les permiten presionar para lograr objetivos políticos y económicos.

¹⁵⁴ “The Spillover Effect of South Sudan in Gambella”, *op. cit.*

¹⁵⁵ International Crisis Group, “South Sudan: A Civil War by Any Other Name”, *op. cit.*, p. 25.

En este capítulo se explicó cómo las rivalidades históricas entre los mediadores, la intervención ugandesa en Sudán del Sur, el rol de Sudán en la mediación y la propagación del conflicto en Etiopía han ocasionado intereses divergentes entre aquellos gobiernos. El primer punto brota del complejo sistema de seguridad que es El Cuerno: las guerras y las relaciones conflictivas entre los Estados de la región vuelven muy difícil la posibilidad de consenso entre ellos. Por un lado, la intervención de las fuerzas ugandesas contrapuso aún más a los mediadores. Por el otro lado, Sudán participó en las negociaciones con premisas de índole territorial y políticas. Finalmente, Etiopía, aunque pretendió liderar y ser imparcial, el conflicto y el funcionamiento del sistema la obligaron a involucrarse.

Estos cuatro argumentos demuestran algunas deficiencias de la teoría de mediación dominante. La teoría se mejorará si se agregan matices y complejiza aún más para permitir un análisis objetivo de los grupos mediadores en África. En este tipo de regímenes, el interés personal de los gobernantes debe ser considerado porque son regímenes clientelares y neo patrimoniales. El funcionamiento del sistema político de los grupos mediadores en África es, sin duda alguna, un aspecto que no puede quedar fuera del análisis de la mediación, Con el análisis de este capítulo, que si bien puede ser descriptivo, se busca demostrar este punto. Además, sólo un entendimiento del panorama de las relaciones entre los Estados del Cuerno permitirá al lector comprender el uso que los gobernantes hacen de las negociaciones, tema que veremos en el siguiente capítulo.

II. La mediación como estrategia: fines económicos y políticos

Podría ser evidente que la falta de confianza y las diferencias políticas e incompatibilidad de intereses entre el presidente Salva Kiir y el vicepresidente Riek Machar son uno de los elementos que más afectan la prolongación del conflicto. Sin embargo también cuenta el papel que tienen los mediadores y sus intereses en el desenlace. Uganda, Kenia, Etiopía y Sudán tienen intereses y objetivos diferentes en el desarrollo del conflicto y el modo en que trasladan sus demandas o deseos políticos al seno de la mediación obstaculiza su desarrollo. Estos países bloquean la mediación porque más allá de fungir como facilitadores de las negociaciones están involucrados en el conflicto de diferentes maneras y, además, usan la mediación para defender intereses de diversa índole.¹⁵⁶ En este capítulo, se argumenta, en sintonía con lo expuesto por Marieke Kleiboer, que los países de la región se involucran en Sudán del Sur para sacar provecho de la convergencia política; buscan atender las cuestiones más tangibles del conflicto, es decir, se concentran en soluciones que reduzcan la intensidad del conflicto y no las causas de raíz. Lo hacen para proteger sus intereses y conseguir objetivos diversos asegurando soluciones de medio rango que no atenten contra la estabilidad y el balance de poder del sistema.¹⁵⁷ Las oportunidades que brinda participar en la mediación causan fragmentación política entre los mediadores porque cuando hay muchos actores comprometidos con la resolución del conflicto, el problema no reside únicamente en quién lidera los esfuerzos para encaminar el proceso, sino en cómo los objetivos particulares de cada uno de ellos se traslapan y afectan de manera considerable el resultado de la mediación, ya que, como veremos en este capítulo, estos suelen ser

¹⁵⁶ Redie Bereketeab, "Why South Sudan Conflict is Proving Intractable", *op. cit.*, consultado el 12 de febrero de 2017.

¹⁵⁷ Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation*, *op. cit.*, p. 44.

incompatibles y contrarios.¹⁵⁸ En una entrevista con Katia Papagianni – directora del programa de apoyo a la mediación de la organización Humanitarian Dialogue – sostuvo que para la resolución del conflicto en Sudán del Sur “la región es parte del problema porque los gobiernos regionales no se comportan como mediadores”, es decir, “no hay una tercera parte [coordinada e] imparcial, en realidad la mediación funciona como una fachada de lo que es una negociación por el poder y por la obtención de beneficios específicos en el ámbito regional”.¹⁵⁹ La mediación tiene que ver más con la lucha por el control regional que con la resolución del conflicto y en este sentido una eventual pacificación de los enfrentamientos se vuelve difícil por la compleja rivalidad de intereses entre los gobernantes de los regímenes del Cuerno de África.

El capítulo analizará dos cuestiones relacionadas con las afirmaciones anteriores, en una primera sección veremos cómo la mediación es utilizada de modo estratégico con el fin de obtener beneficios económicos derivados del conflicto. Nos concentraremos en lazos comerciales, en la hidropolítica regional, que se relaciona principalmente con la administración del cauce del río Nilo y el apetito petrolero de los países mediadores vecinos de Sudán del Sur. En la segunda nos enfocaremos en cómo la mediación sirve de instrumento de protección y política exterior para asegurar el *status quo* de los regímenes de la región y el equilibrio político internacional. Primero veremos cómo el gobierno del presidente Uhuru Kenyatta ha canjeado su apoyo a la mediación a cambio de protección de responsabilidad internacional de crímenes de guerra y ha dejado de apoyar medidas específicas de los acuerdos, fruto de la mediación, porque se encontró en un conflicto de interés entre el apoyo a la mediación y su deseo por evitar cargos de crímenes de guerra. En un segundo momento estudiaremos a

¹⁵⁸ Marieke Kleiboer, *The Multiple Realities of International Mediation*, op. cit., p. 88.

¹⁵⁹ Andrés Morett, entrevista con Katia Papagianni, realizada el 25 de noviembre de 2016 en Ginebra, Suiza.

Etiopía, quien usa su dominio sobre la Autoridad Intergubernamental (IGAD) y el liderazgo que ejerce en la mediación al servicio de su proyección regional.

A. Agendas económicas divergentes entre los mediadores

La presencia de recursos naturales en el Cuerno de África causa fragmentación política en las negociaciones auspiciadas por el IGAD porque cada uno de los países mediadores busca obtener concesiones que favorezcan sus preferencias económicas en la región. La correlación que existe entre la presencia de riquezas naturales, tanto de recursos renovables como de no renovables, y eventuales conflictos violentos es importante. Autores como Micheal Ross, Paul Collier y Thomas Homer-Dixon sostienen que existe una relación muy poderosa entre un mal manejo de recursos naturales y el inicio, duración e intensidad de los conflictos tanto en el ámbito intra como en el inter estatal; sin embargo, explican de diversas maneras el mecanismo causal que liga estas dos variables. Pero coinciden en que se debe principalmente a la falta de instituciones sólidas que puedan administrar de manera eficiente los bienes públicos.¹⁶⁰ La existencia de recursos naturales puede traducirse en una oportunidad en diferentes ámbitos. Por un lado, un eventual control de la producción de estos brinda a grupos rebeldes recursos monetarios que aumentan la capacidad para poder atacar a las elites en la cúspide gobernante. Por el otro lado, gran parte de los regímenes del Cuerno de África sobreviven gracias al dinero proveniente de la explotación de recursos naturales, por lo que prefieren mantener un control monopolizado de los mismos.¹⁶¹

Esta sección del capítulo está dividida en dos partes. En la primera nos concentraremos en los lazos económicos de los países de la región y del recurso

¹⁶⁰ Vally Koubi et al., "Do Natural Resources Matter for Interstate and Intrastate Armed Conflict?", *Journal of Peace Research*, vol. 51, núm. 2, 2014, p. 231.

¹⁶¹ Alexander De Waal, *The real politics of the Horn of Africa: money, war and the business of power*, Malden, Massachusetts, Polity, 2015, p. 16.

hidrológico. La gestión y carácter de este recurso es esencial pues determina, junto con el petróleo, la escena geoestratégica y geopolítica de la región. La independencia de Sudán del Sur, cambió el panorama, pues como país independiente tiene acceso directo al cauce del río Nilo y ya no a través de Sudán. Esta situación contrapone a Sudán y Egipto, por un lado, quienes son aliados en lo que se refiere a la gestión del cauce del Nilo, contra Etiopía y otros países de “río arriba” o de donde nace el río, por el otro. Sudán del Sur se vuelve una encrucijada o más bien en un nuevo campo de batalla que los países involucrados quieren dominar porque, como algunos expertos afirman, las decisiones relacionadas con la gestión de recursos naturales van a dictar las relaciones políticas en la región durante las próximas décadas.¹⁶² En la segunda parte analizaremos la compleja relación entre Sudán y Sudán del Sur y las tareas incompletas sobre la repartición petrolera, pendientes desde la secesión de 2005. Éstas tienen que ver principalmente con el arreglo financiero de repartición de las ganancias petroleras, el cual crea un frágil equilibrio en la relación entre ambos países que afecta la mediación, después abordaremos la voracidad con la que los demás mediadores, principalmente Uganda y Kenia, buscan el modo de beneficiarse del hidrocarburo sudanés a través de su exportación comprometiendo su relación con el gobierno de Jartum. La dinámica que algunos llaman “políticas de oleoducto” en la región tiene que ver principalmente con la producción que emana de Sudán del Sur y el interés financiero de Uganda, Kenia y Etiopía, y de otros países como Ruanda y Tanzania, por obtener un beneficio económico mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura que permitan exportar el petróleo. Este aspecto hace que entre ellos haya desencuentros y engrandece la rivalidad que existe con Sudán, quien hasta hoy es el mayor beneficiado de las exportaciones de petróleo que Sudán del Sur realiza mediante los oleoductos existentes

¹⁶² International Crisis Group, “South Sudan: A Civil War by Any Other Name”, *op. cit.*, p. 19.

en su territorio. Para fines de nuestro análisis es importante estudiar ambos recursos porque moldean la política en la región y afectan el desarrollo del conflicto, ya que los países mediadores priorizan intereses económicos antes que la resolución del conflicto a través de las negociaciones o la elaboración de acuerdos.

1. La lucha hidropolítica de Etiopía y Sudán: razón de animosidades en el grupo mediador

El interés económico más tangible de los gobiernos de Uganda y Kenia en Sudán del Sur tiene que ver con las inversiones llevadas a cabo por sus connacionales y algunos gobernantes. Poco después del inicio del conflicto, el entonces canciller de Kenia, Karanja Kibicho aseguró que los lazos económicos con Sudán del Sur eran muy importantes debido a la gran cantidad de negocios que sus ciudadanos mantienen en territorio sur sudanés y por los corporativos y trabajadores keniatas presentes en aquel territorio; agregaba que el sector más importante era el financiero.¹⁶³ En las inmediaciones de Juba se encuentran el Banco Comercial de Kenia, el Banco de Equidad y otros servicios financieros brindados por empresarios de aquel país. Para Uganda el comercio con Sudán del Sur representa parte importante de su balanza comercial. El intercambio económico es particularmente relevante para comerciantes cerca de las fronteras, quienes venden sus productos en Sudán del Sur. De gran importancia son también los negocios relacionados con agricultura y construcción. Los granjeros y campesinos ugandeses obtienen importantes beneficios del comercio con Sudán del Sur, igualmente las empresas de construcción ugandesas, que son desde 2011, el principal abastecedor de material para la urbanización y obras de infraestructura en

¹⁶³ Walter Menya, "Kenya Stands to Lose Big if Peace Proves Elusive in South Sudan", *Daily Nation*, enero 4 de 2014, <http://www.nation.co.ke/news/Kenya-stands-to-lose-big-if-peace-proves-elusive-in-South-Sudan/1056-2134682-7ucd2vz/index.html>, consultado el 20 de marzo de 2017.

el país.¹⁶⁴ El gobierno ugandés tiene especial interés en defender la ruta comercial que va desde la capital, Juba, hacia el sur del país y que llega a la frontera ugandesa. Desde que se independizó Sudán del Sur, Uganda ha sido su principal socio comercial. Tan solo en 2014 las exportaciones mensuales del segundo hacia el primero representaron casi 220 millones de dólares estadounidenses, lo que significa que las ganancias provenientes del comercio con Sudán del Sur representan una cuarta parte de su presupuesto anual.¹⁶⁵ Para el gobierno de Jartum el principal aliciente monetario es el petróleo, el cual analizaremos en la siguiente parte de la sección. A pesar de que la relación económica entre Etiopía y Sudán del Sur no es tan intensa, su relación es sumamente significativa por las “hidropolíticas” o políticas de agua que refieren a la administración de agua del río Nilo. Esta situación ha causado tensas relaciones entre Etiopía, Egipto y Sudán.

Para el líder mediador, Etiopía, las relaciones con Sudán del Sur tienen una vertiente más bien en el ámbito regional y no específicamente en el bilateral. El intercambio económico del gobierno de Addis Abeba con el de Juba representa, en realidad, solo una mínima parte del total de la economía etíope. Comparado con los demás países del IGAD, Etiopía es el que menos anclado se encuentra con la economía sur sudanesa. Es por eso, junto con otras razones que ha sido capaz de liderar de manera más o menos independiente el proceso de mediación, aunque haya habido otros factores de tensión, como hemos visto anteriormente. Sin embargo la importancia que tiene el desenlace del conflicto, entendido como el acuerdo de repartición de poder, es vital para el gobierno de Addis Abeba. Para Etiopía el futuro gobierno será vital para el desarrollo a largo plazo de su relación con los países de la región, pues el poder ejecutivo de Juba

¹⁶⁴ “Uganda Counts its Losses in South Sudan”, *African Business Magazine*, 9 de enero de 2017, <http://africanbusinessmagazine.com/8FPgJ>, consultado el 20 de marzo de 2017.

¹⁶⁵ Apuuli, “Explaining the (II) legality of Uganda’s Intervention”, *op. cit.*, p. 363.

es relevante para la administración de los recursos que proporciona el río Nilo, el cual tiene dos afluentes principales: el Nilo Blanco en Sudán del Sur y el Nilo Azul en Etiopía;. Ambos siguen su curso hacia el norte, llegando a Jartum, donde se encuentran y continúan por territorio egipcio hasta desembocar en el mediterráneo, así se observa en el mapa 7.

Durante el año 2014 la relación de Etiopía con Sudán y Egipto se volvió álgida cuando los dos últimos solicitaron al gobierno de Addis Abeba frenar la construcción de la Gran Presa de Renacimiento Etíope (GERD, por sus siglas en inglés) que está siendo construida a 40 kilómetros de la frontera con Sudán (véase mapa 7). Ambos países, Egipto y Sudán dependen del flujo del río para abastecer la demanda de agua en zonas de riego para agricultura y temen que la construcción de la presa pueda reducir la cantidad de agua que atraviesa sus territorios. Por un lado, el proyecto, que se convertirá en la presa hidroeléctrica más grande de África, es, según el gobierno etíope vital para el desarrollo económico de Etiopía: generará casi seis mil watts de electricidad.¹⁶⁶ Por el otro lado, podría afectar el abastecimiento de agua en Sudán y Egipto, quienes han mantenido, desde que eran colonias británicas, el monopolio sobre la administración del río. Las tensiones entre los países llegaron a su clímax cuando, en mayo de 2013, el entonces presidente egipcio Mohamed Morsi amenazó con enfrentarse en una guerra directa con Etiopía y aseguró tener el apoyo militar de Sudán para atacar las inmediaciones de la presa si fuese necesario.¹⁶⁷ La oposición del gobierno de Cairo y de Jartum a la construcción del proyecto reside en los tratados que fueron firmados en 1959 en los cuales se otorgó casi la totalidad del agua del río Nilo a Egipto y Sudán para

¹⁶⁶ Campbell MacDiarmid, “Hydro Diplomacy on the Nile”, *Al Jazeera*, 10 marzo de 2015, <http://www.aljazeera.com/news/2015/03/hydro-diplomacy-nile-150309092540029.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.

¹⁶⁷ Toby Collins, “Wikileaks: Sudanese Launchpad for Egyptian attack on Ethiopian dam”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 3 de septiembre de 2012, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article43779>, consultado el 21 de marzo de 2017.

su explotación. Actualmente al primero le pertenece casi el 66 por ciento del flujo de agua, mientras al segundo el 22 por ciento.¹⁶⁸ Los Tratados también garantizaban un veto a Egipto para bloquear cualquier tipo de proyecto hidroeléctrico o de otra índole sobre las aguas del río. El porcentaje restante (12%) se pierde debido a la evaporación. Aún si los tratados no atribuyen ningún porcentaje a Etiopía, del cauce del Nilo Azul que se genera en su territorio, proviene más del 85 por ciento del flujo de agua total del río Nilo.¹⁶⁹ En 2010, países como Kenia, Uganda y Etiopía firmaron un marco cooperativo en el pidieron tener mayor acceso al agua y solicitaron a El Cairo desistir de la figura jurídica que le garantizaba el veto. Sudán y Egipto se opusieron.¹⁷⁰ No obstante, en 2011, Etiopía inició la construcción de la presa. A finales de 2014, el nuevo presidente egipcio, Abdelfatah Al-Sisi, redirigió su política hacia Etiopía con un enfoque más diplomático que llevó a una cooperación emergente entre los tres países. No obstante, las tensiones y cuestiones administrativas sobre el cauce del río siguen en juego. Algunos expertos aseguran que una relación de cooperación entre los tres países, es decir Sudán, Etiopía y Egipto podría traer estabilidad política y mejoraría las expectativas para la resolución del conflicto en Sudán del Sur.¹⁷¹ La falta de neutralidad del gobierno de Cairo, quien apoyó abiertamente a la facción de Salva Kiir, minó los esfuerzos conciliatorios de Etiopía en las negociaciones de paz. Además otros sugieren que la diplomacia egipcia actuó de este modo para colocar a Etiopía en una encrucijada

¹⁶⁸ Mohsin Ali y Barry Malone, “Who Owns the Nile? It’s More Complicated Than you Think”, *Al Jazeera*, 25 de marzo de 2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2015/03/owns-nile-150325143210621.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.

¹⁶⁹ Berouk Mesfin, “Ethiopia’s Role and Foreign Policy in the Horn of Africa”, *International Journal of Ethiopian Studies*, vol. 6, núm. 1 de 2, 2012, p. 89.

¹⁷⁰ Hassan Hussein, “Egypt and Ethiopia Spar over the Nile”, febrero 6 de 2014, <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/2/egypt-disputes-ethiopiarenaissancedam.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.

¹⁷¹ Goitom Gebreluel, “Rapprochement on the Nile”, *Al Jazeera*, 23 de diciembre de 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/12/rapprochement-nile-20141222103136327738.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.

y ejercer presión sobre la construcción del proyecto hidroeléctrico.¹⁷² En el cuadro de esta renovada política exterior, el gobierno de El Cairo se aproximó políticamente a Uganda para sabotear el proyecto de la Gran Presa etíope. También se acercó militarmente a Sudán del Sur, para evitar que este país se alineara con los países de “río arriba”, quienes han buscado obtener más recursos hídricos. Esta situación ha creado desacuerdos importantes entre Etiopía y el gobierno de Sudán del Sur.¹⁷³

El papel de Sudán del Sur en las políticas de agua regionales adquirió relevancia significativa desde su independencia. Cuando se firmó el Acuerdo Comprensivo de Paz de 2005 no había protocolos específicos sobre el porcentaje de utilización que se le otorgaría en caso de que el referéndum dictara la secesión de Sudán del Sur.¹⁷⁴ Cuando se independizó, el gobierno de Juba tenía tres opciones para garantizarse su acceso al cauce del río Nilo: respetar los acuerdos de 1959, lo que no otorgaba derecho alguno, acceder, junto con los países de río arriba al marco cooperativo, lo que suponía una oposición al duopolio egipcio sudanés, o buscar una solución alternativa negociando directamente con Sudán y Egipto. Los acuerdos de 1959 no preveían tampoco ninguna mención relativa al derecho internacional sobre la secesión de Estado y el respeto al Acuerdo, por lo que Sudán del Sur no estaba sujeto a él.¹⁷⁵ Pero esta situación otorgó al gobierno de Juba, y específicamente a Salva Kiir, la posibilidad de considerar apoyar o a Egipto o a Etiopía para conseguir concesiones a cambio. Por el otro lado, el inicio del conflicto y de las negociaciones obligó a los gobierno de Cairo y Addis Abeba a poner

¹⁷² Noura Ali, “Did Al-Sisi, Kiir, and Museveni Form a Tripartite Alliance against Ethiopia and Sudan?”, *Middle East Observer*, 11 de enero de 2017, <https://www.middleeastobserver.org/2017/01/11/did-al-sisi-kiir-and-museveni-form-a-tripartite-alliance-against-ethiopia-and-sudan/>, consultado el 21 de marzo de 2017.

¹⁷³ Biruk Mekonnen, “South Sudan Conflict and Egypt’s Hydro Politics”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 9 de abril de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article50596>, consultado el 21 de marzo de 2017.

¹⁷⁴ Charles L., Katz, “Another Cup at the Nile’s Crowded Spigot: South Sudan and its Nile Water Rights”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44, núm 3, 2013, p. 1252.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 1257.

en marcha estrategias políticas para garantizarse el apoyo de Sudán del Sur en las hidropolíticas del Cuerno de África. En este ámbito, Sudán del Sur optó por la tercera vía; decidió negociar por su parte cuando Egipto se involucró diplomáticamente en el conflicto.

En una reunión de la IGAD en Addis Abeba de marzo de 2014, Egipto buscó participar estratégicamente para obligar a Etiopía a otorgar concesiones sobre la cuestión de la Gran Presa. Con este objetivo forjó una alianza militar con una de las partes en conflicto: el gobierno de Sudán del Sur.¹⁷⁶ El 20 de noviembre de 2014, casi un año después del inicio del conflicto, Salva Kiir fue recibido en El Cairo. En aquella ciudad, además de concretizar su alianza militar, se firmaron acuerdos bilaterales sobre la gestión del Nilo. El principal logro de este encuentro se ilustra con la creación de un cuerpo conjunto presidido por ministerios de ambos países para la administración del recurso hídrico. Hossam Maghazi, ministro de agua y recursos de Egipto, visitó Juba varias veces y aseguró que el acuerdo brindaba beneficios e intereses en común a ambos países.¹⁷⁷ En una entrevista con un consultor de la Organización Mundial Luterana de nacionalidad sur sudanesa y expatriado desde la Segunda Guerra Civil de Sudán, me confirmó que este movimiento político egipcio era uno estratégico para asegurar la cooperación sur sudanesa en contra de Etiopía. También me comentó que podía ser una de las razones por las que el gobierno de Addis Abeba era especialmente complaciente con los rebeldes sur sudaneses e incluso afirmó que “era evidente que los etíopes apoyaban al SPLM/A-IO, aunque no mencionó específicamente cómo, agregó que el

¹⁷⁶ Ayah Aman, “Egypt Tries to Woo South Sudan in Nile Water Dispute”, *Al Monitor*, marzo 31 de 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/egypt-south-sudan-nile-water-dispute-ethiopia.html#ixzz4f1UwRjQZ>, consultado el 22 de abril de 2017.

¹⁷⁷ Ayah Aman, “Egypt Supports South Sudan to Secure Nile Share”, *Al Monitor*, abril 13 de 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/iw/originals/2015/02/egypt-nile-water-south-sudan-development-projects.amp.html>, consultado el 22 de abril de 2017.

apoyo era más bien político y diplomático.¹⁷⁸ Prueba de esto es el tiempo que Riek Machar, líder de los rebeldes, residió en Pagak, un pueblo al oeste de Etiopía, en la región de Gambela. Para Egipto, Sudán del Sur representa una alternativa hídrica. En 2009 comenzó la construcción de un canal en el estado sur sudanés de Jonglei.¹⁷⁹ Para Etiopía, como para Egipto y otros gobiernos mediadores, la persona que se mantenga en el ejecutivo es vital para efectos de la disputa sobre el cauce del Nilo. Salva Kiir está en el bando de Egipto respecto a las políticas del Nilo, pero si Machar recuperara el poder, Etiopía podría salir ganando y obtener apoyo del gobierno de Juba. A las políticas en torno a la administración del cauce del río Nilo, que ven enfrentados a Etiopía con Sudán y Egipto, pero también a Sudán del Sur con Sudán y Etiopía, se le suma la delicada y complicada dinámica petrolera en la región. Etiopía no tiene grandes yacimientos de petróleo, por lo que gran parte de su economía se basará, después de la construcción de la presa, en la producción de energía y de su exportación. Pero para los demás países mediadores que analizamos, Sudán, Kenia y Uganda, el interés petrolero en la región influye su política regional.

2. Sudán del Sur y la ambición petrolera de sus vecinos

Para Sudán el mayor interés económico en Sudán del Sur radica en el sector petrolero: el oro negro representa entre el 70 y 90 por ciento de su PIB y las ganancias que de su exportación derivan son vitales para su economía. Mantener las tarifas que paga el gobierno de Juba es esencial para su sobrevivencia económica. En el Acuerdo Comprehensivo de Paz de 2005 se estableció una fórmula de repartición entre este gobierno y el de Sudán del Sur sobre las rentas petroleras: después de otorgar un 2% de las ganancias totales a cada estado productor de petróleo, el restante sería dividido entre

¹⁷⁸ Andrés Morett, entrevista anónima, realizada el 7 de diciembre de 2016 en Ginebra, Suiza.

¹⁷⁹ Ayah Aman, "Egypt Supports South Sudan to Secure Nile Share", *op. cit.*

Juba y Jartum en partes iguales.¹⁸⁰ De ahí se partió para la negociación del Acuerdo Financiero Transitorio que debía formalizarse antes de la independencia, el cual no ha sido completamente implementado, pende de un hilo porque puede romperse en cualquier momento y alterar el frágil nexo entre los gobiernos de Omar al-Bashir y Salva Kiir.¹⁸¹

El acuerdo es vulnerable por aspectos que están relacionados con el conflicto civil, tensiones locales y enfrentamientos armados entre ambos países. Para Sudán del Sur la producción petrolera representa el 98% de su presupuesto. En cuanto a Sudán la situación es igual de delicada porque después de la secesión perdió más del 75% de sus recursos petroleros, sin embargo goza de la infraestructura necesaria para la exportación de este hidrocarburo a través de la ciudad de Puerto Sudán.¹⁸² Esto representa una ventaja que el gobierno de Jartum usa estratégicamente para obtener concesiones políticas por la dependencia de Salva Kiir de los recursos monetarios derivados del petróleo para desarrollar al país y pagar a las fuerzas armadas que luchan contra los rebeldes.¹⁸³

El acuerdo no fue implementado por diversas crisis que tuvieron lugar en 2012. A inicios de ese año, Sudán comenzó a vender petróleo sur sudanés para compensar las pérdidas derivadas de la falta de pago de las tarifas de tránsito sur sudanesas. En respuesta, Sudán del Sur, argumentando robo de petróleo, paró por completo la producción de crudo creando un gran hueco en sus finanzas, pero mostraba a Sudán su tenacidad para buscar concesiones. A esta acción siguieron bombardeos por parte de

¹⁸⁰ “Comprehensive Peace Agreement between The Government of The Republic of Sudan and The Sudan People’s Liberation Movement/Sudan People’s Liberation Army”, capítulo 5, artículo 5.3, disponible en <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>, consultado el 8 de febrero de 2017.

¹⁸¹ Laura M. James, *Contested Borders: Continuing Tensions over the Sudan-South Sudan Border*, Working Paper núm. 40, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 7.

¹⁸² *Ibid.*, p. 43.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 37.

Sudán a refinerías en los estados de Unidad y Alto Nilo en Sudán del Sur (Unity y Upper Nile en el mapa 2).¹⁸⁴ La confrontación se intensificó cuando soldados del SPLA, brazo armado del SPLM de Salva Kiir, ocuparon el pueblo y la refinería de Heglig, (véase mapa 3 de los anexos) cuyo enfrentamiento llevó a ambos países a estar muy cerca de una guerra abierta.¹⁸⁵

La IGAD y la Unión Africana forzaron a ambas partes a llegar a un acuerdo sobre seguridad fronteriza y producción petrolera en septiembre de 2012, el cual ha permitido a estos gobiernos mantener un interés económico en común y ha abierto una fase de cooperación.¹⁸⁶ La producción se relanzó en 2013 y para junio los primeros barriles se encontraban en Puerto Sudán. Aunque en los primeros meses Juba cumplió con el pago de las tarifas de tránsito, se ha retrasado en algunas ocasiones, además ha solicitado una reducción de las mismas creando tensiones entre los gobiernos. Con el auge del conflicto civil en Sudán del Sur, el gobierno de Jartum ha utilizado el apoyo que brinda a los rebeldes sur sudaneses para obtener nuevas concesiones en esta materia; condicionó el pago completo de tarifas a cambio del cese de apoyo a los rebeldes.¹⁸⁷ El acuerdo expiró a finales de 2016 y fue extendido por otros tres años siguiendo los lineamientos del acuerdo financiero transitorio de 2012, en donde se acordó que Sudán del Sur pagaría 24 dólares estadounidenses por barril de petróleo por concepto de tarifa de tránsito, a esto se le sumaría una cantidad de tres mil millones de dólares cada tres años, que equivale a la duración del contrato. No obstante que se haya renovado, el acuerdo es inestable y causa de incertidumbre en la relación de ambos gobiernos porque

¹⁸⁴ “South Sudan ‘to Complete Shutdown’ of Oil Production”, *BBC News*, 28 de enero de 2012, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-16769935>, consultado el 10 de febrero de 2017.

¹⁸⁵ “Sudan Fighting Escalates over Heglig Oilfield”, *Al Jazeera English*, 14 de abril de 2012, (sec. Politics), <http://www.aljazeera.com/news/africa/2012/04/2012414152014367237.html>, consultado el 11 de febrero de 2017.

¹⁸⁶ “Sudan and South Sudan ‘Agree Oil Deal’”, *BBC News*, 27 de septiembre de 2012, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-19738921>, consultado el 10 de febrero de 2017.

¹⁸⁷ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p.10.

los precios internacionales de petróleo no están garantizados y los ataques, principalmente del SPLM/A – IO, pero también de otros grupos, a refinerías petroleras han disminuido la producción.¹⁸⁸

El petróleo es de igual importancia en la región. Algunos años antes del inicio del conflicto, Uganda descubrió yacimientos de petróleo cerca de Sudán del Sur; se ha acercado a Kenia, quien también exploró este hidrocarburo en su subsuelo. Ninguno de los países cuenta con la infraestructura necesaria para exportar el crudo. Sin embargo han intentado desarrollar proyectos de infraestructura, invitando a Sudán del Sur, para exportarlo a través de las costas de Kenia. Esta situación ha creado más tensiones con el gobierno de Jartum, que como ya vimos depende de las tarifas que paga Sudán del Sur en relación a los barriles de petróleo y no desea ver a su vecino del sur independiente de su infraestructura. Como podemos apreciar en el mapa 8 existen dos principales oleoductos que van desde los estados de Unidad y Alto Nilo hasta la ciudad de Puerto Sudán, donde se exporta el petróleo. El gobierno de Jartum obtiene el petróleo desde el norte de Sudán del Sur y el acuerdo financiero sobre la producción petrolera se refiere exclusivamente a los bloques 1, 3, 5a, 5b y el E, como se observa en el mapa 9. Sin embargo el bloque B no está sujeto a los acuerdos porque no está conectado con ningún oleoducto hacia el norte. En realidad está, apenas, en fase de exploración. El gobierno de Juba comenzó a explotar este bloque desde 2014 buscando nuevas alianzas. El gobierno anunció que había un depósito petrolero de más de tres mil millones de barriles de petróleo y lo dividió en concesiones menores que fueron repartidas para su exploración entre diversas empresas extranjeras. Gran parte de los depósitos en el estado de Jonglei se concedieron a Oranto Petroleum, una empresa nigeriana que contempló

¹⁸⁸ “Sudan and S. Sudan Extend Oil Agreement for Three More Years” *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 23 de diciembre de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article61190>, consultado el 11 de febrero de 2017.

invertir más de 500 millones de dólares en exploración y que compartiría el bloque con la empresa nacional sur sudanesa Nilepet. Al mismo tiempo se invitó a otras empresas francesas, como Total, y estadounidenses, como Exxon Mobile. Otros países, como China, India e Indonesia han invertido también en la industria petrolera en el Cuerno de África.¹⁸⁹

Este hidrocarburo genera una dinámica particular. Los gobiernos de esta región buscan ser autosuficientes mediante la explotación de esta industria y suelen tener intereses contradictorios. El gobierno de Sudán del Sur ha buscado rutas alternativas para exportar su petróleo, recordemos que no cuenta con la infraestructura necesaria para este fin y que tampoco tiene salida al mar, como se ve en el mapa 1. Además de los oleoductos que pasan por Sudán, un modo de transportar el petróleo hacia el Océano Índico a través de Kenia, Etiopía o incluso hacia el sur, pasando por Uganda y Tanzania, podría brindarle al gobierno de Juba independencia respecto al gobierno de Jartum. Para el último tal alternativa representa una amenaza directa a su economía. Omar al-Bashir y su gobierno han visto con recelo el plan LAPSSET –proyecto de infraestructura, en donde se planea la construcción de un gran puerto en la ciudad costera de Lamu, Kenia (véase mapa 10). Además de ligar las capitales de Sudán del Sur y Etiopía, mediante un oleoducto, la iniciativa involucra la construcción de carreteras y aeropuertos;¹⁹⁰ fue lanzado por los presidentes de Kenia, Sudán del Sur y Etiopía en 2012, y se espera que sea terminado para 2018; podría representar rutas alternativas de exportación tanto para Sudán del Sur, como para Etiopía. Este último no tiene salida al mar por lo que depende

¹⁸⁹ Okech Francis, “South Sudan Grants Oronto Permit to Explore ‘Vast’ Oil Block”, *Bloomberg*, 6 de marzo de 2017, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-06/south-sudan-grants-license-to-oronto-to-explore-vast-oil-block>, consultado el 22 de marzo de 2017.

¹⁹⁰ LAPSSET Corridor Development Authority, “Building Transformative and Game Changer Infrastructure for a Seamless Connected Africa”, <http://www.lapsset.go.ke/>, consultado el 21 de marzo de 2017.

de Djibouti para cualquier exportación vía marítima, así lo ilustra el mapa 12.¹⁹¹ El proyecto también causó desencuentros entre el gobierno keniano y el ugandés. El presidente Museveni no acudió a la ceremonia en donde se anunció el inicio del proyecto. El gobierno keniano invitó a su contraparte ugandesa a sumarse al proyecto, pues el segundo encontró un depósito petrolero cerca del Lago Alberto que podría producir casi 3 millones y medio de barriles de petróleo, según algunos expertos. Durante los años siguientes el presidente Uhuru Kenyatta intentó convencer a Museveni de sumarse a esta iniciativa económica. Sin embargo, el gobierno ugandés optó por un proyecto que le permitirá exportar petróleo en 2018 a través de un oleoducto con el puerto de Tanga en Tanzania, cerca de Dar es Salaam. En el mapa 11 se pueden observar algunos de los oleoductos que se pensaban construir en el año de 2012. Sin embargo hoy difieren pues el del proyecto LAPSSET no pasa por la ciudad de Lokichar, más bien por la de Isolo, y el oleoducto que se está construyendo, para uso exclusivo de Uganda, llega al puerto de Tonga. Algunos sugieren que la decisión de Uganda, anunciada en 2016, tiene que ver con la cuestión de seguridad en Kenia, quien es constantemente atacada por islamistas somalíes.¹⁹²

Uganda, Etiopía y Sudán del Sur, necesitan salidas al mar para poder exportar su petróleo. Esto los ha llevado a aliarse con otros países como Kenia, Tanzania y Djibouti en ciertos momentos. La presencia de recursos naturales liga también a países como Egipto y Sudán, quienes tienen un interés común en preservar el control sobre el río Nilo. Podríamos afirmar que se trata de una maldición de los recursos o una paradoja

¹⁹¹ “Pipeline Poker”, *The Economist*, 25 de mayo de 2013, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21578402-east-africa-danger-throwing-away-part-its-new-found-oil>, consultado el 19 de marzo de 2017.

¹⁹² “Uganda Picks Tanzania for Oil Pipeline, Drops Kenya Plan”, *BBC News*, 23 de abril de 2016, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-36121081>, consultado el 23 de marzo de 2017.

de la abundancia.¹⁹³ Esta tesis afirma que países ricos en recursos naturales pueden tener resultados económicos y políticos desastrosos que solo pueden ser superados con mecanismos efectivos para la gestión de recursos naturales. En el caso de los países que analizamos, la presencia del petróleo hace que dictadores codiciosos se mantengan en poder a través de sistemas rentistas que no permiten acceso al poder de grupos rivales.¹⁹⁴ Si bien este tema no es objeto de esta tesis, importa considerar la dinámica derivada de la competición por el petróleo y el cauce del Nilo, que se crea entre estos regímenes porque todos están involucrados en el proceso de mediación; tienen objetivos establecidos e incompatibles en muchos casos y utilizan las negociaciones para la resolución del conflicto como un foro más para avanzar sus deseos económicos, pero no exclusivamente, como se expondrá a continuación, la mediación también es usada con fines diplomáticos.

B. La mediación como herramienta de protección

Dentro de la IGAD, la mediación se volvió parte de la política exterior de los países mediadores y es instrumento para los objetivos de gobernanza regional de cada Estado, lo que vuelve confusa la línea divisoria entre los intereses de las partes en conflicto y de los mediadores.¹⁹⁵ En el Cuerno de África la sobrevivencia de los regímenes es la prioridad de los gobernantes y los conflictos suelen ser ventanas de oportunidad para mover el balance de poder regional en su favor. Las elites en el gobierno utilizan el juego de alianzas, que es dinámico y volátil, con sus vecinos como instrumento para asegurar su permanencia. En este sentido, el conflicto en Sudán del Sur y la mediación para resolverlo son una excelente oportunidad para intentarlo; las negociaciones les

¹⁹³ Terry Lynn Karl, "The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty", *Journal of International Affairs*, vol. 53, núm 1, 1999, p. 31.

¹⁹⁴ Anca M. Cotet y Kevin K. Tsui, "Oil and Conflict: What Does the Cross Country Evidence Really Show?", *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 5, núm. 1, 2013, p. 77.

¹⁹⁵ Wallensteen y Svensson, "Talking Peace", *op. cit.*, p. 8.

permiten obtener concesiones políticas que favorezcan su rol en el ámbito regional. Alexander de Waal conceptualiza este *modus operandi* como un “mercado político”, el cual funciona en niveles nacionales y regionales. En este sentido, las cúspides gobernantes utilizan la violencia como “moneda corriente” para obtener beneficios; tienen a su disposición grupos de personas, a los que pagan por su lealtad, y los movilizan o dejan de movilizar en caso de ser necesario. Los gobiernos lo hacen dentro de sus territorios pero también como un instrumento de política exterior para desestabilizar gobiernos enemigos.¹⁹⁶ La política es un negocio en donde la *realpolitik* domina las “transacciones” entre los gobernantes de la región, que hace que los conflictos internos no sean puramente nacionales, más bien adquieren una naturaleza regional que brinda una ventana de oportunidad.¹⁹⁷ La dinámica de seguridad en la región lo vuelve posible y va en contra de los enfoques que ha intentado implementar la IGAD para promover estabilidad. En el papel, la Autoridad Intergubernamental hace un llamado al respeto del derecho internacional, respeto mutuo entre los Estados y la no injerencia en los asuntos internos.¹⁹⁸ Pero en la práctica es muy diferente, como veremos en las líneas siguientes.

En la primera parte de esta sección analizaremos la falta de compromiso de Kenia con la mediación por el deseo de evitar la responsabilidad penal de su jefe de gobierno. Nairobi fue el aliado diplomático más importante del SPLA durante la Segunda Guerra Civil Sudanesa, que dio lugar a la independencia de Sudán del Sur; luego fungió como líder de los esfuerzos de mediación y gracias al apoyo del General Sumbweiyi, quien hoy es el enviado al IGAD para efectos de la mediación de la guerra

¹⁹⁶ Alexander De Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa*, *op. cit.*, p. 19.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 38.

¹⁹⁸ Kasaija Phillip Apuuli, “Recursos naturales transfronterizos en la región del Cuerno de África: El papel de la Estrategia de Paz y Seguridad de la IGAD”, *Relaciones Internacionales*, núm. 18, 2011, p. 28, <https://revistas.uam.es/rrii/article/view/5097>, consultado el 6 de marzo de 2017.

civil, Sudán del Sur logró firmar el Acuerdo Comprehensivo de Paz (CPA) que garantizó su autodeterminación. Sin embargo, desde que iniciaron las negociaciones para resolver el conflicto actual, Kenia no ha sido el líder porque no desea comprometerse de lleno con la mediación. Durante 2013 y 2015 el presidente Kenyatta estuvo más concentrado en utilizar la mediación para su protección; buscó evadir responsabilidad internacional por crímenes contra la humanidad y la de dos de sus allegados, y dejó de apoyar medidas que sugerían cualquier tipo de responsabilidad criminal en Sudán del Sur, como el tribunal híbrido, durante las negociaciones del IGAD. En la segunda parte veremos como el dominio que Etiopía ejerce sobre la mediación se debe a dos factores: por un lado, tiene gran influencia en la organización regional, la cual ha liderado desde 2008; por el otro lado, ha desarrollado una política de neutralidad que le ha garantizado apoyo internacional. Etiopía utiliza este dominio como una coraza protectora de sus vecinos pero convierte la mediación en una herramienta más de su política exterior.

1. Kenia y el uso de la mediación para protegerse de la responsabilidad penal internacional de crímenes de guerra

El papel de Kenia en el conflicto no es tan intenso como en el caso de Uganda, Sudán o Etiopía. A diferencia de estos, Nairobi se ha involucrado sólo diplomáticamente en las negociaciones del IGAD, y si bien tiene un compromiso militar, este responde al envío de tropas en el cuadro de la operación de mantenimiento de la paz de la ONU (UNMISS), y no lo hace apoyando a grupos rebeldes o a Juba proveyendo armas. El gobierno en Nairobi ha sido esencialmente diplomático y su papel en la mediación se ha basado en dos aspectos importantes: el control de la seguridad de sus fronteras, relacionado con el interés de asegurar el flujo comercial, como vimos en la sección

anterior, y el deseo por evitar cargos por crímenes de guerra.¹⁹⁹ Tal tentativa tiene que ver con la falta de apoyo que el presidente Kenyatta ha brindado a la implementación de ciertas medidas, en específico la responsabilidad penal de las partes en conflicto en Sudán del Sur. Durante los primeros meses del conflicto y hasta mediados de 2016, Kenia buscó una solución intermedia que evitara cargos de crímenes de guerra para defender sus propios intereses.

La relación de Nairobi con el SPLM y su brazo armado, la SPLA, fue muy especial e intensa particularmente durante la Segunda Guerra Civil, que terminó gracias a la firma del CPA, en Nairobi, el 9 de enero de 2005 (véase cronología del conflicto en el anexo 2). Aquella mediación, encabezada por el enviado especial keniano, el general Lazarus Sumbeiywo, hubiera fracasado de no haber sido por su apoyo y el de la IGAD;²⁰⁰ sus tácticas políticas y diplomáticas fueron vitales para la implementación del acuerdo y evitar crisis que se desprendieron de eventos como la muerte del líder del SPLM, John Garang, en el año 2005.²⁰¹ Cuando, en diciembre de 2013, se desató el conflicto de Sudán del Sur, las prioridades del gobierno en Nairobi cambiaron. El presidente ya no era aquel amigo de Garang que se había comprometido de manera intensa con la mediación. En 2012, Uhuru Kenyatta se volvió jefe del ejecutivo y sus prioridades políticas se traslaparon con el desenlace del conflicto y acusaciones de crímenes de guerra.

Organizaciones Internacionales como Oxfam y Human Rights Watch pusieron en evidencia que las atrocidades cometidas en Sudán del Sur fueron violaciones importantes de derechos humanos. La Unión Africana, publicó, en agosto de 2015, un reporte que emanó del trabajo de la Comisión de la organización para la Investigación

¹⁹⁹ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 10.

²⁰⁰ Hilde F. Johnson, *South Sudan, the Untold Story: from Independence to Civil War*, *op. cit.*, p. 7.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 8.

sobre Sudán del Sur.²⁰² El reporte se concentraba en abusos cometidos por ambas partes y sus milicias. Principalmente se encontró que la masacre en Juba de 2013 fue una política de Estado y que los rebeldes perpetraron ataques basados en etnicidad. Gran parte de las milicias recurrieron al reclutamiento de niños soldados y a abusos sexuales de civiles. Además se evidenció que muchos de los ataques fueron dirigidos de manera deliberada y sistemática en contra de la población civil.²⁰³ Aunque el trabajo de la comisión terminó en julio de 2014, varias partes del grupo mediador, principalmente Kenia, presionaron a la Unión Africana para que la publicación de dicho informe se retrasara para no minar el acuerdo de paz que se firmaría en agosto de 2015. Lo que refleja un papel demasiado pasivo de la Unión, quien decidió ser espectador y dejar el proceso en manos de la Autoridad Intergubernamental.²⁰⁴

Desde que iniciaron las negociaciones para una posible resolución del conflicto, los miembros de la IGAD expusieron la necesidad de la justicia transicional para una paz sustentable. En el capítulo cinco del Acuerdo para la Resolución del Conflicto en Sudán del Sur (ARCSS) se estableció un mecanismo para castigar las violaciones a derechos humanos.²⁰⁵ Se propusieron tres instituciones: una corte híbrida, una comisión de la verdad, y una autoridad de compensación y reparación. La eventual creación de la Corte fue motivo de tensión entre Kenia, quien desea evitarla, y la Corte Penal Internacional, quien afirma que ésta es esencial para la resolución del conflicto.²⁰⁶ A

²⁰² African Union Commission of Inquiry on South Sudan, “Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan”, Informe, Addis Abeba, 15 de octubre de 2014, disponible en <http://www.peaceau.org/en/article/final-report-of-the-african-union-commission-of-inquiry-on-south-sudan>, consultado el 12 de febrero de 2017.

²⁰³ Enough Team, “African Union Commission of Inquiry on South Sudan Report”, *Enough Project*, noviembre 10 de 2015, <http://www.enoughproject.org/blogs/african-union-commission-inquiry-south-sudan-report>, consultado el 14 de febrero de 2017.

²⁰⁴ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 23.

²⁰⁵ “Agreement on the Resolution of the Conflict in The Republic of South Sudan”, Addis Abeba, 17 de agosto de 2015, https://unmiss.org/sites/final_compromise_agreement_for_south_sudan_conflict.pdf, consultado 13 de febrero de 2017.

²⁰⁶ Taban Romano, “The Promise of a Hybrid Court for South Sudan”, *Justice Hub*, 28 de junio de 2016, <https://justicehub.org/article/promise-hybrid-court-south-sudan>, consultado el 15 de febrero de 2017.

pesar de que en septiembre de 2015, un mes después de la firma del ARCSS, los jefes de Estado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (AUPSC) se comprometieron a tomar “todas las medidas necesarias para el establecimiento de la Corte”²⁰⁷ y que muchas organizaciones la consideran un baluarte para una paz sustentable, poco se ha hecho para su consolidación e implementación.²⁰⁸ En diciembre de 2016, el director de Derechos Humanos de Naciones Unidas urgió a la Unión Africana para establecer de manera pronta la Corte para investigar y castigar a aquellos culpables de haber cometido atrocidades; agregaba que el simple hecho de la presencia de ésta podría tener un efecto preventivo en futuras masacres.²⁰⁹ Según el ARCSS, la materialización de la Corte debiese ser 12 meses después del inicio del Gobierno Transicional de Unidad Nacional. Este último comenzó a operar en abril de 2016, lo que supondría que en 2017 la corte estuviera lista para juzgar a los involucrados en violaciones a derechos humanos y otros crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, en enero de 2017, el gobierno de Sudán del Sur sugirió retrasar su implementación argumentando que la paz en el país es imprescindible, y antecede la necesidad de la corte.²¹⁰

Una de las razones que prolongan el conflicto, es el uso de la mediación para intereses nacionales (o privados), en el caso de Kenia deriva en la falta de apoyo para la implementación de los acuerdos que en ella se alcanzan. De poco sirve negociar y

²⁰⁷ Human Rights Watch “Joint Letter: A Way Forward for the Hybrid Court for South Sudan”, Carta, 1 de noviembre de 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/11/01/joint-letter-way-forward-hybrid-court-south-sudan-0>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²⁰⁸ Amnesty International “South Sudan: Continued Fighting Must not Derail Hybrid Court to try War Crimes”, 13 de octubre de 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/south-sudan-continued-fighting-must-not-derail-hybrid-court-to-try-war-crimes/>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²⁰⁹ ONU Noticias, “UN Rights Chief Urges Establishment of Hybrid Court for Atrocities in South Sudan”, *United Nations News*, 14 de diciembre de 2016, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55801#.PnhDI>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²¹⁰ “South Sudan Government Wants Formation of Hybrid Court Delayed”, *Radio Tamazuj*, Juba, 29 de enero de 2017, <https://radiotamazuj.org/en/article/south-sudan-government-wants-formation-hybrid-court-delayed>, consultado el 14 de febrero de 2017.

firmar documentos, si los pactos que se logran no se materializan con la implementación. Un gran obstáculo en la mediación en Sudán del Sur es la falta de compromiso en el contexto de la corte híbrida. En la región hay gran escepticismo sobre la responsabilidad penal internacional de los gobernantes porque los cargos son en detrimento de la estabilidad de los Estados.²¹¹ Esto se demuestra con el protocolo que la Unión Africana incluyó en 2014: un principio de inmunidad aplicable a jefes de Estado y oficiales de alto rango del gobierno.²¹² Ya desde la estructuración del ARCSS los líderes de ambas partes, es decir Kiir y Machar, debían ocupar los puestos de presidente y vicepresidente en el gobierno de transición de unidad nacional, según el principio de repartición del poder establecido en agosto de 2015. Este artículo los eximía de la responsabilidad penal pues según el protocolo de la Unión Africana no podrían ser juzgados por ser funcionarios del gobierno: jefe de Estado y de gobierno respectivamente.

La oposición de Nairobi a la Corte Híbrida se origina en los cargos de septiembre de 2013 en los cuales el presidente y otros miembros de la clase política, como William Ruto (actual vicepresidente de Kenia), enfrentaban con la Corte Penal Internacional. Durante las elecciones de 2007, en Nairobi, ocurrieron enfrentamientos violentos entre la oposición, de la que formaba parte Ruto, y miembros del partido del presidente, al que pertenecía Uhuru Kenyatta. Éste último fue acusado, junto con otros involucrados, de armar un plan de ataque en venganza a la ofensiva violenta que la oposición (entre ellos Ruto) había cometido en contra del entonces presidente.²¹³ Es paradójico que

²¹¹ “Will the Hybrid Court for South Sudan Ever Try the Current Leadership?”, *ReliefWeb*, 18 de noviembre de 2016, reporte de *Institute for Security Studies*, <http://reliefweb.int/report/south-sudan/will-hybrid-court-south-sudan-ever-try-current-leadership>, consultado el 14 de febrero de 2017.

²¹² African Union, “Protocol on amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights”, 27 de junio 2014, <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-94-6265-150-0.pdf#page=222>, consultado el 14 de febrero de 2017.

²¹³ International Crisis Group, “Kenya: Impact of the ICC Preceedings”, Africa Breefing núm. 84, Nairobi, 9 de enero de 2012.

ambos políticos, quienes estuvieron en bandos diferentes en 2007, contendieran en fórmula conjunta por la presidencia en 2012. Al año siguiente, Kenyatta fue elegido presidente y Ruto vicepresidente; ambos afirmaron que su contienda era un ejemplo de reconciliación. Sin embargo, algunos sugieren que lo hicieron para evitar los cargos de la Corte Penal Internacional.²¹⁴ Gracias al apoyo de la Unión Africana los cargos contra Kenyatta fueron retirados a finales de 2014.²¹⁵ Durante los meses que siguieron, el presidente luchó, con éxito, para retirar los cargos contra el vicepresidente y otros involucrados en la violencia postelectoral de 2007 y 2008. En abril de 2016 el gobierno expresó su conformidad con la decisión de la Corte Penal Internacional de absolver los cargos contra William Ruto.²¹⁶

El papel de Kenia en las negociaciones ha sido cauteloso y discreto. Nairobi estuvo más concentrado en evitar los juicios en la Corte Penal Internacional que en comprometerse de lleno con la IGAD. El interés político para defender la coalición de gobierno se traslapó con el de las negociaciones. No obstante, el papel de liderazgo que tuvo durante las negociaciones del Acuerdo Comprehensivo de Paz en 2005 y la cambiada situación política en Kenia lo llevó a comprometerse únicamente con soluciones intermedias. Este tipo de soluciones, como afirma Betts, tiene como resultado acuerdos incoherentes que no son estables porque no transforman de manera contundente la relación entre las partes en conflicto si no se aplican incentivos de magnitud.²¹⁷ La actitud de Kenia derivó en el bloqueo de la implementación de acuerdos alcanzados en las negociaciones. El único de los éxitos diplomáticos que se le atribuye

²¹⁴ “Kenyan Leaders at The Hague”, *BBC News*, 5 de diciembre de 2014, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-24022005>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²¹⁵ Corte Penal Internacional “Decision on the Withdrawal on Charges Against Mr. Kenyatta”, ICC-01/09-02/11, 13 de marzo de 2015, disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/09-02/11-1005&ln=fr>, consultado el 17 de febrero de 2017.

²¹⁶ John Ngirachi, “Uhuru Happy About DP Ruto, Sang Acquittal”, *Daily Nation*, 5 de abril de 2016, <http://www.nation.co.ke/news/Uhuru-Kenyatta-DP-Ruto-Joshua-Sang-acquittal/1056-3147342-1444p8z/index.html>, consultado el 14 de febrero de 2017.

²¹⁷ Richard K. Betts, “The Delusion of Impartial Intervention”, *op. cit.*, p. 26.

a Kenia fue haber logrado la liberación de algunos miembros de la oposición en contra de Salva Kiir, quienes estaban encarcelados; conocidos como los *Former Detainees* (FD), fueron hospedados en una localidad de Nairobi y tiempo después se logró que los “Antiguos Detenidos” viajaran a Juba para negociar con el gobierno y se instalaran como una tercera parte dentro de la estructura de mediación del IGAD.²¹⁸ Sin embargo después de este intento, el gobierno keniano se concentró principalmente en iniciativas discretas que aseguraran la no responsabilidad penal.²¹⁹

Una vez que el resto de los cargos fueron levantados en contra de la clase política de Nairobi, Kenia tuvo un papel más activo, lo que demuestra su deseo por evitar cargos de crímenes de guerra. Este interés priorizaba su compromiso con la resolución del conflicto y utilizó estratégicamente su poder en la mediación para conseguirlo. En mayo de 2016, el Secretario General de la ONU designó a Johnson Mogoia Kimani Ondieki, un soldado keniano, jefe de la Misión de Naciones Unidas para Sudán del Sur (UNMISS).²²⁰ Esto marcó el inicio de una participación más activa de Kenia, pero que llevó a tensiones con Juba. Después de la reanudación de enfrentamientos violentos entre las partes, en julio de 2016, Kenyatta convocó a una reunión de emergencia con los diplomáticos de la IGAD en Nairobi, a donde también acudieron otros países como China, Estados Unidos y Noruega. En un comunicado condenaron los ataques y el regreso a la vía armada y solicitaron un cese el fuego; amenazaron con una revisión del mandato de la UNMISS para aumentar el número de efectivos; y llamaron a la

²¹⁸ “Mediator Says SPLM Leaders in Kenya Will Fly to Ethiopia for Talks”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 11 de febrero de 2014, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1497024240?pq-origsite=summon.>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²¹⁹ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 9.

²²⁰ ONU Noticias, “Secretary-General Appoints Lieutenant General Johnson Mogoia Kimani Ondieki of Kenya Force Commander, United Nations Mission in South Sudan”, 13 de mayo de 2016, <http://www.un.org/press/en/2016/sga1658.doc.htm.>, consultado el 15 de febrero de 2017.

implementación inmediata de los acuerdos de seguridad alcanzados en el ARCSS.²²¹ Días después, el presidente Uhuru Kenyatta viajó a Kigali con el objetivo de presionar a miembros de la IGAD para implementar medidas más punitivas contra las partes en conflicto; se propusieron embargo de armas y sanciones específicas en contra de líderes políticos.²²² La respuesta de Juba fue contundente y reveló la creciente tensión entre Sudán del Sur y el gobierno de Nairobi. Kiir calificó de lamentable la decisión del presidente keniano. Machar la apoyó asegurando que era la mejor elección para salvar al pueblo de Sudán del Sur. Uhuru Kenyatta respondió diciendo que “[su] hermano más joven, había caído de nuevo en la violencia” y que era responsabilidad suya y de la región restablecer la paz y la seguridad en el país.²²³ Aunque Kenyatta intentó asumir un papel más generoso con el proceso de paz, le fue muy difícil llevar el liderazgo, pues por diversas razones Etiopía se encontró en mejor posición para manejar la mediación.

2. La mediación como instrumento de política exterior: el caso de Etiopía

Etiopía lidera las negociaciones gracias a la política de neutralidad que ha desarrollado en la región, ésta le permite aumentar su influencia regional y sirve de complemento a su política exterior que, como hemos visto, se basa en tres ejes generales: la conservación de su integridad territorial, el acceso al cauce del Nilo y su desarrollo económico. El primero de estos puntos fue desarrollado cuando exploramos las intervenciones mutuas de los países de la región. Nos referimos a la disputa de la región

²²¹ “IGAD Foreign Ministers Call to Strengthen UNMISS Mandate”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 12 de julio de 2017, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1802993983?pq-origsite=summon>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²²² “IGAD Makes Tough Call Against Restive S/Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 15 de agosto de 2014, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1804777198?pq-origsite=summon>, consultado el 15 de febrero de 2017.

²²³ “South Sudan Regrets Kenya Push to Deploy Foreign Troops in Juba”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 19 de julio de 2016, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1804924580?pq-origsite=summon>, consultado el 15 de febrero de 2017.

de Ogaden y la presencia de grupos armados en la misma. Sobre el segundo y tercer punto explicamos cómo el proyecto de la Gran Presa de Renacimiento Etíope es baluarte para el desarrollo económico de la región, y cómo su construcción ha enfrentado al gobierno etíope con los de Sudán y Egipto. En esta sección del capítulo explicaremos cómo su política exterior con miras a estabilizar la región, que se desprende de una percepción de vulnerabilidad, le ha granjeado apoyo internacional y éste le ha permitido tener significativa influencia regional, que Etiopía usa para liderar la mediación.

Su prestigio en el Cuerno de África es palpable en tres aspectos diferentes: es sede de la Unión Africana, lidera las instituciones de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y de esta se desprende el tercero: su preponderancia en la mediación. En este sentido, la política del gobierno de Addis Abeba le ha facilitado la búsqueda de estabilidad regional, como por ejemplo en el conflicto entre Sudán y Sudán del Sur, aportó tropas para la operación de mantenimiento de la paz en Abyei (UNISFA) y para la misión de monitoreo fronterizo entre ambos países de la cual el general etíope Gebreegzabher Mebrahtu es jefe. Un reporte de International Crisis Group confirma la habilidad de Etiopía para conseguir “estabilidad entre los gobiernos de la región”; el acuerdo que se firmó para la Resolución del Conflicto en Sudán del Sur (ARCSS) logró prevenir un conflicto de magnitud regional y aunque la completa resolución del conflicto, hasta ahora, sigue pendiente, logró concesiones políticas importantes de los gobiernos involucrados y de los beligerantes.²²⁴

Etiopía se ha sentido amenazada por los regímenes aledaños a lo largo de su historia. El Cuerno de África es una de las regiones más propensas a conflictos violentos en el mundo, tal y como ya hemos señalado. Ninguno de los países de la región que compone el IGAD ha estado aislado de los problemas y conflictos violentos, no importa

²²⁴ International Crisis Group Report, “South Sudan: Rearranging the Chessboard”, *op. cit.*, p. 1.

la distancia ni la intensidad de los mismos.²²⁵ Esta región es un complejo de seguridad muy particular, en el cual las amenazas militares y políticas ligan a los Estados que se encuentran cercanos geográficamente, y donde hay una lucha constante por mantener el poder.²²⁶ En este contexto, Etiopía ha batallado por el control regional liderando el proceso de mediación e intentando evitar interferencia directa de terceros países, los cuales, no obstante, se han involucrado. La posición geopolítica de Etiopía en la región es muy particular, su desarrollo económico depende en gran parte de su relación con Sudán y su seguridad, principalmente fronteriza, depende de Eritrea y Somalia, aunque también de los conflictos que se desarrollan en sus países vecinos, como es el caso del conflicto en Sudán del Sur. Observando el mapa 12 se puede constatar como Etiopía está justo en el centro de la región. Es uno de los países más extensos geográficamente de todo el continente y también de los más poblados, su geografía es montañosa, sobre todo cerca de las fronteras lo que le permite tener una especie de barrera natural contra ataques.²²⁷ Su localización lo ha llevado a poner en pie una política exterior de neutralidad, para servir sus intereses de defensa, y armarse de un ejército de los más desarrollados de todo el continente, con el que busca influenciar la región para contener los conflictos.²²⁸ Prueba de esto es la intensa contribución de su ejército a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Como ilustran las gráficas 1 y 2 del anexo 5, el gobierno de Etiopía está dentro de los cinco países con mayor presencia

²²⁵ Berouk Mesfin, "The Horn of Africa as a Security Complex: Towards a Theoretical Framework", *African Conflict Prevention Program Institute for Security Studies*, 2010, p. 2, disponible en <http://www.open.ac.uk/socialsciences/bisa-africa/confpapers/2010/horn-of-africa-b-mefsin.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

²²⁶ Barry Buzan, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2 ed., Boulder, Colorado, L. Rienner, 1991.

²²⁷ Mesfin, "Ethiopia's Role and Foreign Policy in the Horn of Africa", *op. cit.*, p. 89.

²²⁸ *Ibid*, p. 90.

de cascos azules en el mundo, y provee, él solo, más de un cuarto de los contingentes totales de estos desplegados en las tres operaciones en la región.²²⁹

Etiopía se ha beneficiado del apoyo internacional brindado por algunos países europeos, aunque también de Estados Unidos; ha logrado proyectar sus intereses y defenderlos en foros como el Consejo de Seguridad de la ONU y en la Unión Africana. Esto le permitió, en enero de 2014, que miembros del Consejo de Seguridad y algunos países de la UA aceptaran que Addis Abeba aportara una “solución africana a un conflicto africano” en el conflicto de Sudán del Sur. Ambos órganos, tanto el de la ONU, como el de la organización del continente prefirieron no involucrarse demás en la resolución del conflicto dejando a los miembros del IGAD resolver el asunto. Con su política de estabilidad y neutralidad en la región ha conseguido margen de maniobra. Etiopía ha logrado obtener el apoyo de países como Uganda y Kenia, quienes ven con recelo a los regímenes islamistas de Somalia o Eritrea. El segundo es su enemigo más fuerte en la región y estuvieron enfrentados en una guerra directa a finales de los años noventa y algunas confrontaciones militares indirectas en los años posteriores a esa fecha. Sin embargo los gobiernos de Kampala y Nairobi también han vivido momentos álgidos con Etiopía. Principalmente cuando el último condenó la intervención de la armada ugandesa en Sudán del Sur y con Kenia desde que tomó la batuta en la mediación. Para Etiopía, la IGAD es su principal foro de proyección regional ya que los demás países miembro suelen tener otras alternativas. Por un lado, Uganda y Kenia son parte de Comunidad de África del Este (EAC). Mientras que por el otro, Sudán, Somalia y Yibuti son parte de la Liga árabe.²³⁰

²²⁹ Eric G. Berman, y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, Working Paper núm 37, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 39.

²³⁰ Weldesellassie, “IGAD as an International Organization”, *op. cit.*, p. 27.

La presencia de funcionarios etíopes en alto puestos dentro de la IGAD ha sido utilizada para dominar la organización. La Autoridad Intergubernamental está compuesta por diversos órganos que realizan diferentes funciones, en los que el gobierno de Addis Abeba ejerce influencia. Las tareas más importantes recaen en la Asamblea de los jefes de Estado de los países miembros, la cual se reúne por lo menos una vez al año o bajo solicitud de alguno de los gobiernos. En orden jerárquico le sigue el Consejo de Ministros, el cual está compuesto por los cancilleres de cada uno de los países que forman parte de la organización. Las tareas principales del Consejo son la de formulación de políticas y aprobación del presupuesto anual, también entre sus objetivos está aquél de promover la paz y la seguridad. Por lo mismo, la Asamblea y el Consejo están muy relacionados con el funcionamiento del proceso de mediación.²³¹ También hay un Comité de embajadores el cual trabaja desde la sede de la IGAD, pero su función es más bien consultativa pues opera de cerca con los ministerios de asuntos exteriores de cada país. La Asamblea, compuesta por los jefes de Estado de cada miembro, es quien tiene los principales poderes para la toma de decisión, sin embargo, las prácticas anti democráticas de la región y la gran fragmentación política entre las cabezas de los ejecutivos de los Estados miembro vuelven las cumbres casi ceremoniales. La eficiencia de la IGAD depende de otros órganos, como el Secretariado, aunque constantemente sus actividades son bloqueadas por los desacuerdos en la cúspide de la Asamblea.²³²

Etiopía pudo liderar la mediación gracias a su preponderancia en la organización intergubernamental, basta con observar a las personas que tienen altos cargos en la jerarquía tanto de la IGAD como del proceso de mediación. El gobierno de Addis Abeba asumió la presidencia de la Asamblea el 14 de junio de 2008 y no ha cesado de serlo.

²³¹ Weldesellassie, "IGAD as an International Organization", *op. cit.*, p. 9.

²³² *Ibid.*, p. 10.

Desde el año 2012 es liderada por el Primer Ministro Hailemariam Desalegn, quien sucedió a Meles Zenawi, también etíope. Este gobierno ha sido presidente de la Asamblea y también del Consejo de Ministros violando el principio de rotación que se estableció en los protocolos de formación de la organización.²³³ En las reuniones del Consejo de Ministros la situación es similar: desde el 2008 todas han sido presididas por diferentes políticos etíopes como Seyoum Mesfin, Hailemariam Dessalegn, antes de ser cabeza del ejecutivo, y el que fuera canciller hasta noviembre de 2016, Tedros Adhamon. En cuanto al proceso de mediación, Seyoum Mesfin, quien fuera canciller y presidente del Consejo de Ministros del IGAD, es el enviado especial para las negociaciones; lideró el acuerdo alcanzado en 2015 junto con los enviados especiales para Sudán del Sur de los demás gobiernos de la región, los generales Lazarus Sumbeiywo de Kenia y Mohammed Ahmed Mustafa al-Dhabi de Sudán. En el comunicado donde se especificó que estas personas serían los enviados especiales para Sudán del Sur, se agregó que Tewolde Gebremeskal, también etíope, sería director de la división de paz y seguridad del IGAD.²³⁴ Su liderazgo también se ilustra en la sede de las reuniones ministeriales. Todas las cumbres de jefes de Estado entre el inicio del conflicto en Sudán del Sur y julio de 2016, han sido en la capital del gobierno etíope y han sido lideradas por su Primer Ministro. La primera tuvo lugar en Addis Abeba el 31 de enero de 2014, después del primer acuerdo de cese de hostilidades.²³⁵ A esta le siguieron tres, antes de la firma del Acuerdo de Resolución de agosto de 2015, todas

²³³ IGAD, “About us”, <https://igad.int/about-us>, consultado el 24 de marzo de 2017.

²³⁴ IGAD, “Communique of the 23th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, comunicado, Nairobi, 27 de diciembre de 2013, http://igad.int/attachments/725_CommuniqueOof%20the%2023rd%20IGAD%20Extraordinary%20Summit.pdf, consultado el 22 de marzo de 2017.

²³⁵ IGAD, “Communique of the 24th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, comunicado, Addis Abeba, 31 de enero de 2014, disponible en https://igad.int/attachments/751_Communique31Jan14.pdf, consultado el 25 de marzo de 2017.

fueron en territorio etíope y también presididas por el primer ministro de aquel país.²³⁶ Según el principio de rotación, desde el inicio del conflicto hasta la reanudación del conflicto tendría que haber habido tres presidentes diferentes en cada uno de los órganos, sin embargo no ha sido el caso. Etiopía buscó asegurarse un control férreo y estratégico sobre la organización y el desenlace del conflicto porque es esencial para su política sobre el Nilo, desarrollo económico, integridad territorial y también para su proyección regional.

No obstante el interés de Etiopía por mantener estabilidad en la región hay otros factores que aúnan al conflicto. Como veremos en el próximo capítulo la falta de compromiso de los actores externos a la región de la IGAD pero también la carencia de presión mediante sanciones contribuyeron a la prolongación indefinida de las negociaciones. Etiopía ha sabido utilizar el foro de la mediación estratégicamente para expandir su influencia en la región; se le facilitó gracias a su habilidad utilizando la organización regional de la IGAD para sus objetivos de política exterior regionales. Otro factor que la posibilita es la manera en que otros gobiernos han encarado el conflicto en Sudán del Sur. Por un lado, Tanzania y Sudáfrica se involucraron en el proceso de mediación, pero por cuestiones específicas no lograron hacerlo contundentemente. Por el otro lado, otras organizaciones internacionales, como la ONU, le permitieron al gobierno de Addis Abeba fungir como líder en la mediación para evitar la inversión de recursos políticos sustanciosos. Sin embargo, en el proceso de mediación en Sudán del Sur, Etiopía no ha funcionado como ‘tercera parte’ completamente imparcial para guiar la mediación porque para su gobierno este proceso de gestión de conflictos es un instrumento con el que busca objetivos de política

²³⁶ Véase los comunicados de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea del IGAD del no. 49 al no. 56, disponibles en la sección “communiqué” de la página de internet del IGAD, <https://igad.int/communique>.

exterior, entre ellos: su integridad territorial, mayor influencia sobre la administración de El Nilo y el desarrollo de su economía; por estas razones se muestra tan interesado en la resolución del conflicto, que efectivamente desea pero bajo los términos diplomáticos que más sirvan sus intereses. Aun existiendo recursos políticos e incentivos para presionar a las partes a concluir acuerdos, el grupo de gobiernos mediadores implicados luchan por beneficiarse, de diferentes maneras, del conflicto. Esta dinámica de fragmentación entre los miembros y las partes en conflicto crea una mediación elitista, en donde las causas de raíz del conflicto no son atendidas porque los grupos armados no son incluidos en las negociaciones únicamente los políticos de alto grado, lo que dificulta la implementación de los acuerdos. Es muy difícil tener un enfoque holístico porque hay tensiones que existen entre los miembros del grupo mediador, lo que amenaza uno de los factores más importantes para una mediación que logre contribuir a la resolución del conflicto: la presencia de un grupo coordinado y cohesionado. En Sudán del Sur se creó un grupo que se desmiembra por el traslape de los diferentes intereses económicos y políticos. La teoría ha de tener presente que éstos responden también a la agencia que posee cada uno de los mediadores, es decir, la manera individualista con la que cada uno de ellos es capaz de manejar e influenciar las negociaciones. Precisamente esta capacidad les permite descarrilarlas y condicionan el apoyo político de sus gobiernos a la gestión del conflicto a cambio de beneficios de índole económica y como herramienta para fines de protección o política exterior, cómo vimos en las líneas de este capítulo.

III. Desinterés e incapacidad de actores externos a la región

Ya hemos mencionado el dilema de la composición de grupos en el Cuerno de África, en donde la legitimidad que brindan amplios conjuntos de mediadores regionales contrasta con la eficacia de grupos pequeños. Los mediadores de Sudán del Sur, principalmente en el Cuerno, han encontrado dificultades por la particularidad política de la región, y la tendencia de los vecinos a involucrarse en la gestión del conflicto; los jefes de Estado africanos suelen preferir inestabilidad en la zona antes que relativa estabilidad en los términos de otros, de ahí su resistencia al involucramiento externo.²³⁷

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, consciente de la complejidad de la arena política regional se comprometió desde fuera, aportando asistencia a través de grupos de contacto con los mediadores directos o simplemente brindando un apoyo político limitado. El proceso de paz que dio lugar a la independencia del Sudán del Sur ilustró este patrón, en donde la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) lideró las negociaciones, en un inicio sin el apoyo político del Consejo de Seguridad, y recibió ayuda desde fuera que provino de Estados Unidos, Noruega y Reino Unido. La firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz (CPA) en 2005, se reconoció como un triunfo de la mediación internacional que catalizó los esfuerzos de un proceso regional coordinado, sumado con apoyo de la comunidad internacional.²³⁸ En aquella ocasión el éxito del acuerdo se debió, entre otras cosas, a la eficacia del apoyo y presión internacionales porque éstas armonizaron el proceso y mitigaron las rivalidades regionales. En la mediación actual entre el gobierno de Sudán del Sur y el Movimiento/Armada Popular para la Liberación de Sudán (SPLM/A-IO) este apoyo o coordinación externa es casi inexistente e ineficaz.

²³⁷ Teresa Whitfield, "The Variable Geometry of UN Peacemaking", *op. cit.*, p. 243.

²³⁸ *Ibid.*, p. 254.

Cuando inició el conflicto, a finales de 2013, los actores internacionales ajenos a la región dejaron a la IGAD liderar los procesos de negociación. Sin embargo, después de 15 meses de negociaciones, la mediación no fue fructífera por los intereses incompatibles y la descoordinación de los mediadores regionales. Para superar el impasse político se lanzaron varias iniciativas. Una fue la ampliación del proceso de mediación formal de la IGAD y la otra un diálogo de reconciliación auspiciado por Tanzania y Sudáfrica. Respecto a la primera, el Consejo de Seguridad y la Unión Africana presionaron a la IGAD para abrir las puertas del proceso de mediación a más actores. En marzo de 2015 se anunció la ampliación del mecanismo con el objetivo de brindar coordinación y presión para obligar a los beligerantes, y a los mediadores regionales, a comprometerse de lleno con el proceso de paz.²³⁹ El nuevo grupo mediador, conocido como IGAD PLUS, comprendió a los mediadores regionales e incluyó a nuevos actores que vinieron a fragmentar aún más el espectro político del Cuerno de África. Los más importantes fueron el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los gobiernos de China y Estados Unidos. A ellos se sumaron también representantes de la Unión Africana, del gobierno de Noruega y Reino Unido, sin embargo los tres últimos tuvieron un papel mucho más pasivos que los primeros. Rápidamente, con la creación del nuevo mecanismo se llegó a la elaboración de un borrador para la resolución del conflicto que se basó en la premisa de la fórmula política de repartición del poder y el establecimiento de un gobierno de transición. El acuerdo fue elaborado en tan sólo tres meses y se firmó en agosto del 2015, pero casi un año después evidenció la dificultad de resolver el conflicto porque el apoyo de los actores externos a la región estuvo presente únicamente durante los meses previos a la firma

²³⁹ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 4.

del acuerdo y no durante el proceso completo de negociaciones ni en su implementación.

El involucramiento de otros actores, como veremos en este capítulo, complicó aún más los enfoques que ya estaban en proceso. En primer lugar veremos cómo medidas paralelas a la de la IGAD, que en su inicio buscaron complementar el proceso, resultaron ineficaces. Se expondrá cómo el diálogo para la reconciliación interna del SPLM que auspiciaron Tanzania y Sudáfrica resultó ineficaz porque dio oportunidad a nuevos actores para involucrarse en el proceso y fragmentó el espectro político para la resolución del conflicto. En la segunda sección se buscará evidenciar el desinterés político en la resolución del conflicto. China y Estados Unidos están íntimamente amarrados con la región, el primero por intereses petroleros con Sudán y Sudán del Sur y el segundo por cuestiones de seguridad nacional que lo llevan a una estrecha cooperación con países como Uganda, Kenia y Etiopía en su lucha internacional contra el terrorismo. Estos vínculos ligan a los gobiernos con la dinámica en la región y hace que ambos procedan con cautela en la gestión del conflicto, lo que genera una relación incómoda entre los gobierno de Washington y Beijing. En la última sección explicaremos cómo el Consejo de Seguridad brindó, en un inicio, apoyo diplomático a la IGAD. Sin embargo el apoyo político a ciertas medidas – como la fuerza de disuasión y protección propuestas por los miembros de la Autoridad Intergubernamental – ha sido mucho más limitado. Cuando se volvió parte de los mediadores directos, a través del mecanismo de la IGAD PLUS, tuvo un papel más contundente porque implementó sanciones que, sin embargo, resultaron ineficaces. Por otra parte, el papel de la UNMISS complicó la labor diplomática del Consejo de Seguridad. Cuando se desató el conflicto, la operación para el mantenimiento de la paz se encontró casi sin preparación para frenar las atrocidades cometidas contra civiles; posteriormente en un intento por reorientar su

mandato y adaptarse a la realidad cambiante en Sudán del Sur, ésta contribuyó a la prolongación del conflicto porque, sin quererlo, se volvió parte de él. Al implicarse se esperó que participara en el proceso de negociación para la resolución del conflicto, sin embargo su ineficacia en la protección de civiles fue el obstáculo más grande para el cumplimiento de su mandato.

A. El proceso de Arusha como obstáculo a la iniciativa de la IGAD

Durante el proceso de mediación, surgieron medidas ajenas a la iniciativa de la IGAD que obstaculizaron el desenlace de las negociaciones de paz. La principal de estas fue el diálogo al interno del Movimiento Popular de Liberación de Sudán (diálogo intra SPLM) o proceso de Arusha, nombre que se le dio por la ciudad de Tanzania donde las negociaciones tuvieron lugar. Con éste, dos nuevos actores externos a la IGAD se involucraron diplomáticamente en el conflicto: Tanzania y Sudáfrica. El proceso de diálogo se anunció a principios de 2014 pero se materializó hasta 2015; en su inicio, fue liderado por el Congreso Nacional Africano de Sudáfrica y el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (FDRPE), ambos partidos políticos en el poder en Sudáfrica y Etiopía. Sin embargo no tuvo éxito porque las partes beligerantes eran muy intransigentes respecto de sus demandas.²⁴⁰ Etiopía percibió que el proceso de Arusha podía amenazar la iniciativa del IGAD y se desentendió del proceso. Fue entonces que el partido en el poder de Tanzania, Chama Cha Mapinduzi (CCM) asumió el mando junto con Sudáfrica. El objetivo formal del proceso de Arusha fue reconciliar a las tres facciones del SPLM – a saber la de Riek Machar, la de Salva Kiir y la de los “Antiguos Detenidos (FD)” liderada por Pagan Amun – y servir de complemento a las

²⁴⁰ Lam Akol, “A Reading of the Arusha Intra-SPLM Agreement”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 28 de enero de 2015, <http://sudantribune.com/spip.php?article53794>, consultado el 12 de mayo de 2017.

negociaciones de paz llevadas a cabo por la IGAD.²⁴¹ Las pláticas dieron fruto a un acuerdo, firmado en enero de 2015, según el cual las tres facciones del SPLM “aceptaban la responsabilidad de la crisis; buscarían restablecer la paz y la estabilidad, [se comprometían] a disculparse por las atrocidades cometidas [...] y expeditar la conclusión de un acuerdo de paz definitivo”.²⁴² Las negociaciones de Arusha y su aceptación por parte de los beligerantes llegaron en un momento estratégico para los involucrados en el conflicto, pues las demás iniciativas no estaban progresando. Las conversaciones, si bien iniciaron poco tiempo después del comienzo de la guerra civil, tuvieron resultados tangibles hasta el año 2015, cuando era evidente que el proceso de paz del IGAD no estaba siendo fructífero porque los diferentes acuerdos de cese el fuego no fueron respetados. En este sentido, y ante la posible ampliación del mecanismo en marzo de 2015, las partes en conflicto y los mediadores regionales en su deseo por evitar el involucramiento de la comunidad internacional dieron signos de voluntad política y firmaron el acuerdo, sin embargo este se traslapó con las nuevas negociaciones del IGAD PLUS y en lugar de complementarlas exacerbó la relación entre las partes en conflicto y entre los mediadores; en su marco más amplio el diálogo SPLM no logró ser eficaz por dos razones, que se explican a continuación.

El primer factor de su ineficacia residió en los principios guía del procedimiento: la necesidad de un proceso de reconciliación entre las elites del partido político en el poder, pero que omitió considerar la política, por naturaleza militar, del SPLM y su brazo armado el SPLA. La idea detrás del proceso de Arusha fue que una reconciliación entre sus líderes podía, por sí sola, traer paz al país. No obstante, no se consideró la opción de incluir a las bases rebeldes que no tienen ninguna lealtad hacia el partido

²⁴¹ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, *op. cit.*, p. 37.

²⁴² “Agreement on the Reunification of the SPLM”, Arusha, Tanzania, enero 21 de 2015, p. 4, https://www.sudantribune.com/IMG/pdf/agreement_on_reunification_of_splm_210115_.pdf, consultado el 12 de mayo de 2017.

político o hacia la oposición, y tampoco se involucró a otros grupos armados que cometen ataques en Sudán del Sur, pero que no tienen historia en común con el SPLM/A o el SPLM/A-IO. Las divisiones internas dentro del Movimiento son importantes porque ocasionaron la crisis de diciembre de 2013. Durante la Segunda Guerra Civil Sudanesa (1983 – 2005) varios grupos armados lucharon contra el gobierno de Jartum, pero también entre ellos.²⁴³ El principal fue el Movimiento y Armada Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A), otros, como el Movimiento para la Independencia de Sudán del Sur (SSIM) o las Fuerzas de Defensa de Sudán del Sur (SSDF), fueron independientes del primero o vertientes de este que se ramificaron en tres facciones principales.²⁴⁴ Durante el periodo transitorio, entre la firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz de 2005 y el referéndum de 2011, Salva Kiir logró, con la firma de la declaración de Juba, reunir a los bandos bajo el parasol del SPLM, pero, en realidad las escisiones no fueron resueltas de fondo. Posteriormente, las fisuras internas ocasionaron el inicio de la guerra civil actual. En este sentido, con el dialogo intra SPLM los gobiernos de Sudáfrica y Tanzania buscaron reconciliar únicamente a las facciones del partido político, pero omitieron considerar al brazo armado del partido político (la Armada Popular, SPLA) o a otros grupos rebeldes que también contribuyeron a la prolongación del conflicto. Bajo la percepción de que sanando las rupturas entre los líderes se podía encontrar un consenso para detener el conflicto esta medida se volvió simplista. La ineficacia se ilustró por la aparición de nuevos grupos rebeldes durante los meses que siguieron a la firma del Acuerdo de Reunificación del SPLM y la intención de antiguos funcionarios del gobierno por formar nuevos grupos de oposición ante la incapacidad o desafecto de Kiir y Machar para resolver el conflicto. A inicios de 2015,

²⁴³ Beny Gideon Mabor, “Understanding Arusha Agreement and the IGAD Process for South Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 21 de febrero de 2015, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article54068>, consultado el 12 de mayo de 2017.

²⁴⁴ Eric G. Berman y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, *op. cit.*, p. 23.

fuerzas comunitarias de etnia shilluk en la región de Bahr el-Gazhal (véase mapa 13 para mayor detalle) desertaron del SPLM/A para sumarse a los rebeldes del SPLM/A-IO.²⁴⁵ Al mismo tiempo Yohannes Okiech, de la misma etnia, formó un grupo comunitario armado para defenderse de los ataques perpetrados por dinkas en la región, este nuevo grupo se llamó Nueva Facción de Fuerzas Tigre.²⁴⁶ Ambos grupos luchan contra las comunidades de dinka padang por el control de territorios que históricamente han pertenecido al grupo shilluk cerca de la ciudad de Malakal. A esta dinámica se le sumó la batalla de clanes, denominados fertit, que buscan el dominio de pueblos, como el de Wau y Raja, también pelean contra dinka padang.²⁴⁷ Meses más tarde, en septiembre de 2016, Lam Akol renunció a su puesto en el ministerio de Agricultura para intentar integrar a todos los grupos en oposición y no alineados ni con las SPLA o los rebeldes para luchar unidos contra Kiir. El nuevo grupo rebelde se llamó Nuevo Movimiento Democrático y en palabras de su líder era “un frente que buscaba juntar a todas las fuerzas políticas que quieran transformar el país y sacarlo de la pobreza y de la ignorancia”.²⁴⁸

Auspiciando las negociaciones entre las elites del SPLM, incluidos los políticos en oposición, los gobiernos de Tanzania y Sudáfrica olvidaron que la formación del SPLM/A – IO no responde a las políticas internas del SPLM o del SPLA, por lo que resolver las diferencias en el seno del partido o del ejército no lograría resolver el conflicto. Organizaciones, como International Crisis Group y Small Arms Survey

²⁴⁵ “Johnson Olony’s Forces Declare Merger With SPLM-IO”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 2 de julio de 2015, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article55559>, consultado el 12 de mayo de 2017.

²⁴⁶ “New Rebel Group Formed in South Sudan Against Creation of 28 States”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 31 de octubre de 2015, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article56894>, consultado el 12 de mayo de 2017.

²⁴⁷ International Crisis Group, “South Sudan: Rearranging the Chessboard”, *op. cit.*, p. 21.

²⁴⁸ “South Sudan’s Lam Akol Forms New Rebel Movement”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 26 de septiembre de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article60345>, consultado el 12 de mayo de 2015.

aseguraron que el factor principal de la movilización en contra del gobierno de Salva Kiir fue “la matanza en contra de nuer perpetrada por la guardia presidencial, de etnia dinka, en Juba a mediados de diciembre de 2013”.²⁴⁹ Sugirieron que para erradicar las causas de raíz del conflicto había que enfocarse en aquella masacre porque fue la causa principal de la movilización que dio lugar a la formación del grupo armado rebelde. Lo que inició como una revuelta local liderada por ex militares con el deseo de venganza fue, posteriormente, cooptada por los políticos que dejaron el partido y dieron nacimiento al SPLM/A-IO con la convención de Nasir, cinco meses después de la masacre, en abril de 2015.²⁵⁰ La ineficacia del diálogo interno del Movimiento Popular se debió a la carencia de complementariedad entre el diálogo SPLM y el proceso de paz liderado por el IGAD que se reflejó en el hecho de que las mandos políticos que firmaron el acuerdo y las unidades militares, principalmente las de la Armada en Oposición no están cohesionadas ni responden directamente a las órdenes de los signatarios.²⁵¹ Lo que prueba la poca lealtad de las bases, quienes lucharon por venganza contra los dinka, hacia los altos mandos políticos dentro del partido, quienes buscaron derrocar a Kiir.

El segundo factor de su ineficacia recayó en la facilidad con la que el proceso de Arusha se convirtió en un “foro de conveniencia” en donde se exacerbaron rivalidades regionales y algunos involucrados buscaron favorecer al gobierno o se opusieron a las medidas. El gobierno de Addis Abeba se resistió al diálogo de reconciliación. Etiopía lo percibió como amenaza porque el interés por proteger su iniciativa diplomática (la mediación del IGAD), rebasó aquel de sanar las fracturas internas del Partido Popular de Liberación de Sudán. Los funcionarios del gobierno

²⁴⁹ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, *op. cit.*, p. 16.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 42.

²⁵¹ Beny Gideon, “Understanding Arusha Agreement and the IGAD Process for South Sudan”, *op. cit.*, consultado el 12 de mayo de 2017.

etíope vieron como sustituto de la mediación al diálogo SPLM y lo rechazaron contundentemente. Este desacuerdo se refleja en la ausencia durante las negociaciones del primer ministro etíope, Halie Mariam Desalegn, quien a pesar de ser invitado no asistió ni envió ningún representante a la firma del Acuerdo de Reunificación. Según entrevistas realizadas por International Crisis Group, a miembros de la sociedad civil sur sudanesa y a representantes del Movimiento en Oposición, a medida que el proceso de Arusha avanzó se volvió evidente que este operaba a favor de los “Antiguos Detenidos” y en pro del gobierno; sospechaban que Salva Kiir y el presidente Museveni de Uganda estuvieran asistiendo el Dialogo de Reunificación con el objetivo de dividir al SPLM/A-IO intentando cooptar a políticos en la oposición que tuvieran lazos históricos con el partido ofreciéndoles puestos políticos u otros incentivos a cambio.²⁵² La firma del acuerdo, que más bien fue como una resolución de principios, no acordó ningún proceso de reconciliación formal, lo que llevó al liderazgo de la oposición a cuestionar la neutralidad y a pedir por la inclusión del proceso de Arusha como dependiente de lo acordado en las negociaciones del IGAD en donde asuntos sustantivos del conflicto estaba aún por resolverse.²⁵³

En cuanto a las rivalidades regionales, Uhuru Kenyatta, presidente de Kenia desde 2013, trajo a flote rivalidades con Sudán y Etiopía, quienes rechazaron la iniciativa del primero de combinar los procesos de Arusha y el del IGAD formalmente. El plan del presidente keniano, al juntar ambos procesos, se basó en hacer que Pagan Amun, líder del grupo de los Antiguos Detenidos y otros políticos de oposición, quienes habían residido en Nairobi desde el inicio del conflicto, regresaran a Juba para ayudar a las facciones del SPLM a reconciliarse y aportar un elemento de neutralidad al proceso de negociaciones auspiciado por el IGAD. Kenyatta buscó impulsar un perfil político

²⁵² International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 20.

²⁵³ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, *op. cit.*, p. 38

más amplio de este grupo, “nosotros [el gobierno] buscamos que sean el instrumento de paz y estabilidad en Sudán del Sur [...] [y] pueden contar con Kenia para que así sea”.²⁵⁴ En realidad, detrás de la intención del gobierno de Kenyatta, hubo un deseo político por mayor proyección regional, de ahí la oposición de Etiopía. Además ilustró la politización del diálogo de Arusha. Para el gobierno de Sudán del Sur el regreso de los Antiguos Detenidos significó una reducción en la presión internacional. El diálogo y su desarrollo se implementaba en su beneficio porque el involucramiento de los políticos exiliados benefició al gobierno ya que amplió su margen de maniobra para la implementación de los acuerdos de transición estipulados en otras negociaciones. De los cinco miembros que fueron a Juba en junio de 2015, todos se reubicaron en altos puestos del gobierno, se les concedió una amnistía y el gobierno descongeló sus activos financieros.²⁵⁵ Lo que confirma la acusación de los rebeldes hacia el diálogo de Arusha como una medida pro Kiir.

Así como Tanzania y Sudáfrica se involucraron diplomáticamente, otros países también lo hicieron de manera unilateral, fuera y dentro, del marco de las negociaciones del IGAD. Por ejemplo, China y Estados Unidos tienen objetivos muy específicos en la región y las medidas que han intentado llevar a cabo, del mismo modo han sido ineficaces en su espectro más general. Lo que más sorprende es que, pareciera que la mediación no es de interés para ninguno de los dos países, más bien destaca que la rivalidad entre ambos y la prioridad de objetivos de seguridad nacional económicos y políticos hacen que los dos gobiernos no “inviertan recursos políticos” para presionar a sus aliados dentro de la mediación a comprometerse con la resolución del conflicto.

²⁵⁴ Ty McCormick, “Kenya Wades Into the South Sudan Morass”, *Foreign Policy*, 1 de junio de 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/06/01/kenya-wades-into-the-south-sudan-morass-famine/>, consultado el 13 de mayo de 2017.

²⁵⁵ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, *op. cit.*, p. 40.

B. La relación incómoda entre China y Estados Unidos como causante del desinterés en el caso sud sudanés

Resalta el desinterés y la falta de compromiso político en el conflicto de parte de Estados Unidos y China, las dos potencias extranjeras con más presencia en la zona. Tres patrones generales lo evidencian: Primero, el gobierno estadounidense no presiona a los mediadores o a los beligerantes a comprometerse con la resolución del conflicto para conservar relaciones que le son vitales en su lucha internacional contra el terrorismo. Segundo, el gobierno de Beijing tiene intereses económicos y diplomáticos que lo arrastran a un rol preponderante en la zona; si bien le importa la disminución de la intensidad del conflicto para asegurarlos éstos rebasan el valor de la resolución del conflicto a favor de la prosecución de sus objetivos particulares. Finalmente, estos dos países, en su conjunto, complejizan el conflicto por los juegos de alianzas que los ligan a la región y por su relación bilateral, que en el Cuerno de África los coloca en posiciones muy contrastantes. Estados Unidos, por un lado, concentrado en su relación con Uganda prefirió retraerse de las iniciativas de mediación, sólo intervino para presionar a que se firmara el Acuerdo de Resolución (ARCSS), en agosto de 2015. China, por el otro, fue mucho más proactivo, se involucró incluso antes de ser invitada al IGAD PLUS y lo hizo principalmente para balancear su relación petrolera con dos estados adversarios entre sí: Sudán del Sur y Sudán. En esta sección explicaremos los nexos que ligan a las dos potencias con la región y cómo ambas al involucrarse con las negociaciones, pusieron en jaque su propia relación bilateral, pero en detrimento de la resolución del conflicto.

Para el gobierno de Estados Unidos, la prioridad por contrarrestar a los grupos terroristas en la región rebasa cualquier proyecto de estabilidad en Sudán del Sur. Después de los ataques terroristas contra las Torres Gemelas en 2001, se desarrolló un

régimen internacional,²⁵⁶ empujado por Washington, de lucha global contra el terrorismo. El nacimiento de este régimen emanó de la creación del Comité de Naciones Unidas contra el Terrorismo (UNCTC) en 2001 y de la imposición de normas consideradas un “conjunto de principios y procedimientos” en la legislación nacional de los países del Cuerno de África.²⁵⁷ El régimen fue adoptado por muchos de los involucrados en la mediación de Sudán del Sur, tales como Kenia, Etiopía y Uganda, aunque también Yibuti, Eritrea y Tanzania. La adopción por parte de estos países fue facilitada por la percepción que estos últimos tienen de la amenaza terrorista y la conciencia de que la implementación de estas medidas vendría acompañada de una importante ayuda financiera.²⁵⁸ La política de Estados Unidos hacia la región estuvo sustentada en este principio; implementó la Iniciativa Contra Terrorista para el Este de África (EARSII, por sus siglas en inglés) con la que buscó incrementar las capacidades de muchos de los países del IGAD para frenar la amenaza terrorista mediante el fortalecimiento de servicios de inteligencia y apoyo militar para atacar grupos específicos, como la Resistencia Armada del Señor en Uganda o la asistencia armada a la misión de la Unión Africana en Somalia para erradicar a grupos terroristas en aquel país.²⁵⁹

La importancia que tiene la política estadounidense en la prolongación del conflicto es de gran envergadura. Ésta ha funcionado como una suerte de “impedimento” e incluso pretexto para que el gobierno de Washington no presione de manera contundente a los gobiernos de la IGAD a comprometerse con la resolución del

²⁵⁶ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 185 – 205.

²⁵⁷ Beth Elise Whitaker, “Compliance Among Weak States: Africa and the Counter-Terrorism Regime”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 3, 2010, p. 641.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 642.

²⁵⁹ Lauren Ploch, “Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response”, *Congressional Research Service*, 2010, pp. 23 – 29, <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41473.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2017.

conflicto. El gobierno de Estados Unidos, por lo mismo, se involucró mucho menos que el de Beijing con la IGAD. Sin duda el escollo principal para Washington es balancear la relación estratégica que tiene con Uganda por un lado y un mayor compromiso político en Sudán del Sur por el otro. El primero es el actor primordial que bloquea la resolución del conflicto por su empeño en mantener a Kiir en el poder, incluso mediante involucramiento militar en Sudán del Sur. Para el departamento de Estado estadounidense Uganda es un socio clave y un aliado invaluable en su lucha contra el terrorismo en la región.²⁶⁰ La importancia de esta alianza se observa en la participación del gobierno de Kampala en los programas de ayuda estadounidense de Asistencia Anti-Terrorista, para el entrenamiento de policía local, y el Programa de Prohibición Terrorista, para el rastreo de posibles yihadistas antes de que lleguen a territorio ugandés. El apoyo que Yoweri Museveni brindó a la “guerra del terror” desde que la administración estadounidense inició en 2001 es muy significativo; fue de los primeros países africanos en amparar las operaciones militares en Iraq y Afganistán, y el mayor contribuidor de tropas en la operación militar en Somalia de 2007, aportando 1600 unidades.²⁶¹

El vínculo entre Washington y Kampala ocasionó que el presidente Museveni empujara por una solución regional al conflicto, junto con Etiopía, se resistió a mayor participación externa por las razones que ya mencionamos en el último apartado del capítulo anterior. Desde el inicio del conflicto, el presidente Museveni, quien ya tenía tropas en el país, logró imponerle su visión a Estados Unidos, alegando que su intervención se debía a la protección de infraestructura y de connacionales. El gobierno de Barack Obama, por su parte, no cuestionó esta decisión y acogió tácitamente la intervención ugandesa; no propuso sanciones contra Uganda, simplemente le sugirió

²⁶⁰ Lauren Ploch, “Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response”, *op. cit.*, p. 59.

²⁶¹ Beth Elise Whitaker, “Compliance Among Weak States”, *op. cit.*, p. 654.

forzar a su aliado, el gobierno de Sudán del Sur, a llegar a un compromiso en agosto de 2015.²⁶² En este sentido el enfoque estadounidense hacia el conflicto estuvo plagado de desconcierto y confusión por el interés en conservar a su aliado regional en su lucha contra el terrorismo por lo que no presionaron a los mediadores contundentemente, únicamente a los beligerantes. En cuanto a la presión sobre Kiir se privilegió una lógica alineada a la del presidente Yoweri Museveni. Al igual que este último, Susan Rice, consejera de seguridad nacional, se opuso a un posible embargo de armas a inicios de 2015, a pesar de las presiones de Gran Bretaña y Francia, e incluso de otros miembros de la administración de Barack Obama, como el secretario de Estado John Kerry y la representante estadounidense ante las Naciones Unidas Samantha Power. Por un lado, Kerry y Power argumentaron que Kiir ignoró las advertencias diplomáticas de su gobierno y que se debían imponer medidas más drásticas, por el otro, la consejera Rice defendió la relación con Uganda, pues fue consciente de que un eventual embargo sería ineficaz porque el gobierno de Kampala se opondría y no lo respetaría aunque fuera impuesto. Además, en sus palabras, afectaría la capacidad de defensa de un gobierno “elegido democráticamente” (el de Sudán del Sur) contra los rebeldes.²⁶³ Es verdad que desde que comenzó la guerra civil, los funcionarios estadounidenses cambiaron su estrategia diplomática; recurrieron a un lenguaje más severo y a la amenaza de sanciones, como un embargo de armas y congelación de activos. En julio de 2015, el presidente estadounidense asistió a Etiopía para reunirse con los mediadores del IGAD pero no se invitó a ningún representante de Sudán del Sur. Ahí, el mandatario estadounidense instó a los mediadores a que exhortaran a sus aliados a firmar y respetar

²⁶² Peter Backer y Marc Santora, “Obama Gathers Leaders in Effort to End South Sudan War”, *The New York Times*, julio 27 de 2015, https://www.nytimes.com/2015/07/28/world/africa/obama-ethiopia-south-sudan.html?_r=0, consultado el 25 de mayo de 2017.

²⁶³ Colum Lynch, “Inside the White House Fight Over the Slaughter in South Sudan”, *Foreign Policy*, enero 26 de 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/01/26/exclusive-inside-the-white-house-fight-southsudan-obama-conflict-susanrice-unitednations/>, consultado el 16 de mayo de 2017.

el Acuerdo de Resolución que debiera concretarse quince días después de aquella reunión.²⁶⁴ Para ejercer presión sobre las partes en conflicto, el presidente estadounidense Barack Obama estuvo en Addis Abeba el 17 de agosto de 2015, día en que se firmó el Acuerdo de Resolución (ARCSS) y si bien las maneras de coerción se basaron únicamente en amenazas diplomáticas no se cumplieron. La conclusión del Acuerdo se puede atribuir a la advertencia de sanciones por parte de Estados Unidos, pero ésta, por sí sola, no contribuyó a la resolución del conflicto porque los mediadores regionales, aliados de China y Estados Unidos, siguieron involucrados. Además, después de la firma, el papel de Washington fue más bien de espectador y no coercitivo para exigir la implementación del mismo.

La política estadounidense en la región aumentó la tensión de aquel gobierno con el de Jartum – quien por su parte ha sido más cercano al gobierno de Beijing – hasta causar tensiones importantes entre China y el gobierno de Washington. Estados Unidos ha condenado los ataques en la región de Darfur e incluso impuso sanciones en contra del régimen del presidente Omar al-Bashir. En 1993, Sudán fue declarado como Estado promotor de terrorismo porque dio cobijo a grupos armados clasificados como terroristas por el gobierno estadounidense.²⁶⁵ A pesar de esto, el gobierno de Jartum continuó su perpetración de crímenes contra la humanidad, de guerra y genocidio, lo que significó el giro de una orden de aprehensión en su contra por parte de la Corte Penal Internacional, y de asistencia a grupos terroristas.²⁶⁶ La tensión entre Estados Unidos y Sudán se acrecentó por dos factores históricos y estructurales: primero por el

²⁶⁴ Jeff Mason, “Obama to discuss a 'Plan B' for South Sudan Ahead of August Deadline”, *Reuters*, julio 26 de 2015, <http://www.reuters.com/article/us-africa-obama-southsudan-idUSKCN0Q00QQ20150726>, consultado el 26 de mayo de 2015.

²⁶⁵ Stevan A. Holmes, “Terrorists Helped by Sudan, U.S. Says”, *The New York Times*, Agosto 19 de 1993, <http://www.nytimes.com/1993/08/19/world/terrorists-helped-by-sudan-us-says.html>, consultado el 15 de mayo de 2017.

²⁶⁶ Esther Sprague, “Understanding Sudan and US Sanctions”, *Huffington Post*, 29 de enero de 2016, http://www.huffingtonpost.com/esther-sprague/understanding-sudan-and-u_b_9106182.html, consultado el 16 de mayo de 2017.

acercamiento que el primero inició con Uganda, histórico rival de Jartum, después de los ataques de Nueva York, y el segundo se derivó del gran apoyo político y económico que el gobierno de Washington facilitó para la independencia de Sudán del Sur. Después de la firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz de 2005, Sudán del Sur se volvió el tercer destinatario de ayuda económica a nivel mundial. Estados Unidos, tan solo en 2014 gastó más de mil millones de dólares.²⁶⁷ Antes de la independencia, las elites de Juba necesitaban de su ayuda para lograr la independencia. Hoy, gracias a los importantes yacimientos de petróleo de donde proviene la mayor parte de sus recursos financieros, Sudán del Sur puede recurrir a nuevos aliados para sustituir su lazo con occidente. Uno de ellos es China quien tiene valioso interés petrolero en la región.²⁶⁸

El gobierno de Beijing ha estado muy involucrado en la región; actuó unilateralmente y amenazó las demás iniciativas conciliatorias, en particular la del IGAD; despertó preocupación entre los demás miembros mediadores porque contribuyó a la ya alta fragmentación política del Cuerno de África. Al igual que otros actores mediadores, el interés primordial del país asiático no fue la mediación si no la protección de sus relaciones diplomáticas con los gobiernos de la región, principalmente el de Juba y de Jartum. China buscó balancear la relación con Sudán, basada principalmente en la industria petrolera, con la de Sudán del Sur, con quien ha forjado nuevos lazos económicos desde su independencia. Además procedió con cautela sabiendo que Sudán del Sur representa “una nueva arena de competición geopolítica entre China y Estados Unidos”.²⁶⁹ Cuando el Frente Nacional Islámico llegó al poder y

²⁶⁷ Karen Allen, “Why Does South Sudan Matter so Much to the US?”, *BBC News*, 31 de agosto de 2015, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-34083964>, consultado el 16 de mayo de 2017.

²⁶⁸ Mark Landler, “U.S. Is Facing Hard Choices in South Sudan”, *The New York Times*, 3 de enero de 2014, <https://www.nytimes.com/2014/01/04/us/politics/us-is-facing-hard-choices-in-south-sudan.html>, consultado el 16 de mayo de 2017.

²⁶⁹ Allen, “Why Does South Sudan Matter so Much to the US?”, *op. cit.*, consultado el 16 de mayo de 2017.

Omar al-Bashir se volvió presidente en la década de los ochenta su ideología y lazos con grupos terroristas lo excluyeron prácticamente de la escena internacional, sobre todo en la esfera occidental. Rápidamente, el gobierno de Jartum volteó hacia China para desarrollar su economía basada casi exclusivamente en la extracción y exportación de petróleo. Sin embargo, este desarrollo se traslapó con la Segunda Guerra Civil Sudanesa (1983-2005): el boom petrolero, facilitado principalmente por China, ayudó a la economía del gobierno de Sudán en contra de los rebeldes y dio una mala percepción entre los habitantes del sur.²⁷⁰ Sin embargo, con la firma del Acuerdo Comprehensivo de Paz, Beijing tomó conciencia de que la mayoría de las reservas de petróleo quedarían del lado sur de la frontera, por lo que forjó relaciones diplomáticas con Juba: en 2005 Salva Kiir visitó Beijing y en 2007 se abrió un consulado en la capital sur sudanesa que se volvió embajada en 2011.²⁷¹ China ha invertido más de tres mil millones de dólares en la industria petrolera sur sudanesa desde su independencia; se esforzó por construir relaciones políticas con las élites en Juba capaces de garantizar seguridad en las refinerías petroleras e incluso se involucró militarmente para defenderlas, como sucedió en la crisis de Heiglig que se mencionó en los capítulos anteriores.²⁷² Para China, el interés primario en Sudán del Sur es petrolero: después de meses de iniciado el conflicto, Sudán del Sur solicitó ayuda económica a Beijing, éste brindó más de 2 mil millones de dólares para el desarrollo de nuevas refinerías del hidrocarburo y la restauración de rutas comerciales.²⁷³

²⁷⁰ International Crisis Group, “China’s New Courtship in South Sudan”, Africa Report núm. 186, 4 de abril de 2012, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/china-s-new-courtship-south-sudan>, consultado el 16 de mayo de 2017.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 4

²⁷² International Crisis Group, “A Civil War by Any Other Name”, *op. cit.*, p. 17.

²⁷³ Robert Rotberg, “Why China Is South Sudan’s Best Hope”, *The Globe and Mail*, 16 de agosto de 2016, <http://www.theglobeandmail.com/opinion/why-china-is-south-sudans-best-hope/article31394168/>, consultado el 16 de mayo de 2017.

A su interés en las refinerías se le sumó un protagonismo diplomático con lo que construyó un importante papel en instancias internacionales, como en la ONU, que sin duda le sirven para involucrarse en el conflicto como miembro del IGAD PLUS o directamente en la operación de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur. Después de la ineficacia de las ocho rondas de negociaciones auspiciadas por la IGAD, en enero de 2015, China organizó en Jartum una consulta especial para apoyar el proceso de mediación de la IGAD. A esta asistieron ministros de China, Sudán y Etiopía, además de representantes del gobierno de Sudán del Sur y los rebeldes. Las dos partes sudanesas dijeron apreciar el papel de China en su búsqueda por una solución pacífica. En esta reunión se firmó un acuerdo que dictó la renovación del compromiso de los beligerantes a un alto el fuego definitivo y la aceleración de la formación del gobierno de transición.²⁷⁴ La negociación, no necesariamente contradictoria a las de la IGAD, fue relevante para la política exterior china porque por primera vez se involucró diplomáticamente en los asuntos internos de Sudán del Sur; su involucramiento se debió a sus lazos políticos con Jartum y la percepción de Juba como demasiado cercano a Estados Unidos.²⁷⁵

La participación del gobierno chino en las operaciones de mantenimiento de la paz es reveladora: es el segundo contribuidor al presupuesto del departamento de la ONU para éstas. En Sudán del Sur es aún más decisiva porque la mitad de las tropas chinas enviadas a las misiones de paz del mundo están desplegadas en la UNMISS. Según reportes del gobierno estadounidense el despliegue chino tiene como objetivo mejorar su imagen internacional, obtener experiencia sobre las operaciones de la Armada Popular de Sudán (SPLA), brazo militar del gobierno de Juba, y buscar

²⁷⁴ “China-Supported Consultations Reactivate Peace Process in S. Sudan”, *China Daily*, 13 de enero de 2015, http://usa.chinadaily.com.cn/world/2015-01/13/content_19304551.htm, consultado el 15 de mayo de 2017.

²⁷⁵ John Young, “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, *op. cit.*, p. 39.

estabilidad en la región.²⁷⁶ Sin embargo, hay evidencia de que las tropas chinas de la ONU han estado más concentradas en la protección de facilidades petroleras. A finales de 2016 se acusó al gobierno chino de que durante un ataque en el estado de Unidad, donde se encuentran varias refinerías, los cascos azules asiáticos abandonaron un sitio de protección de civiles para dar prioridad a la defensa de la infraestructura petrolera.²⁷⁷ A esta acusación se le sumó la de una supuesta intención de empresas manufactureras de armas chinas de proveer a la oposición: el gobierno de Sudán del Sur decomisó armas en manos de los rebeldes de procedencia china muy cerca de la frontera norte sudanesa.²⁷⁸ Si bien el gobierno de Beijing negó ambas acusaciones, estos hechos reflejan la dificultad que tiene para balancear y coordinar su política hacia los diferentes actores en la región, directamente hacia Sudán y Sudán del Sur e indirectamente hacia Uganda y los demás miembros mediadores, como Estados Unidos.

Ambos gobiernos, el de Washington y Beijing, son conscientes de los objetivos del otro y han buscado seguir políticas con miras a interferir lo menos posible en el conflicto de manera directa para conservar el equilibrio en su relación bilateral. Esto representa, como lo sugiere el título de esta sección, una relación incómoda que se ilustra, por un lado, en el objetivo prioritario que Estados Unidos tiene en su seguridad nacional – lo que significa una estrecha relación con Uganda y una carente presión en su contra para que retire sus tropas y coopere a la resolución del conflicto. Por el otro, se refleja en el interés petrolero de China en Sudán y Sudán del Sur. Estos factores,

²⁷⁶ James Bowen, “Peacekeeping with Chinese Characteristics?”, *IPI Global Observatory*, 20 de octubre de 2016, <https://theglobalobservatory.org/2016/10/china-peacekeeping-dpko-south-sudan-mali/>, consultado el 15 de mayo de 2017.

²⁷⁷ “China Denies Allegations its Peacekeepers Abandoned South Sudan Posts”, *Reuters*, 11 de octubre de 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-southsudan-idUSKCN12B01B>, consultado el 16 de mayo de 2017.

²⁷⁸ Jared Ferrie, “China’s Dangerous Double Game in the Sudans”, *IRIN News*, 27 de julio de 2017, <https://www.irinnews.org/investigations/2016/07/27/china%E2%80%99-dangerous-double-game-sudans>, consultado el 16 de mayo de 2017.

además de complicar la relación política entre las dos potencias, ocasionan desinterés de ambas en la mediación porque su prioridad se concentró en su política con los gobiernos de Juba, Kampala y Jartum en relación a sus objetivos nacionales antes que en la resolución del conflicto. Las dos potencias prefirieron, desde el inicio del conflicto, apoyar un proceso de mediación regional desde el cual pudiesen asegurar un acuerdo de repartición del poder; siendo miembros del mecanismo IGAD PLUS y a pesar de su gran influencia y capacidad de presión, no apoyaron las negociaciones de manera significativa.²⁷⁹ Tanto la política anti terrorista del gobierno de Washington y la económica de Beijing los ligó a la región y ocasionó un desinterés en la resolución del conflicto. La diplomacia sino-estadounidense es fundamental en la política internacional y suele transportarse a niveles más altos, como el del Consejo de Seguridad. Ahí ambos han apoyado resoluciones, principalmente para aumentar el número de militares de la operación de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur y aplicar sanciones específicas a los involucrados en el conflicto.

C. El papel político “limitado” del Consejo de Seguridad y su contribución a la prolongación del conflicto

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a cargo de asegurar la paz y la seguridad internacionales reaccionó de diferentes maneras y en momentos diversos ante el conflicto violento. En esta sección expondremos, primero, cómo en un inicio el Consejo de Seguridad se limitó a apoyar diplomáticamente las iniciativas regionales, después buscó un papel más activo sancionando a personas involucradas en el conflicto. Después se explicará que la imprevisibilidad de la crisis obligó al Consejo de Seguridad a reorientar el mandato de la UNMISS para hacer frente al conflicto violento, sin

²⁷⁹ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 4.

embargo éste contribuyó a la prolongación del conflicto. Puesto de modo simplificado, el apoyo a iniciativas regionales resultó en tensiones con los beligerantes, las sanciones fueron contraproducentes y el nuevo mandato de la misión no sirvió de complemento al proceso de paz de la IGAD porque afectó la dinámica del conflicto.

Entre el inicio del conflicto en 2013 y la ampliación del equipo mediador en marzo del 2015, el Consejo de Seguridad brindó apoyo desde fuera a las iniciativas regionales. El 23 de enero de 2014, en la primera ronda de negociación en Addis Abeba se firmó un Acuerdo de Cese de Hostilidades que se convirtió en el punto de referencia para las negociaciones siguientes; previo una declaración de alto el fuego y el despliegue de un mecanismo de monitoreo y verificación (MVM, por sus siglas en inglés), que supuso la presencia de equipos que se harían cargo de vigilar el cese de hostilidades.²⁸⁰ Las modalidades de su implementación se decidieron en la reunión extraordinaria de Jefes de Estado del IGAD algunos días después, el 31 de enero de 2014.²⁸¹ Como parte del MVM, los miembros de la Autoridad Intergubernamental autorizaron una fuerza de protección y disuasión (PDF) para la protección de los equipos de monitoreo; solicitaron, también, el apoyo del Consejo de Seguridad para su despliegue.²⁸² El mandato de esta fuerza fue la protección de las escuadras de monitoreo y el control de la coherencia entre lo expuesto en las negociaciones por los miembros mediadores del IGAD y la práctica del conflicto civil, es decir buscaron que los países de la región no presionaran por obtener ciertos objetivos políticos en las negociaciones

²⁸⁰ “Agreement on Cessation of Hostilities between the Government of The Republic of South Sudan (GRSS) and the Sudan's People Liberation Movement/Army (In opposition) (SPLM/A In Opposition)”, Addis Abeba, 23 de enero de 2014, http://enoughproject.org/files/IGAD_CessationofHostilitesGRSS.pdf, consultado el 8 de mayo de 2017.

²⁸¹ IGAD, “Communique of the 24th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, *op. cit.*, consultado el 3 de mayo de 2017.

²⁸² IGAD, “Communique of the 25th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, comunicado, Addis Abeba, 13 de marzo de 2014, <https://igad.int/communique/781-communicue-of-the-25th-extra-ordinary-session-of-the-igad-assembly-of-heads-of-state-and-government-on-the-situation-in-south-sudan>, consultado el 26 de marzo de 2017.

mientras que en el campo de batalla buscaran otros.²⁸³ La IGAD justificó la importancia del despliegue de la fuerza como sustitución de las tropas ugandesas, quienes habían intervenido a inicios del conflicto, o sea se esperaba que la presencia de una fuerza que protegiera a los equipos del MVM pudiese permitir que el presidente Museveni retirase sus tropas, lo que brindaría mayor facilidad para la implementación del Acuerdo de Cese de Hostilidades.

El Consejo de Seguridad complicó la labor de la IGAD; se opuso al despliegue y brindó apoyo únicamente al mecanismo de verificación, quienes en términos de la ONU serían protegidos por personal de la UNMISS.²⁸⁴ El Consejo aseguró que la razón de su oposición tenía que ver con la participación de Uganda en la fuerza de disuasión y en la ambigüedad de su mandato, sin embargo, el presidente Salva Kiir cuestionó esta decisión afirmando que la oposición de la ONU respondía más bien al rechazo que Riek Machar había manifestado días antes, el presidente agregó que la UNMISS con esta acción se mostraba a favor de los rebeldes.²⁸⁵ Este hecho inició un proceso de negociaciones tras bambalinas entre los beligerantes, los miembros mediadores, principalmente Uganda y Etiopía, y algunos miembros del Consejo de Seguridad, en especial Estados Unidos y China. Ambos beligerantes acordaron renovar el compromiso con el cese de hostilidades de enero de 2014, y se asumió un compromiso genuino con el mecanismo de vigilancia y monitoreo.²⁸⁶ Por su parte, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1255 que acordó el despliegue de la fuerza de disuasión bajo el mandato de la fuerza de mantenimiento de la paz, la

²⁸³ International Crisis Group, “South Sudan: A Civil War by Any Other name”, *op. cit.*, p. 21.

²⁸⁴ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 21.

²⁸⁵ Stockholm International Peace Research Institute, *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 180.

²⁸⁶ “Agreement to Resolve the Crisis in South Sudan”, Addis Abeba, 9 de mayo de 2014, https://www.sudantribune.com/IMG/pdf/agreement_to_resolve_the_crisis_in_south_sudan.pdf, consultado el 8 de mayo de 2017.

UNMISS,²⁸⁷ y que estaría compuesta por tres batallones de las fuerzas armadas de Ghana, Ruanda y Nepal.²⁸⁸ No obstante la parcial solución que se dio al despliegue de la fuerza regional, el reto más grande para el Consejo de Seguridad fue presionar a los beligerantes a implementaran los acuerdos. Después de doce meses de negociaciones se volvió evidente que éstas no progresaban por lo que surgió la necesidad de presionar a los beligerantes mediante la implementación de sanciones.

En marzo de 2015, cuando se anunció el mecanismo del IGAD PLUS, la ONU decidió, con la Resolución 2206, la creación de un sistema para la imposición de sanciones selectivas a aquellas personas que bloquearan el proceso de paz para la resolución del conflicto en Sudán del Sur.²⁸⁹ Sin embargo afirmó que no aplicaría sanciones a menos que los miembros del IGAD lo solicitaran directamente.²⁹⁰ Lo que demuestra la voluntad de los miembros del Consejo de Seguridad por permitir un liderazgo regional. La resolución, que se aprobó de forma unánime por el Consejo estableció medidas punitivas, a saber prohibición de viaje y congelación de activos durante doce meses, a personas que atentaran contras las negociaciones de paz; las causas de las sanciones podían derivarse de acciones que tuvieran como propósito prolongar el conflicto o bloquear de manera directa las conversaciones de paz (las cuales incluían violaciones al acuerdo de cese el fuego alcanzado el 23 de enero de 2014); actos que atentaran contra el derecho internacional y derechos humanos; ataques contra la población civil; el reclutamiento de niños soldados; obstrucción de misiones

²⁸⁷ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2155 del Consejo de Seguridad, S/RES/2155 del 27 de mayo de 2014, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/symbol=S/RES/2155\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/symbol=S/RES/2155(2014)), consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁸⁸ What's in Blue – Insights on the Work of the UN Security Council, “South Sudan Briefing”, 7 de mayo de 2014, <http://www.whatsinblue.org/2014/05/south-sudan-briefing.php>, consultado el 7 de mayo de 2017.

²⁸⁹ Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2206 del Consejo de Seguridad, S/RES/2206 del 3 de marzo de 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2206\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2206(2015)), consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁹⁰ International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, *op. cit.*, p. 21.

internacionales (como el MVM); y ataques contra personal de la ONU.²⁹¹ Para la implementación de dichas sanciones se instaló un comité especializado, que, el 1 de julio de 2015 aplicó sanciones a seis tenientes y generales de la Armada Popular (SPLA) y tres a la Armada en Oposición (SPLA/-IO). En su mayoría, fueron sancionados por perpetuar masacres contra civiles en diferentes estados de Sudán del Sur.²⁹²

La imposición de sanciones causó una reacción desafiante de Sudán del Sur y reveló la fragmentación política dentro del Consejo de Seguridad. Francis Deng, representante permanente de Sudán del Sur en las Naciones Unidas, afirmó que "...el gobierno de Sudán del Sur necesitaba estimulación, no condenas [...] pareciera que las sanciones son un castigo por el fracaso en lograr la paz y aunque solo hubieran sido consideradas como amenaza son un incentivo negativo que únicamente va a generar una reacción negativa".²⁹³ Samanta Power, la representante de Estados Unidos dejó en claro la frustración de su gobierno ante el desempeño del IGAD, aseguró que algunos actores priorizaron el interés político antes que la resolución del conflicto y que el objetivo de esa acción del Consejo era mejorar las probabilidades de éxito para una paz duradera. Por su parte China aseguró que la resolución tenía la intención de brindar un mensaje unánime por parte del Consejo de Seguridad hacia las partes en conflicto en Sudán del Sur. Sin embargo, el embajador Ilichev de Rusia declaró que la resolución había sido precipitada y que los rusos no creían en esas sanciones porque podrían tener resultados contraproducentes.²⁹⁴ La ineficacia del Consejo de Seguridad se ilustró precisamente en la imposición de las sanciones. International Crisis Group publicó una

²⁹¹ Consejo de Seguridad de la ONU, "Resolución 2206", *op. cit.*, consultado el 5 de mayo de 2017..

²⁹² ONU, "Security Council Sanctions Committee Concerning South Sudan Adds Six Individuals to Its Sanctions List", Comunicado de Prensa, 1 de julio de 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11958.doc.htm>, consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁹³ ONU, "Security Council, Adopting Resolution 2206 (2015), Lays Groundwork for Targeted Sanctions in South Sudan Should Peace Deal Fail", minuta, 3 de marzo de 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11805.doc.htm>, consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁹⁴ ONU, "Security Council, Adopting Resolution 2206 (2015)", *op. cit.*

declaración en la cual puso en duda su congruencia. Si bien la ONG aceptó que la resolución castigaba a los oficiales por crímenes atroces, añadía que se comprometían los esfuerzos de paz porque minaba la coordinación del grupo mediador ya que las sanciones contra personas específicas podrían hacer que la población de Sudán del Sur reprobara las acciones de la comunidad internacional; además, de las seis personas sancionadas ninguno era directamente responsable del bloqueo de las negociaciones porque no estaban colocados en posiciones clave dentro de los enviados de las partes a las pláticas de paz.²⁹⁵ El efecto de la resolución se volvió contraproducente porque indujo a una prolongación del conflicto. Contrariamente a la voluntad de obligar a las partes a comprometerse con las negociaciones, las sanciones desincentivaron a las bases de ambos grupos, tanto la armada del gobierno como los rebeldes, a apoyar los acuerdos de cese el fuego alcanzados durante 2014. El Consejo de Seguridad se encontró en una compleja situación: por un lado, las fuerzas regionales se opusieron a un rol más proactivo, por el otro los miembros permanentes, en especial China y Estados Unidos reconocieron que debía hacerse más para presionar a los involucrados en el conflicto. De esta encrucijada brotó la necesidad de que el Consejo de Seguridad aceptara el rol político, como parte de IGAD PLUS para involucrarse en la mediación, mientras que a la UNMISS se le especificó la protección de civiles.²⁹⁶

La misión para Sudán del Sur se creó en el año de 2011, como sucesora de la operación de mantenimiento de la paz que inició operaciones en Sudán después de la firma del Acuerdo Comprensivo de Paz de 2005. Según la Resolución 1996 del Consejo de Seguridad, el objetivo de la misión fue consolidar la paz y la seguridad en

²⁹⁵ International Crisis Group, “South Sudan: No Sanctions Without a Strategy”, 29 de junio de 2015, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-no-sanctions-without-strategy>, consultado el 6 de mayo de 2017.

²⁹⁶ Lauren Hutton, “Prolonging the Agony of UNMISS”, reporte, La Haya, 2014, p. 26, <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Prolonging%20the%20agony%20of%20UNMISS%20%20Lauren%20Hutton.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2017.

el nuevo país y reforzar las capacidades del gobierno de Sudán del Sur.²⁹⁷ La UNMISS operó en contextos diferentes desde su creación, antes del inicio del conflicto armado y de su eventual reorientación capacitó a personal administrativo para desempeñar las funciones del Estado e invirtió en la construcción de infraestructura. En su empeño por complementar al gobierno fomentó, en cierta medida, el conflicto actual porque su despliegue se implementó en detrimento del proceso “natural” de formación del Estado y la imposición de orden político a través de la creación de instituciones en un sistema que carecía de la estructura elemental para recrear una organización estatal funcional. Este proceso causó brotes de violencia porque se contrapuso a las particularidades del modo de vida de comunidades pastorales y étnicas.²⁹⁸ Así, cuando inició el conflicto violento, en 2013, se evidenció la incapacidad de la operación para hacer frente al nuevo contexto político en el país.

Pueden identificarse tres dilemas a los que la UNMISS hizo frente. En primer lugar una contradicción entre su mandato original, fungir de complemento a las funciones del Estado, con uno más urgente que se desprendió de la crisis violenta: la protección de civiles.²⁹⁹ Se asumió que el gobierno de Sudán del Sur colaboraría con la misión para proteger a los civiles, sin embargo el desarrollo del conflicto demostró la difícil relación entre ambos. El segundo se desprendió de la imprevisibilidad de la crisis política de diciembre de 2013 y corroboró la incapacidad de la ONU para actuar de manera rápida: Hilde Johnson, enviado especial de las Naciones Unidas para Sudán del Sur, admitió el 26 de diciembre de 2013, que ninguno esperaba que una crisis de tal

²⁹⁷ UNMISS, “Background”, <http://unmiss.unmissions.org/background/>, consultado el 5 de mayo de 2017.

²⁹⁸ Lauren Hutton, “Prolonging the Agony of UNMISS”, *op/ cit.*, p. 14,

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 19.

magnitud fuera a suceder de aquella manera y tan rápidamente.³⁰⁰ De este hecho deriva un tercer dilema que tiene que ver con la incapacidad para dar una respuesta rápida a los primeros enfrentamientos en materia de protección de civiles, la UNMISS encontró dificultades para detener los ataques porque las tropas de protección desplegadas en ese momento con capacidad para actuar eran mínimas.³⁰¹

Una vez que se iniciaron las estrategias para la mediación de la IGAD, la ONU decidió reorientar el mandato del UNMISS. A inicios de 2014, Hervé Ladsous, Subsecretario General para las operaciones de mantenimiento de la paz, aseguró que se debía apoyar a la IGAD, porque era la única iniciativa diplomática que se estaba llevando a cabo para terminar el conflicto y que para este fin era necesaria una reestructuración del mandato de la misión.³⁰² El Consejo de Seguridad de la ONU reajustó su mandato y dio prioridad a la protección de civiles, la vigilancia de violaciones a derechos humanos, la facilitación de asistencia humanitaria y el apoyo a la implementación del acuerdo de cese de las hostilidades firmado en 2014.³⁰³

En su conjunto, las medidas tuvieron un efecto adverso en el conflicto. Muchas fueron inesperadas y a veces contraproducentes. En particular, la misión de mantenimiento de la paz no fue eficiente en su mandato más elemental, la protección de civiles, a pesar de su reorientación.³⁰⁴ En un reporte elaborado por la Iniciativa Internacional para los Derechos del Refugiado, basado en entrevistas a diferentes

³⁰⁰ Hilde Johnson, “Conferencia de prensa”, Juba, 26 de diciembre de 2013, http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/documents/Hilde_F_Johnson_Press_Conference_24December2013.pdf, consultado el 3 de mayo de 2017.

³⁰¹ UNMISS, “Facts and Figures - United Nations Mission in the Republic of South Sudan”, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/facts.shtml>, consultado el 8 de mayo de 2017.

³⁰² ONU Noticias, “South Sudan Faces ‘Long, Complex Process’ on Path to Peace, Says UN Peacekeeping chief”, *UN News Service Section*, 11 de febrero de 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?>, consultado el 7 de mayo de 2017.

³⁰³ Consejo de Seguridad de la ONU, “Resolución 2155”, *op. cit.*, consultado el 5 de mayo de 2017.

³⁰⁴ Geoffrey L. Duke, “Views from the Field: Some Thoughts on the UN Mission in South Sudan, Future of Peace Operations”, 23 de septiembre de 2015, <http://www.futurepeaceops.org/2015/09/23/some-thoughts-on-the-un-mission-in-south-sudan/>, consultado el 6 de mayo de 2017.

personas dentro y fuera de los campos, se evidenció que en la percepción de los refugiados, la UNMISS ha sido ineficaz por dos razones: el fallo a la protección de civiles y una contribución a la politización y prolongación del conflicto. En cuanto a la primera, la mayoría de los refugiados entrevistados se mostraron muy agradecidos con la protección que la misión les brindó en diciembre de 2013, pero dos años después dieron respuestas ambivalentes y prevalecía la opinión según la cual la operación “complicó, politizó y exacerbó aún más las divisiones étnicas del conflicto”.³⁰⁵ En general, los civiles lo atribuyeron a tres razones diversas: una incompreensión de su mandato, la inseguridad en los campos que los volvieron blancos de ataque durante el conflicto, y una frustración derivada de la falta de compromiso político con la mediación de parte de la UNMISS. El mandato de la operación fue entendido por los civiles como protección únicamente dentro del campo de refugiados y consideraron que la seguridad fuera de él no era responsabilidad de la Misión. En un inicio no toda la población fue consiente que los elementos de la UNMISS estaban ahí para protegerlos; lo que demostró la desconexión con la población local y contrastó con el mandato reorientado de la ONU.

El segundo punto responde a la lógica de politización de las etnias para el desarrollo del conflicto. En diciembre de 2013, la población de los campos era de composición multiétnica, mientras que a finales de 2015, los campos de Bor y Juba estaban poblados casi exclusivamente por nuers y el de Malakal por dinkas y otros grupos étnicos; éste provocó que los campos se transformaran en objetos de ataque o bases de operación para los beligerantes: algunos combatientes afirmaron que durante la noche se albergaban en el campo para dormir y descansar, mientras que durante el

³⁰⁵ International Refugee Rights Initiative, “Civilians Perspective of UNMISS: Protecting Some People Some of The Time”, p. 15, 2015, [http://www.refugeerights.org/Publications/Papers/2015/ProtectingSomeofthe PeopleFINAL.pdf](http://www.refugeerights.org/Publications/Papers/2015/ProtectingSomeofthePeopleFINAL.pdf), consultado el 7 de mayo de 2017.

día salían a combatir.³⁰⁶ La masacre dinka en un campo de Bor, donde 49 nuers murieron³⁰⁷ o el ataque a refugiados en Malakal³⁰⁸ son solo algunos episodios que ilustran esta dinámica. La lógica de politización de la misión también fue resultado de la percepción que los rebeldes sur sudaneses tenían respecto a la supuesta ayuda que ésta brindaba al gobierno de Salva Kiir; esta situación la volvió blanco de ataques, no sólo en campos de refugiados para matar a civiles, también en contra de personal de las Naciones Unidas. Un ejemplo fue el derribo, en agosto de 2014, de un helicóptero de la misión de mantenimiento de la paz, cerca de Bentiu, en el estado de Unidad, en donde gran parte de los enfrentamientos han ocurrido. El incidente le costó la vida a tres de los cuatros tripulantes, todos ellos personal de la UNMISS.³⁰⁹ Según reportes de Small Arms Survey, hay evidencia de que este ataque fue perpetrado por la creencia de que la misión de la ONU en Sudán del Sur ha provisto de armamento a las fuerzas gubernamentales del SPLA.³¹⁰ La frustración por la falta de compromiso político en la resolución del conflicto se debió a que la mayoría de los refugiados son conscientes de la temporalidad de la protección. Gran parte de los civiles afirmó que “se sintieron frustrados” porque la UNMISS no ayudó a que los rebeldes y el gobierno por un lado, y la población en los campos por el otro se reconciliaran lo que amenaza una paz duradera.³¹¹ En este sentido se confirma lo planteado al inicio de este capítulo, es decir

³⁰⁶ International Refugee Rights Initiative, *op. cit.*, p. 19.

³⁰⁷ “UN Condemns ‘Deadly Attack’ on Jonglei’s Bor Camp”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 18 de abril de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article50690>, consultado el 9 de mayo de 2017.

³⁰⁸ Sam Jones, “South Sudan: MSF Workers Among 18 People Dead in Violence at UN Camp”, *The Guardian*, 19 de febrero de 2016, (sec. Global Development), <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/19/south-sudan-msf-workers-18-people-dead-violence-un-camp-malakal>, consultado el 7 de mayo de 2017.

³⁰⁹ Carl Odera and Gabriela Baczynska, “U.N. Helicopter Shot Down in South Sudan, Three Killed, Russian Owner Says”, *Reuters*, 26 de agosto de 2014, <http://www.reuters.com/article/us-southsudan-unrest-un-idUSKBN0GQ1PF20140826>, consultado el 17 de mayo de 2017.

³¹⁰ Eric G. Berman y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, *op. cit.*, p. 55.

³¹¹ International Refugee Rights Initiative, *op. cit.*, p. 19.

que la UNMISS no permitió al Consejo de Seguridad fungir como complemento al proceso de paz auspiciado por la IGAD e incluso complejizó y prolongó el conflicto.

Sin duda, gran parte de los obstáculos que influyen en la incapacidad de la misión para complementar el proceso de mediación tienen que ver con retos que surgieron en relación con las partes en conflicto. En el caso de Sudán del Sur ambos beligerantes y la UNMISS tienen agendas que no son compatibles y que han ocasionado enfrentamientos entre los miembros de la operación y los beligerantes en Sudán de Sur. Grupos rebeldes, mejor armados que el personal de la misión, se enfrentaron con soldados de la operación, lo que les permitió limitar la capacidad de los cascos azules para movilizarse o disuadir futuros ataques.³¹² En cierta medida, la capacidad militar de los rebeldes fue una consecuencia inesperada del despliegue de la UNMISS porque muchas de las armas que son destinadas para la misión fueron capturadas por los rebeldes, en su mayoría robadas directamente de los almacenes militares de la misión de la ONU o donadas por otros gobiernos, e incluso adquiridas a través de redes de corrupción.³¹³ El Consejo de Seguridad buscó mitigar las deficiencias de la misión adaptando sus objetivos mientras el conflicto evolucionaba. Pero, incluso con la reorientación de su mandato, la UNMISS no logró apoyar eficazmente el mecanismo de verificación y monitoreo, ni evitar la masacre de civiles fuera de los campos de refugiados. La vaguedad de su mandato se complicó por la falta de coordinación y comunicación con los demás interlocutores.³¹⁴

Evidentemente, la ineficacia del Consejo de Seguridad y la falta de involucramiento político de la UNMISS con el proceso de paz no es causa directa de su

³¹² Eric G. Berman y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, *op. cit.*, p. 46

³¹³ *Ibid.*, p. 46.

³¹⁴ Hannah Donges, “Protection of Civilians Needs to be Understood as a Collaborative Strategy and Not a Campsite”, *Global Peace Operations Review*, junio 23 de 2016, <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/protection-of-civilians-needs-to-be-understood-as-a-collaborative-strategy-and-not-a-campsite/>, consultado el 9 de mayo de 2017.

incapacidad, también es gravemente afectada por la complejidad y la rápida evolución del conflicto y por la tensión que hubo con las partes en conflicto.³¹⁵ El hecho de que se haya dejado a la región liderar el proceso se debió, en parte, a una dinámica de una mutua no injerencia, que fue provechosa tanto para los actores regionales como para los actores internacionales. Es decir, por un lado, los países regionales no deseaban una participación de actores externos, como los casos de Kenia y Etiopía que analizamos en el capítulo anterior. Por el otro, estos últimos aspiraron a apoyar el proceso de manera discreta sin tener que engancharse de manera contundente, dejando la mediación en manos del cuerpo regional. El impasse político a inicios de 2015, derivado de la competición entre los países del Cuerno de África bloqueó la mediación.

Los actores de la comunidad internacional intentaron contribuir al proceso de resolución del conflicto pero su participación se reflejó como una fachada diplomática con la que buscaron intereses muy particulares. Tanzania y Sudáfrica en su empeño por contribuir a la resolución del conflicto invitaron a las facciones del SPLM a dialogar, pero las medidas fueron contraproducentes. China aprovechó para proteger su economía petrolera y Estados Unidos para conservar relaciones estratégicas. El Consejo de Seguridad apoyó limitadamente las iniciativas regionales; implementó medidas ineficaces y aunque intentó adaptar el mandato de la UNMISS para enfrentar la violencia, vio a la operación inmiscuida en el conflicto lo que complicó que se involucrara de manera política en el proceso de mediación. En conjunto las medidas que propició el Consejo de Seguridad entre el inicio del conflicto, en 2013, y la reanudación de enfrentamientos directos entre el SPLM/A y el SPLM/A-IO, contribuyeron, más que a la resolución, a la prolongación del conflicto. En parte, la razón de la ineficacia de las medidas que estudiamos responde a que éstas son

³¹⁵ Eric G. Berman y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, *op. cit.*, p. 61.

erróneamente percibidas desde su fundamento teórico. Además de su dificultad práctica para ser implementadas la creencia dominante en el campo de mediación omite considerar el traslape de diversas medidas para la gestión de conflictos. El diálogo al interno del SPLM no logró complementar el proceso de la IGAD y parte de la dificultad de la UNMISS estuvo en la inhabilidad de la Misión para coordinarse con los demás interlocutores, lo que demuestra una necesaria reflexión en el campo de investigación sobre los mecanismos de armonización, comunicación y acoplamiento entre los diversos entes que participan en la gestión del conflicto.

Conclusión

En esta tesis se demostró que la fragmentación política en el Cuerno de África contribuyó al conflicto en Sudán del Sur; se explicó cómo las rivalidades entre los actores involucrados en el conflicto afectaron la dinámica de la lucha armada en aquel país. La fragmentación política, resultado de los intereses contrarios entre los miembros de la Autoridad Intergubernamental, y el funcionamiento de los regímenes de la región, afectaron el conflicto de Sudán del Sur por su relación con las partes en lucha en aquel país y el uso estratégico que, tanto actores regionales como internacionales, hicieron de la mediación.

La primera razón de la prolongación del conflicto fue causada por la relación tan cercana de los mediadores con las partes en conflicto; se encontró que los gobiernos regionales se volvieron parte del conflicto y fueron partidarios de soluciones contrarias y de difícil implementación. Uganda apoyó férreamente al gobierno de Salva Kiir brindándole apoyo militar e interviniendo en su territorio, lo que lo contrapuso con los gobiernos de Jartum, Addis Abeba y Nairobi. Sudán, por su parte vio con demasiado recelo el involucramiento ugandés y se acercó para apoyar a Riek Machar y su facción rebelde; además, con su participación buscó obtener concesiones en relación a los asuntos pendientes de la secesión de Sudán del Sur, como la demarcación fronteriza y el apoyo a grupos rebeldes. También se ilustró cómo estas alianzas se formaron antes del conflicto, se explicó que las rivalidades históricas entre los gobiernos de la región, que se relacionan con guerras a lo largo de su historia y el apoyo a grupos rebeldes, sesgaron el papel de los gobiernos respecto a la mediación del conflicto. Etiopía estuvo interesada en la estabilidad de Sudán del Sur, buscó coordinar o mitigar las rivalidades tan profundas entre los demás mediadores, sin embargo, le fue muy difícil por el desarrollo de su política interna en relación al conflicto. En conjunto, los mediadores

están ligados de diferentes maneras con Sudán del Sur lo que implicó que los intereses de los gobiernos de la IGAD se contrapusieran, contribuyendo así a la prolongación del conflicto. Según la teoría de mediación, un grupo regional mediador, como el que se formó para poner fin al conflicto en Sudán del Sur pudo haber presionado a las partes a estipular e implementar un acuerdo gracias a los lazos históricos que los unen o a las relaciones que mantienen, ya sean estas comerciales o diplomáticas. No obstante, los distintos intereses de los miembros de la IGAD exacerbaron las tensiones porque su participación funcionó como boicot de la voluntad política de los beligerantes para implementar los acuerdos. Durante los primeros meses de negociaciones más de 7 altos el fuego fueron violados. Tampoco el involucramiento internacional para la firma del Acuerdo de Resolución para Sudán del Sur en agosto de 2015 logró mitigar las tensiones regionales.

El segundo factor que contribuyó al fracaso de la mediación fue el uso estratégico y oportunista que le dieron los mediadores. Los gobiernos de la IGAD se involucraron en la mediación para mantener el balance de poder en la medida de lo posible e incluso intentaron obtener beneficios principalmente políticos, aunque también económicos y diplomáticos. Uganda, Sudán, Etiopía y Kenia, al buscar intereses y objetivos diferentes llevaron sus solicitudes al seno de las negociaciones. Los países de la región se involucraron para sacar provecho económico de la convergencia política. Por un lado, Etiopía lo hizo para asegurar su hidropolítica regional y contrarrestar los deseos políticos y económicos de Egipto, quien busca detener los proyectos hidráulicos etíopes. Por su parte, el gobierno de El Cairo se involucró en el conflicto apoyando al gobierno de Juba para obligar a Etiopía a ceder, en cierto modo, sobre la administración del Nilo. Por el otro, los demás gobiernos mediadores tienen ambiciones petroleras en Sudán del Sur para lo que el desarrollo del

conflicto es muy relevante. Uganda, Kenia y Tanzania se unieron con Sudán del Sur para desarrollar nuevos proyectos para la producción y venta de petróleo lo que llevó a aquellos gobiernos a enemistarse con el de Sudán. Además, la relación bilateral entre el último y Sudán del Sur estuvo enmarañada porque desde la secesión no han logrado ponerse de acuerdo respecto de los arreglos sobre tarifas transitorias petroleras.

Por otro lado, países como Kenia y Etiopía utilizaron la mediación como medida de protección. El primero no apoyó las cláusulas del Acuerdo propuesto por la IGAD que evocaban responsabilidad penal internacional; lo hizo para evitar cargos contra el presidente Kenyatta y otros de sus allegados políticos en la Corte Penal Internacional. Durante el conflicto, el presidente Kenyatta se concentró en lograr una coalición para asegurar la absolución de los cargos, ahí, la Unión Africana tuvo un papel importante pues presionó a la Corte para que levantara los cargos en su contra. Cuando esto sucedió, el gobierno de Nairobi intentó involucrarse más en la mediación pero le fue difícil por el modo en que Etiopía usó su dominio en la Autoridad Intergubernamental. El gobierno de Addis Abeba, gracias a su iniciativa diplomática que le garantizó un amplio margen de maniobra en la región y su liderazgo en la IGAD, se sirvió de la mediación para complementar su política exterior; buscó la estabilidad en Sudán del Sur para concentrarse en conflictos que le son más importantes y que amenazan al régimen etíope directamente. Esto demostró que la región es parte del problema para la resolución del conflicto porque los gobiernos regionales no se comportaron como “tercera parte”, en realidad se volvieron parte de él e hicieron que la mediación se volviera una fachada de negociación de su lucha por el poder.

El último factor que analizamos fue el desinterés de los actores mediadores externos a la región para presionar a los mediadores regionales y a los beligerantes. Los agentes internacionales que analizamos (El Consejo de Seguridad de la ONU y los

gobiernos de China y Estados Unidos) mostraron apatía en las fases iniciales del conflicto. Otros gobiernos regionales intentaron complementar el proceso de mediación, pero las medidas que implementaron resultaron ineficientes. Tanzania y Sudáfrica en su empeño por contribuir a la resolución del conflicto invitaron a las facciones del SPLM a dialogar, pero su efecto fue contraproducente por un diagnóstico errado sobre el inicio del conflicto, además porque su iniciativa no complementó la del IGAD y otorgó oportunidad a los beligerantes para buscar beneficiarse de algún modo.

Por otra parte el involucramiento del Consejo de Seguridad y los gobiernos de Beijing y Washington en las negociaciones fue tardío. En un inicio se prefirió que el proceso fuera regional y se intentó apoyarlo desde fuera, pero cuando se les invitó al IGAD PLUS, con la premisa de mitigar las rivalidades entre los mediadores y de presionar a los beligerantes, complicaron el proceso porque su apoyo fue únicamente para la firma del ARCSS y no para la implementación de los acuerdos. La relación bilateral entre Estados Unidos y China obstaculizó su involucramiento político en el conflicto de Sudán del Sur de tres modos. Primero, el gobierno estadounidense no presionó a los mediadores o a los beligerantes porque se interesó más en conservar relaciones estratégicas con gobiernos de la región, como Uganda, quienes cooperan en la lucha internacional contra el terrorismo. Segundo, el gobierno de Beijing a causa de intereses económicos y diplomáticos fue arrastrado al conflicto y se le complicó balancear su relación con los gobiernos de Jartum y Juba con quienes tiene profundos lazos petroleros. Ambos gobiernos, cautelosos en su relación con sus aliados regionales, no los presionaron a comprometerse con la mediación y la resolución del conflicto, ejercieron coerción únicamente sobre los beligerantes, lo que dio como resultado un enfoque incoherente porque los mediadores regionales de la IGAD se volvieron, también parte del conflicto.

El Consejo de Seguridad también encontró dificultades para involucrarse, al inicio apoyó políticamente la mediación de la Autoridad Intergubernamental y algunas de sus medidas. Conforme avanzaron las negociaciones y fue evidente la falta de resultados intentó ser más contundente pero no lo logró principalmente porque el despliegue de la operación de mantenimiento de la paz en Sudán del Sur complejizó el conflicto por la relación de su personal con la dinámica local del país; hubo enfrentamientos con el gobierno y con los rebeldes, y se demostró que en la percepción de los civiles, la UNMISS contribuyó a la politización, prolongación y complejización de la lucha armada.

El caso demuestra algunas de las deficiencias en el campo de investigación de la mediación. El proceso de negociación se complicó por la competición de intereses políticos, económicos y de seguridad que emanan del funcionamiento de los gobiernos de la región y del hecho de que el desenlace del conflicto, entendido como la participación de los gobiernos en la mediación, no recae en la lógica del interés nacional sino en una particular de los gobernantes quienes buscan, entre otras cosas, su permanencia en el poder. No se puede esperar que la teoría de mediación se adapte como un molde en regiones como la de nuestro caso de estudio, que funcionan de manera tan peculiar y tan diferente. La teoría tiene que integrar matices en los cuales se concentre en el agente que participa en la mediación, simple y llanamente porque son ellos quienes negocian. La teoría clásica de mediación retoma la figura del Estado europeo, sin embargo, hay individuos, que en casos son los gobernantes, que implementan este tipo de procesos para prolongar, no solucionar, el conflicto. Otra de las razones de la complejidad emanó de la dificultad de armonizar medidas que gestionaban el conflicto con la mediación, de ahí la necesidad de complementar el campo de estudio.

Las relaciones entre los actores de la comunidad internacional, incluyendo a los regímenes del Cuerno de África, las potencias involucradas y las organizaciones involucradas en la mediación, son tan complicadas, que la probabilidad de encontrar un consenso político que favorezca la conclusión de acuerdos es sumamente difícil. Es importante seguir estudiando la identidad del mediador y los objetivos que hay detrás de su involucramiento – ya sea diplomático o militar – en los conflictos. En la literatura dominante sobre mediación suele asumirse que cuando una tercera parte se involucra en un proceso de paz lo hace con el objetivo de lograr estabilidad en el país víctima de los enfrentamientos. Sin embargo, como se explicó, en Sudán del Sur la razón de ser del proceso de mediación no siguió esa lógica, más bien una en donde los mediadores buscaron su beneficio a costa de los enfrentamientos violentos. Para futuras investigaciones es oportuno explorar la formación de los grupos mediadores y si es inevitable, en contextos tan complejos como es el caso sud-sudanés, construir conjuntos que funjan de manera más neutral. Identificar casos en los que fuentes de coerción, brindadas por entes externos, puedan llevar a un consenso es vital para mejorar la práctica de la mediación en contextos neo patrimoniales. También debe estudiarse más a los así llamados *spoilers* o actores que se comprometen con la mediación pero con el objetivo de boicotear las negociaciones y/o prolongar el conflicto. Otros aspectos para futuras investigaciones, que se relaciona con el punto que acabamos de mencionar, puede concentrarse en lo siguiente: por un lado, examinar modos de armonizar diferentes iniciativas mediadoras y por otro lado, desdibujar las razones por las que los beligerantes y la comunidad internacional aceptan que grupos con intereses tan directos y tan contrarias en la evolución del conflicto auspicien mediaciones con el supuesto objetivo de resolverlos.

Bibliografía

Fuentes primarias

“Agreement on Cessation of Hostilities between the Government of The Republic of South Sudan (GRSS) and the Sudan's People Liberation Movement/Army (In opposition) (SPLM/A In Opposition)”, Addis Abeba, 23 de enero de 2014, http://enoughproject.org/files/IGAD_CessationofHostilitesGRSS.pdf, consultado el 8 de mayo de 2017.

“Agreement on the Resolution of the Conflict in The Republic of South Sudan”, Addis Abeba, 17 de agosto de 2015, disponible en https://unmiss.unmissions.org/sites/default/files/final_proposed_compromise_agreement_for_south_sudan_conflict.pdf, consultado el 13 de febrero de 2017.

“Agreement on the Reunification of the SPLM”, Arusha, Tanzania, enero 21 de 2015, p. 4, https://www.sudantribune.com/IMG/pdf/agreement_on_reunification_of_splm_210115_.pdf, consultado el 12 de mayo de 2017.

“Agreement to Resolve the Crisis in South Sudan”, Addis Abeba, 9 de mayo de 2017, https://www.sudantribune.com/IMG/pdf/agreement_to_resolve_the_crisis_in_south_sudan.pdf, consultado el 8 de mayo de 2017.

“Comprehensive Peace Agreement between The Government of The Republic of Sudan and The Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army”, capítulo 5, artículo 5.3, disponible en <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>, consultado el 8 de febrero de 2017.

African Union Commission of Inquiry on South Sudan, “Final Report of the African Union Commission of Inquiry on South Sudan”, Addis Abeba, 15 de octubre de 2014, disponible en <http://www.peaceau.org/en/article/final-report-of-the-african-union-commission-of-inquiry-on-south-sudan>, consultado en febrero de 2017.

African Union, “Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights”, 27 June 2014”, <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-94-6265-150-0.pdf#page=222.>, consultado el 14 de febrero de 2017.

Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2024, S/RES/2024 del 14 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2024>, consultado el 10 de febrero de 2017.

- Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2104, S/RES/2104 del 29 de mayo de 2013, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2104>, consultado el 10 de febrero de 2017.
- Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2155 del Consejo de Seguridad, S/RES/2155 del 27 de mayo de 2014, disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/symbol=S/RES/2155\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/symbol=S/RES/2155(2014)), consultado el 5 de mayo de 2017.
- Consejo de Seguridad de la ONU, Resolución 2206 del Consejo de Seguridad, S/RES/2206 del 3 de marzo de 2015, [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2206\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2206(2015)), consultado el 5 de mayo de 2017.
- Corte Penal Internacional, “Decision on the Withdrawal on Charges Against Mr. Kenyatta”, ICC-01/09-02/11, 13 de marzo de 2015, disponible en <https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/09-02/11-1005&ln=fr>, última vez consultado 15 de febrero de 2017.
- IGAD, “Communique of the 23th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, comunicado, Nairobi, 27 de diciembre de 2013, http://igad.int/attachments/725_Communique0of%20the%2023rd%20IGAD%20Extraordinary%20Summit.pdf, consultado el 22 de marzo de 2017.
- IGAD, “Communique of the 24th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, comunicado, Addis Abeba, 31 de enero de 2014, https://igad.int/attachments/751_Communique%20of%20the%20IGAD%20Summit31Jan14.pdf, consultado el 25 de marzo de 2017.
- IGAD, “Communique of the 25th Extra-ordinary IGAD Summit on South Sudan”, comunicado, Addis Abeba, 13 de marzo de 2014, <https://igad.int/communique/781-communicue-of-the-25th-extra-ordinary-session-of-the-igad-assembly-of-heads-of-state-and-government-on-the-situation-in-south-sudan>, consultado el 3 de mayo de 2017.
- Johnson, Hilde, “Conferencia de prensa”, Juba, 26 de diciembre de 2013, http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/documents/Hilde_F_Johnson_Press_Conference_24December2013.pdf, consultado el 3 de mayo de 2017.
- Ki-moon, Ban. “Opening Remarks at Press Encounter in South Sudan”. conferencia, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2016-07-11/opening-remarks-press-encounter-south-sudan>, 11 de julio de 2016.
- Ladsous, Hervé, “Los retos de las operaciones de mantenimiento de la Paz”, conferencia, Ciudad de México, Instituto Matías Romero, 29 de junio de 2016.

UNHCR, “South Sudan Regional Refugee Response Plan”, diciembre de 2016, p. 6, <http://www.unhcr.org/589497987.html>, consultado el 4 de febrero de 2017.

Fuentes secundarias

Libros y capítulos de libros

- Bayart, Jean François *et al.*, *The Criminalization of the State in Africa*, Oxford, Indiana University Press, 1999.
- Bereketeab, Redie, *The Horn Of Africa: Intra-state and Inter-state Conflicts and Security*, de Londres, Uppsala, Pluto Press Nordiska Afrikainstitutet, 2013.
- Berhanu, Kassahun, “Conflicts in the Horn of Africa and Implications for Regional Security”, en *The Horn Of Africa: Intra-state and Inter-state Conflicts and Security*, de Redie Bereketeab, Londres, Uppsala, Pluto Press Nordiska Afrikainstitutet, 2013.
- Buzan, Barry, *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2 ed., Boulder, Colorado, L. Rienner, 1991.
- Buzan, Barry, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Chabal, Patrick y Jean-Pascal Daloz, *Africa Works Disorder as Political Instrument*, Oxford, Indiana University Press, 1999.
- Cliffe, Lionel y Philip White, “Conflict Management and Resolution in the Horn of Africa” en Ciru Mwaura y Susanne Schmeidl (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, Trenton, Red Sea Press
- Collier, Paul, “Doing Well out of War: An Economic Perspective”, en *Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, ed. Mats Berdal y David Malone ,Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.
- De Waal, Alexander, *The real politics of the Horn of Africa: money, war and the business of power*, Malden, Massachusetts, Polity, 2015.
- Diehl, Paul, y Joseph Lepgold, eds. *Regional Conflict Management*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield, 2003.
- Johnson, Hilde F. *South Sudan, the Untold Story: from Independence to Civil War*, Londres, I.B. Tauris, 2016.
- Kleiboer, Marieke, *The Multiple Realities of International Mediation*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.

- LeRiche, Matthew, *South Sudan: From Revolution to Independence*, London, Hurst and Company, 2012.
- Mengisteab, Kidane, *The Horn of Africa*, Cambridge, Polity, 2014.
- Mwaura, Ciru y Susanne Schmeidl (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, Trenton, Red Sea Press.
- Powell, Jonathan “The Third Party”, en *Talking to terrorists*, Londres, The Bodly Head, 2014, pp. 135 - 165.
- Powell, Jonathan, “Why do some negotiations succeed and others fail”, en *Talking to terrorists*, Londres, The Bodly Head, 2014, pp. 243 - 278.
- Reno, William, *Warlord Politics and African States*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- Whitfield, Teresa, “Introduction”, en *Friends indeed?: the United Nations, Groups of Friends, and the Resolution of Conflict*, Washington, Institute of Peace Press, 2007.
- Whitfield, Teresa, “The Variable Geometry of UN Peacemaking”, en *Friends indeed?: the United Nations, groups of friends, and the resolution of conflict*, Washington, D.C, United States Institute of Peace Press, 2007, pp 223 - 257.
- Woodward, Peter, “The IGAD and Regional Relations in the Horn of Africa”, en *The Horn of Africa: Intra-state and Inter-state Conflicts and Security*, de Redie Bereketeab, Londres, Uppsala, Pluto Press Nordiska Afrikainstitutet, 2013.

Artículos en revistas científicas

- Apuuli, Kasaija Phillip, “Explaining the (Il) legality of Uganda’s Intervention in the Current South Sudan Conflict”, *African Security Review*, vol. 23, núm. 4, 2014, pp. 352 - 369.
- Apuuli, Kasaija Phillip, “Recursos naturales transfronterizos en la región del Cuerno de África: El papel de la Estrategia de Paz y Seguridad de la IGAD”, *Relaciones Internacionales*, núm. 18, 2011, <https://revistas.uam.es/rrii/article/view/5097>, consultado el 6 de marzo de 2017, pp. 67 - 87.
- Beardsley, Kyle, “Agreement without Peace? International Mediation and Time Inconsistency Problems”, *American Journal of Political Science*, vol. 52, núm. 4, 2008, pp. 723 - 740.
- Betts, Richard K. “The Delusion of Impartial Intervention”, *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 6, 1994, pp. 20 - 33.

- Böhmelt, Tobias., “The Effectiveness of Tracks of Diplomacy Strategies in Third-Party Interventions”, *Journal of Peace Research*, vol. 47, núm. 2, 2001, pp. 167 - 178.
- Cotet, Anca y Kevin K. Tsui, “Oil and Conflict: What Does the Cross Country Evidence Really Show?”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 5, núm. 1, 2013, pp. 49 - 80.
- Crocker, Chester A. “Thoughts on the Conflict Management Field after 30 Years”. *International Negotiation*, vol. 16, núm. 1, 2011, pp. 1–10.
- Downes, Alexander B., “The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars”, *Security Studies*, vol. 13, núm. 4, 2004, p. 230 - 279.
- Frazier, Derrick V., y William J. Dixon. “Third-Party Intermediaries and Negotiated Settlements, 1946–2000”. *International Interactions*, vol. 32, núm. 4, 2006, pp. 385–408.
- Katz, Charles L., “Another cup at the Nile’s Crowded Spigot: South Sudan and its Nile Water Rights”, *Georgetown Journal of International Law*, vol. 44, núm 3, 2013, pp. 1249 - 1279.
- Koubi, Vally et al., “Do Natural Resources Matter for Interstate and Intrastate Armed Conflict?” , *Journal of Peace Research*, vol. 51, núm. 2, 2014, pp. 227 - 243.
- Krasner, Stephen D., “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 185 – 205.
- Lyman, Princeton N., “Sudan–South Sudan: The Unfinished Tasks”, *American Foreign Policy Interests* vol. 35, núm. 6, 2013, pp. 333 - 338.
- Lynn, Terry, “The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty”, *Journal of International Affairs*, vol. 53, núm 1, 1999 pp. 31 - 48.
- Mekonnen Bekele, Teferi, “Ethiopia’s involvement in South Sudan’s struggle for independence, conflict and peace”, *Africa Insight*, vol. 44, núm. 4, 2015, pp. 61 - 75.
- Mesfin, Berouk, “Ethiopia’s Role and Foreign Policy in the Horn of Africa”, *International Journal of Ethiopian Studies*, vol. 6, núm. 1 de 2, 2012, pp. 87 - 113.
- Ododa, Harry, “Somalia’s Domestic Politics and Foreign Relations since the Ogaden War of 1977-78”, *Middle Eastern Studies*, vol. 21, núm. 3, 1985, pp. 285 - 297.
- Regan, Patrick. *et al.* “Diplomatic Interventions and Civil War: A New Dataset”. *Journal of Peace Research*, vol. 46, núm. 1, 2009, pp. 135–146.

- Regan, Patrick, “Third-party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, núm. 1, 2002, pp. 55 - 73.
- Regan, Patrick. M. y Aysegul Aydin, “Diplomacy and Other Forms of Intervention in Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, núm. 5, 2006, pp. 136-156.
- Savun, Burcu, “Information, Bias, And Mediation Success”, *International Studies Quarterly*, vol. 52, núm. 1, 2008, pp. 25–47.
- Svensson, Isak, “Who Brings Which Peace?: Neutral Versus Biased Mediation and Institutional Peace Arrangements in Civil Wars”, *Journal of Conflict Resolution* vol 53, núm. 3, 2009, pp. 446 - 469.
- Wallensteen, Peter e Isak Svensson, “Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts”, *Journal of Peace Research*, vol. 51, núm. 2, 2014, pp. 315-327.
- Wasara, Samson S., “Conflict and State Security in the Horn of Africa: militarization of civilian groups”, *African Journal of Political Science*, vol.7, núm. 2, 2002, pp. 39 - 60.
- Weldesellassie, Isaac, “IGAD as an International Organization, Its Institutional Development and Shortcomings”, *Journal of African Law*, vol. 55, núm. 1, 2011, pp. 1 - 29.
- Whitaker, Beth Elise, “Compliance Among Weak States: Africa and the Counter-Terrorism Regime”, *Review of International Studies*, vol. 36, núm. 3, 2010, pp. 639 - 662.
- Whitaker, Reg, “Refugees: The Security Dimension”, *Citizenship Studies*, vol. 2, núm. 3, 1998, pp. 413 - 434.

Documentos de trabajo

- Bereketeab, Redie, “Why South Sudan Conflict Is Proving Intractable: Ugandan Forces and Lack of International Commitment Two Reasons”, Policy Note núm. 4, Nordiska Afrikainstitutet, [http://nai.diva-portal.org/smash/get /diva2:796592/FULLTEXT01.pdf](http://nai.diva-portal.org/smash/get/diva2:796592/FULLTEXT01.pdf), consultado el 31 de enero de 2017.
- Berman, Eric G., y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, Working Paper núm 37, Small Arms Survey, Ginebra, 2015.
- Bowen, James, “Peacekeeping with Chinese Characteristics?”, *IPI Global Observatory*, 20 de octubre de 2016, <https://theglobalobservatory.org/2016/10/china-peacekeeping-dpko-south-sudan-mali/>, consultado el 15 de mayo de 2017.
- Brahimi, Lakhdar., y Salman Ahmed. “In Pursuit of Sustainable Peace: The Seven Deadly Sins of Mediation”, NYU Center for International Cooperation, 2008.

- Craze, Joshua, “Contested Borders: Continuing Tensions over the Sudan-South Sudan Border”, Working Paper núm. 34, Small Arms Survey, Ginebra, 2014.
- De Alessi, Benedetta, “Two Fronts, One War Evolution of the Two Areas Conflict 2014-15”, Working Paper núm. 38, Small Arms Survey, Ginebra, 2015.
- Donges, Hannah, “Protection of Civilians Needs to be Understood as a Collaborative Strategy and Not a Campsite”, Global Peace Operations Review, junio 23 de 2016, <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/protection-of-civilians-needs-to-be-understood-as-a-collaborative-strategy-and-not-a-campsite/>, consultado el 9 de mayo de 2017.
- Erdmann, Gero y Ulf Engel, “Neopatrimonialism Revisited – Beyond a Catch-all Concept”, GIGA Research Program: Legitimacy and Efficiency of Political Systems, 2008, pp. 1-38.
- Hutton, Lauren, “Prolonging the Agony of UNMISS”, reporte, La Haya, 2014, p. 14, <https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Prolonging%20the%20agony%20of%20UNMISS%20%20Lauren%20Hutton.pdf>, consultado el 5 de mayo de 2017.
- International Crisis Group, “China's New Courtship in South Sudan”, Africa Report núm. 186, 4 de abril de 2012, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/china-s-new-courtship-south-sudan>, consultado el 16 de mayo de 2017.
- International Crisis Group, “Kenya: Impact of the ICC proceedings”, Africa Briefing núm. 84, Nairobi, 9 de enero de 2012.
- International Crisis Group, “South Sudan: A Civil War by Any other name”, Africa Report núm. 217, 10 de abril de 2014, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-civil-war-any-other-name>, consultado el 7 de febrero de 2016.
- International Crisis Group, “South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace”, Africa Report núm. 228, 27 de julio de 2015, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-keeping-faith-igad-peace-process>, consultado el 6 de febrero de 2017.
- International Crisis Group, “South Sudan: Rearranging the Chessboard”, Africa Report núm. 243, diciembre de 2016, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/243-south-sudan-rearranging-chessboard>, consultado el 6 de febrero de 2017.
- International Crisis Group “Sudan and South Sudan’s Merging Conflicts”, Africa Report núm. 223, 29 de enero de 2015, p. 5,

<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/223-sudan-and-south-sudan-s-merging-conflicts.pdf>, consultado el 13 de febrero de 2017.

International Refugee Rights Initiative, “Civilians Perspective of UNMISS: Protecting Some People Some of The Time”, 2015, <http://www.refugeerights.org/Publications/Papers/2015/ProtectingSomeofthePeopleFINAL.pdf>, consultado el 7 de mayo de 2017.

James, Laura M., “Contested Borders: Continuing Tensions over the Sudan-South Sudan Border”, Working Paper núm. 40, Small Arms Survey, Ginebra, 2015.

McCutchen, Andrew, “The Sudan Revolutionary Front: Its Formation and Development”, Working Paper núm. 33, Small Arms Survey, Ginebra, 2014.

Mesfin, Berouk, “The Horn of Africa as a Security Complex: Towards a theoretical Framework”, *African Conflict Prevention Program Institute for Security Studies*, 2010, p. 2, disponible en <http://www.open.ac.uk/socialsciences/bisa-africa/confpapers/2010/horn-of-africa-b-mefsin.pdf>, consultado el 22 de marzo de 2017.

Mwagiru. Makumi, “The Greater Horn of Africa Conflict System: Conflict Patterns, Strategies and Management Practices”, USAID project on Conflict and Conflict Management in the Greater Horn of Africa, 1997, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnach215.pdf, última vez consultado 15 de abril de 2017.

ONU, “Guidance for Effective Mediation”, guía, Nueva York, 2012.

Ploch, Lauren, “Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response”, *Congressional Research Service*, 2010, <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41473.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2017.

Lauren, “Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response”, *Congressional Research Service*, 2010, <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41473.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2017.

Sewonet, Abraham, “Breaking the cycle of Conflict in Gambella Region”, *Assessment Mission of the UN for Ethiopia*, UN-Emergencies Unit for Ethiopia, 2002, <http://apps.who.int/disasters/repo/8684.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2017.

Stockholm International Peace Research Institute, *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Sudan Human Security Baseline Assessment, “Militarization in and around Abyei”, Policy Brief, Small Arms Survey, Ginebra, 2011.

Whitfield, Teresa, “Le rôle des acteurs externes dans la médiation: défis & options pour les médiateurs”, Serie Pratique de la médiation, Center for Humanitarian Dialogue, Ginebra, 2012, <http://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2016/07/30Leroledesacteursexternesdanslamediation-MPS-March-2012.pdf>, consultado el 3 de febrero de 2017.

Young, John. “A Fractious Rebellion: Inside the SPLM-IO”, Working Paper núm. 39, Small Armas Survey, Ginebra, 2015.

Prensa y sitios de internet

“7 questions about the Gambella raid in Ethiopia”, *Radio Tamazuj*, Juba, 20 de abril de 2016, <https://radiotamazuj.org/en/article/7-questions-about-gambella-raid-ethiopia>, consultado el 8 de febrero de 2017.

“A cause of war or an impetus for peace? Uganda’s economic interests in South Sudan”, *Monitoring South Sudan*, 11 de junio de 2015, <http://blogs.prio.org/MonitoringSouthSudan/2015/06/a-cause-of-war-or-an-impetus-for-peace-ugandas-economic-interests-in-south-sudan/> consultado el 14 de febrero de 2017.

“Abyei Opts to Join South Sudan in Unofficial Referendum”, *BBC News*, 31 de octubre de 2013, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-24761524>., consultado el 9 de febrero de 2017.

“Calm returns to Gambella Town After Clashes Involving Nuer and Highlanders”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 25 de abril de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article58752>. consultado el 7 de febrero de 2017

“China Denies Allegations its Peacekeepers Abandoned South Sudan Posts”, *Reuters*, 11 de octubre de 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-southsudan-idUSKCN12B01B>, consultado el 16 de mayo de 2017.

“China-Supported Consultations Reactivate Peace Process in S. Sudan”, *China Daily*, 13 de enero de 2015, http://usa.chinadaily.com.cn/world/2015-01/13/content_19304551.htm, consultado el 15 de mayo de 2017.

“East Africa: Juba Calm As UPDF Returns to South Sudan to Rescue Ugandans”, *The Observer Kampala*, 13 de julio de 2016, <http://allafrica.com/stories/201607130791.html>., consultado el 13 de febrero de 2017.

“Ethiopia Army 'Locates Children Abducted from Gambella’”, *BBC News*, 21 de abril de 2016 <http://www.bbc.com/news/world-africa-36099974>, consultado el 8 de febrero de 2017.

- “Ethiopia in Somalia: One year on”, *BBC News*, 28 de diciembre de 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7155868.stm>, consultado el 7 de marzo de 2017.
- “IGAD Foreign Ministers Call to Strengthen UNMISS Mandate”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 12 de julio de 2017, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1802993983?pq-origsite=summon.>, consultado el 15 de febrero de 2017.
- “IGAD makes tough call against restive S/Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 15 de agosto de 2014, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1804777198?pq-origsite=summon.>, consultado el 15 de febrero de 2017.
- “Johnson Olony’s Forces Declare Merger With SPLM-IO”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 2 de julio de 2015, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article55559>, consultado el 12 de mayo de 2017.
- “Kenya withdraws troops from South Sudan over dismissal of UNMISS commander” *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 2 de noviembre de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article60729>, consultado el 14 de febrero de 2017.
- “Kenyan Leaders at The Hague”, *BBC News*, 5 de diciembre de 2014, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-24022005>, consultado el 15 de febrero de 2017.
- “Khartoum Claims it Has ‘Documented Evidence’ Juba is Supporting Rebels”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 15 de diciembre de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article53345.>, consultado el 13 de febrero de 2017.
- “Mediator Says SPLM Leaders in Kenya Will Fly to Ethiopia for Talks”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 11 de febrero de 2014, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1497024240?pq-origsite=summon.>, consultado el 15 de febrero de 2017.
- “New Rebel Group Formed in South Sudan Against Creation of 28 States”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 31 de octubre de 2015, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article56894>, consultado el 12 de mayo de 2017.
- “Pipeline poker”, *The Economist*, 25 de mayo de 2013, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21578402-east-africa->

danger-throwing-away-part-its-new-found-oil , consultado el 19 de marzo de 2017.

“Regional Interests at Stake in the South Sudan Crisis”, *IRIN News*, 19 de marzo de 2014, <http://www.irinnews.org/report/99802/regional-interests-stake-south-sudan-crisis>, consultado el 7 de marzo de 2017.

“Somalia - Etiopía, guerra sin fin”, *Proceso*, 20 de agosto de 1977, <http://www.proceso.com.mx/4931/somalia-etiofia-guerra-sin-fin>, consultado el 6 de marzo de 2017

“South Sudan ‘to Complete Shutdown’ of Oil Production”, *BBC News*, 28 de enero de 2012, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-16769935>., consultado el 10 de febrero de 2017.

“South Sudan and Uganda Sign Military Cooperation Deal”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 14 de octubre de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article52727>., consultado el 13 de febrero de 2017.

“South Sudan Government Wants Formation of Hybrid Court Delayed”, *Radio Tamazuj*, Juba, 29 de enero de 2017, <https://radiotamazuj.org/en/article/south-sudan-government-wants-formation-hybrid-court-delayed>., consultado el 14 de febrero de 2017

“South Sudan Regrets Kenya Push to Deploy Foreign Troops in Juba”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 19 de julio de 2016, <https://search-proquest-com.acces-distant.sciences-po.fr/docview/1804924580?pq-origsite=summon>., consultado el 15 de febrero de 2017.

“South Sudan’s Risky Political Impasse”. *Crisis Group*, 17 de agosto de 2016. <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-risky-political-impasse>., consultado el 10 de octubre de 2016.

“South Sudan’s Lam Akol Forms New Rebel Movement”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 26 de septiembre de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article60345>, consultado el 12 de mayo de 2015.

“South Sudan’s Rebels Prepare to Attack Paloch Oilfields, Renew Call for oil Companies to Leave”, *South Sudan News Agency*, 21 de mayo de 2015, <http://www.southsudannewsagency.com/index.php/2015/05/21/south-sudans-rebels-prepare-to-attack-paloch-oilfields/>., consultado el 14 de febrero de 2017.

“South Sudanese Gunmen Kill 140 Nuer in Gambella”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 17 de abril de 2016,

<http://www.sudantribune.com/spip.php?article58659>. consultado el 8 de febrero de 2017.

“Sudan and S. Sudan Extend Oil Agreement for Three More Years”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 23 de diciembre de 2016 <http://www.sudantribune.com/spip.php?article61190>, consultado el 11 de febrero de 2017.

“Sudan and South Sudan ‘Agree Oil Deal’”, *BBC News*, 27 de septiembre de 2012, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-19738921>, consultado el 10 de febrero de 2017.

“Sudan fighting Escalates Over Heglig Oilfield”, *Al Jazeera English*, 14 de abril de 2012, <http://www.aljazeera.com/news/africa/2012/04/2012414152014367237.html>, consultado el 11 de febrero de 2017.

“Sudan’s Minister of Defense Meets Outgoing Head of UNISFA” *Radio Tamazuj*, Juba, 8 de febrero de 2017, <https://radiotamazuj.org/en/article/sudan's-minister-defense-meets-outgoing-head-unisfa>. consultado el 9 de febrero de 2017.

“The Spillover Effect of South Sudan in Gambella”, *Life & Peace Institute*, 25 de octubre de 2014, <http://life-peace.org/hab/the-spillover-effect-of-the-south-sudan-conflict-in-gambella/>, consultado el 7 de febrero de 2017.

“Uganda Counts its Losses in South Sudan”, *African Business Magazine*, 9 de enero de 2017, <http://africanbusinessmagazine.com/8FPgJ>, consultado el 20 de marzo de 2017.

“Uganda Deploys Troops in South Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 20 de diciembre de 2013, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article49259>, consultado el 13 de febrero de 2017.

“Uganda Picks Tanzania for Oil Pipeline, Drops Kenya Plan”, *BBC News*, 23 de abril de 2016, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-36121081>, consultado el 23 de marzo de 2017.

“Uganda Rules Out Military Intervention in South Sudan”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 2 de febrero de 2017, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article61560>, consultado el 13 de abril de 2017.

“Ugandan Army Crosses Into S Sudan to Evacuate Citizens”, *Al Jazeera*, 14 de julio de 2016, <http://www.aljazeera.com/news/2016/07/ugandan-army-crosses-sudan-evacuate-citizens-1607140html>, consultado el 9 de marzo de 2017.

- “Ugandan President Advises S. Sudan to Accept Deployment of Regional Forces”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 24 de julio de 2016, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article59714>, consultado el 13 de febrero de 2017.
- “UN Condemns ‘Deadly Attack’ on Jonglei’s Bor Camp”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 18 de abril de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article50690>, consultado el 9 de mayo de 2017.
- “Will the Hybrid Court for South Sudan Ever Try the Current Leadership?”, *ReliefWeb*, 18 de noviembre de 2016, reporte de *Institute for Security Studies*, <http://reliefweb.int/report/south-sudan/will-hybrid-court-south-sudan-ever-try-current-leadership.>, consultado el 14 de febrero de 2017.
- “Yoweri Museveni: Uganda Troops Fighting South Sudan Rebels”, *BBC News*, 6 de enero de 2014, <http://www.bbc.com/news/world-africa-25759650>, consultado el 6 de marzo de 2017.
- Akol, Lam, “A Reading of the Arusha Intra-SPLM Agreement”, *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 28 de enero de 2015, <http://sudantribune.com/spip.php?article53794>, consultado el 12 de mayo de 2017.
- Ali, Mohsin Ali y Barry Malone, “Who Owns the Nile? It’s More Complicated Than You Think”, *Al Jazeera*, 25 de marzo de 2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2015/03/owns-nile-150325143210621.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Ali, Noura, “Did Al-Sisi, Kiir, and Museveni Form a Tripartite Alliance against Ethiopia and Sudan?” *Middle East Observer*, 11 de enero de 2017, <https://www.middleeastobserver.org/2017/01/11/did-al-sisi-kiir-and-museveni-form-a-tripartite-alliance-against-ethiopia-and-sudan/>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Alier, Panther, “Tragedy Averted: On Uganda’s involvement in S Sudan”, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/02/tragedy-averted-uganda-involvem-201421516624107495.html>, consultado el 8 de marzo de 2017
- Allen, Karen, “Why Does South Sudan Matter so Much to the US?”, *BBC News*, 31 de agosto de 2015, (sec. Africa), <http://www.bbc.com/news/world-africa-34083964>, consultado el 16 de mayo de 2017.
- Aman, Ayah, “Egypt Supports South Sudan to Secure Nile Share”, *Al Monitor*, abril 13 de 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/iw/originals/2015/02/egypt-nile->

water-south-sudan-development-projects.amp.html, consultado el 22 de abril de 2017.

Aman, Ayah, "Egypt Tries to Woo South Sudan in Nile Water Dispute", *Al Monitor*, marzo 31 de 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/egypt-south-sudan-nile-water-dispute-ethiopia.html#ixzz4f1UwRjQZ>, consultado el 22 de abril de 2017.

Amnesty International, "South Sudan: Continued fighting Must not Derail Hybrid Court to Try War Crimes", 13 de octubre de 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/10/south-sudan-continued-fighting-must-not-derail-hybrid-court-to-try-war-crimes/>, consultado el 15 de febrero de 2017.

Backer, Peter y Marc Santora, "Obama Gathers Leaders in Effort to End South Sudan War", *The New York Times*, julio 27 de 2015, https://www.nytimes.com/2015/07/28/world/africa/obama-ethiopia-south-sudan.html?_r=0, consultado el 25 de mayo de 2017.

Collins, Toby, "Wikileaks: Sudanese Launchpad for Egyptian Attack on Ethiopian Dam" *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 3 de septiembre de 2012, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article43779>, consultado el 21 de marzo de 2017.

Collins, Toby, "SPLM Official: North Sudan Attacked Abyei", *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 14 de mayo de 2011, <http://www.sudantribune.com/SPLM-official-North-Sudan-attacked,38900>, consultado el 9 de febrero de 2017.

Duke, Geoffrey L., "Views From the Field: Some Thoughts on the UN Mission in South Sudan, Future of Peace Operations", 23 de septiembre de 2015, <http://www.futurepeaceops.org/2015/09/23/some-thoughts-on-the-un-mission-in-south-sudan/>, consultado el 6 de mayo de 2017.

Enough Team, "African Union Commission of Inquiry on South Sudan Report", *Enough Project*, noviembre 10 de 2015, <http://www.enoughproject.org/blogs/african-union-commission-inquiry-south-sudan-report>, consultado el 14 de febrero de 2017.

Ferrie, Jared, "China's Dangerous Double Game in the Sudans", *IRIN News*, 27 de julio de 2017, <https://www.irinnews.org/investigations/2016/07/27/chinaE2%80%99-dangerous-double-game-sudans>, consultado el 16 de mayo de 2017.

Francis, Okech, "South Sudan Grants Oranto Permit to Explore 'Vast' Oil Block", *Bloomberg*, 6 de marzo de 2017,

- <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-06/south-sudan-grants-license-to-oranto-to-explore-vast-oil-block> , consultado el 22 de marzo de 2017.
- Gebreluel, Goitom, “Rapprochement on the Nile”, *Al Jazeera*, 23 de diciembre de 2014, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/12/rapprochement-nile-20141222103136327738.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Holmes, Stevan A, “Terrorists Helped by Sudan, U.S. Says”, *The New York Times*, Agosto 19 de 1993, <http://www.nytimes.com/1993/08/19/world/terrorists-helped-by-sudan-us-says.html>, consultado el 15 de mayo de 2017.
- Human Rights Watch “Joint Letter: A Way Forward for the Hybrid Court for South Sudan”, Carta, 1 de noviembre de 2016, <https://www.hrw.org/news/2016/11/01/joint-letter-way-forward-hybrid-court-south-sudan-0>, consultado el 15 de febrero de 2017.
- Hussein, Hassen, "Egypt and Ethiopia spar over the Nile", *Al Jazeera*, 6 de febrero de 2014, <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/2/egypt-disputes-ethiopiarenaissance.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- IGAD, “Communiqué”, <https://igad.int/communique>, consultado el 20 de marzo de 2017.
- IGAD, “About us”, <https://igad.int/about-us>, consultado el 24 de marzo de 2017.
- International Crisis Group, “South Sudan: No Sanctions Without a Strategy”, 29 de junio de 2015, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/south-sudan-no-sanctions-without-strategy>, consultado el 6 de mayo de 2017.
- Jones, Sam, “South Sudan: MSF Workers Among 18 People Dead in Violence at UN Camp”, *The Guardian*, 19 de febrero de 2016, (sec. Global Development), <https://www.theguardian.com/global-development/2016/feb/19/south-sudan-msf-workers-18-people-dead-violence-un-camp-malakal>, consultado el 7 de mayo de 2017.
- Koribko, Andrew, “Politically Incorrect’: African Refugee Riots, South Sudan and the Anti-China Plot”, *Global Research*, 29 de abril de 2016, <http://www.globalresearch.ca/politically-incorrect-african-refugee-riots-south-sudan-and-the-anti-china-plot/5522376>., consultado el 4 de febrero de 2017.
- LAPSSET Corridor Development Authority, www.lapsset.go.ke/, consultado el 21 de marzo de 2017.

- Landler, Mark, "U.S. Is Facing Hard Choices in South Sudan", *The New York Times*, 3 de enero de 2014, <https://www.nytimes.com/2014/01/04/us/politics/us-is-facing-hard-choices-in-south-sudan.html>, consultado el 16 de mayo de 2017.
- Lynch, Colum, "Inside the White House Fight Over the Slaughter in South Sudan", *Foreign Policy*, enero 26 de 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/01/26/exclusive-inside-the-white-house-fight-southsudan-obama-conflict-susanrice-unitednations/>, consultado el 16 de mayo de 2017.
- MacDiarmid, Campbell, "Hydro diplomacy on the Nile" *Al Jazeera*, 10 marzo de 2015, <http://www.aljazeera.com/news/2015/03/hydro-diplomacy-nile-150309092540029.html>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Mabor, Beny Gideon, "Understanding Arusha Agreement and the IGAD Process for South Sudan", *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 21 de febrero de 2015, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article54068>, consultado el 12 de mayo de 2017.
- Maru, Mehari Taddele. "The real reasons behind South Sudan crisis", 27 de diciembre de 2013, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/12/real-reasons-behind-south-sudan-crisis-2013122784119779562.html>, 27 de febrero de 2017.
- Mason, Jeff, "Obama to discuss a 'Plan B' for South Sudan Ahead of August Deadline", *Reuters*, julio 26 de 2015, <http://www.reuters.com/article/us-africa-obama-southsudan-idUSKCN0Q00QQ20150726>, consultado el 26 de mayo de 2015.
- McCormick, Ty, "Kenya Wades Into the South Sudan Morass", *Foreign Policy*, 1 de junio de 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/06/01/kenya-wades-into-the-south-sudan-morass-famine/>, consultado el 13 de mayo de 2017.
- Mekonnen, Biruk, "South Sudan Conflict and Egypt's hydro politics", *Sudan Tribune: Plural news and views on Sudan*, 9 de abril de 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article50596>, consultado el 21 de marzo de 2017.
- Menya, Walter, "Kenya Stands to Lose Big if Peace Proves Elusive in South Sudan", *Daily Nation*, enero 4 de 2014, <http://www.nation.co.ke/news/Kenya-stands-to-lose-big-if-peace-proves-elusive-in-South-Sudan/1056-2134682-7ucd2vz/index.html>, consultado el 20 de marzo de 2017.
- Ngaya, John, "'Abyei a Potential Flashpoint for Conflict' - UN envoy", *IRIN*, 20 de febrero de 2008, <http://www.irinnews.org/report/76847/sudan-abyei-potential-flashpoint-conflict-un-envoy>, consultado el 9 de febrero de 2017.

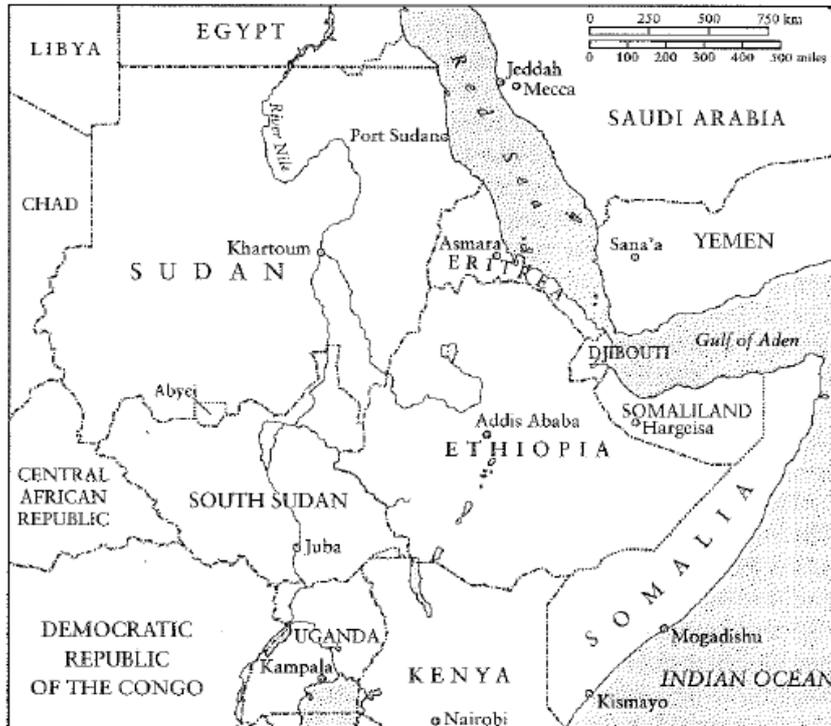
- Ngirachi, John, “Uhuru Happy About DP Ruto, Sang Acquittal”, *Daily Nation*, 5 de abril de 2016, <http://www.nation.co.ke/news/Uhuru-Kenyatta-DP-Ruto-Joshua-Sang-acquittal/1056-3147342-1444p8z/index.html>., consultado el 14 de febrero de 2017.
- Odera, Carl y Gabriela Baczynska , “U.N. Helicopter Shot Down in South Sudan, Three Killed, Russian Owner Says”, *Reuters*, 26 de agosto de 2014, <http://www.reuters.com/article/us-southsudan-unrest-un-idUSKBN0GQ1PF20140826>, consultado el 17 de mayo de 2017.
- ONU Noticias, "South Sudan Faces ‘Long, Complex Process’ on Path to Peace, Says UN Peacekeeping chief”, *UN News Service Section*, 11 de febrero de 2014, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?>, consultado el 7 de mayo de 2017.
- ONU Noticias, “Secretary-General Appoints Lieutenant General Johnson Mogo Kimani Ondieki of Kenya Force Commander, United Nations Mission in South Sudan”, 13 de mayo de 2016, <http://www.un.org/press/en/2016/sga1658.doc.htm>., consultado el 15 de febrero de 2017.
- ONU Noticias, “Security Council Sanctions Committee Concerning South Sudan Adds Six Individuals to Its Sanctions List”, Comunicado de Prensa, 1 de julio de 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11958.doc.htm>, consultado el 5 de mayo de 2017.
- ONU Noticias, “Security Council, Adopting Resolution 2206 (2015), Lays Groundwork for Targeted Sanctions in South Sudan Should Peace Deal Fail”, minuta, 3 de marzo de 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc11805.doc.htm>, consultado el 5 de mayo de 2017.
- ONU Noticias, “UN Rights Chief Urges Establishment of Hybrid Court for Atrocities in South Sudan”, *United Nations News Service Section*, 14 de diciembre de 2016, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55801#.WKNV9PnhDIU>., consultado el 15 de febrero de 2017.
- ONU Noticias, “UNISFA: Mandato - Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei”, <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unisfa/mandate.shtml>, consultado el 9 de febrero de 2017.
- Romano, Taban, “The Promise of a Hybrid Court for South Sudan”, *Justice Hub*, 28 de junio de 2016, <https://justicehub.org/article/promise-hybrid-court-south-sudan>., consultado el 15 de febrero de 2017.

- Rotberg, Robert, “Why China Is South Sudan’s Best Hope”, *The Globe and Mail*, 16 de agosto de 2016, <http://www.theglobeandmail.com/opinion/why-china-is-south-sudans-best-hope/article31394168/>, consultado el 16 de mayo de 2017.
- Solomon, Salem, “Tracing the Source of Ethnic Clashes in Ethiopia’s Gambella Region”, *VOA News*, 18 de febrero de 2016, <http://www.voanews.com/a/tracing-source-ethnic-clashes-ethiopia-gambella-region/3197700.html>. consultado el 8 de febrero de 2017.
- Sprague, Esther, “Understanding Sudan and US Sanctions”, *Huffington Post*, 29 de enero de 2016, http://www.huffingtonpost.com/esther-sprague/understanding-sudan-and-u_b_9106182.html, consultado el 16 de mayo de 2017.
- UNMISS, “Background”, <http://unmiss.unmissions.org/background.>, consultado el 5 de mayo de 2017.
- UNMISS, “Facts and Figures - United Nations Mission in the Republic of South Sudan”, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/facts.shtml>, consultado el 8 de mayo de 2017.
- Valdehíta, Carolina, “El Ejército etíope, al rescate de los menores secuestrados en Sudán del Sur”, *El Mundo*, 22 de abril de 2016, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/04/22/571a6a44268e3ef2758b4677.html>, consultado el 8 de febrero de 2017.
- What’s in Blue – Insights on the Work of the UN Security Council, “South Sudan Briefing”, 7 de mayo de 2014, <http://www.whatsinblue.org/2014/05/south-sudan-briefing.php>, consultado el 7 de mayo de 2017.
- Zapata, Mollie, “Enough 101: What is the Abyei Area and Why is it Disputed? ”, *Enough Project*, 15 de enero de 2013, <http://www.enoughproject.org/blogs/enough-101-what-abyei-area-and-why-it-disputed.>, consultado el 9 de febrero de 2017.

Anexos

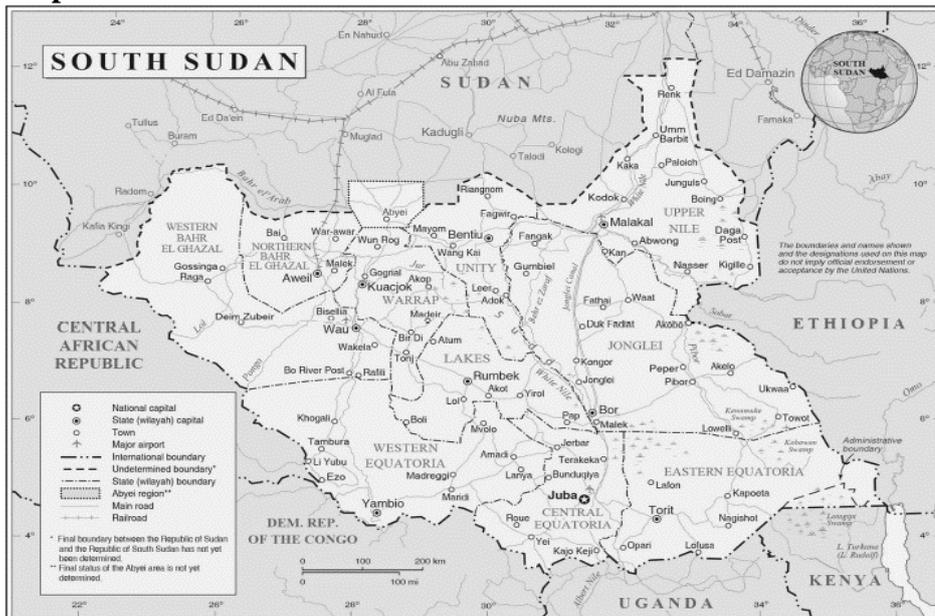
Anexo 1: Mapas

Mapa 1: El Cuerno de África



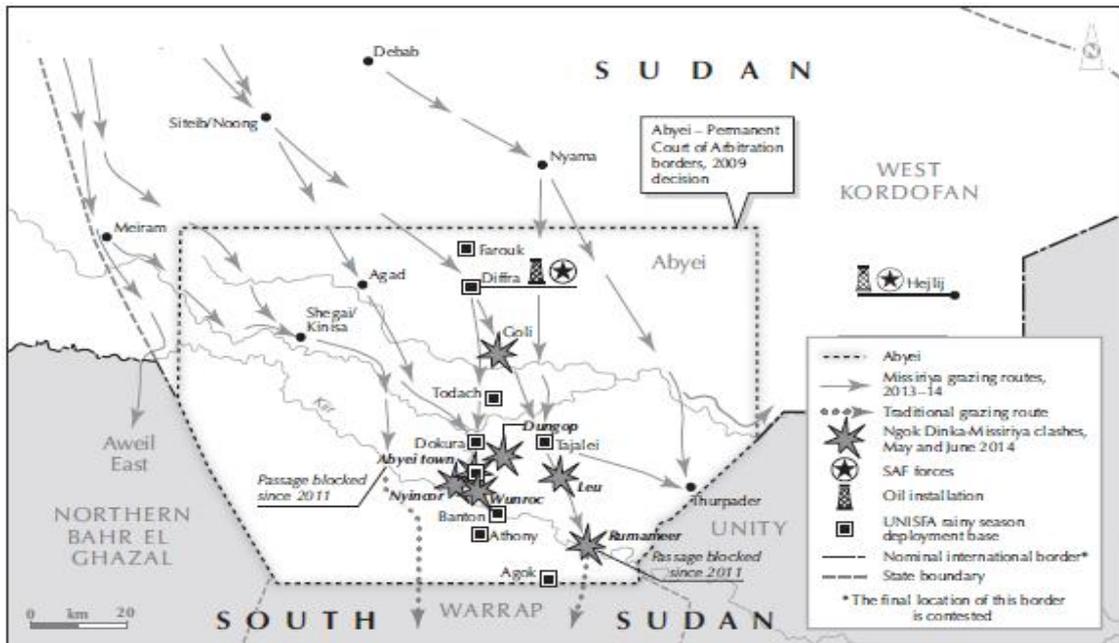
Fuente: Alexander De Waal, *The real politics of the Horn of Africa: money, war and the business of power*, Malden, MA, Polity, 2015, p. 37.

Mapa 2: Sudán del Sur



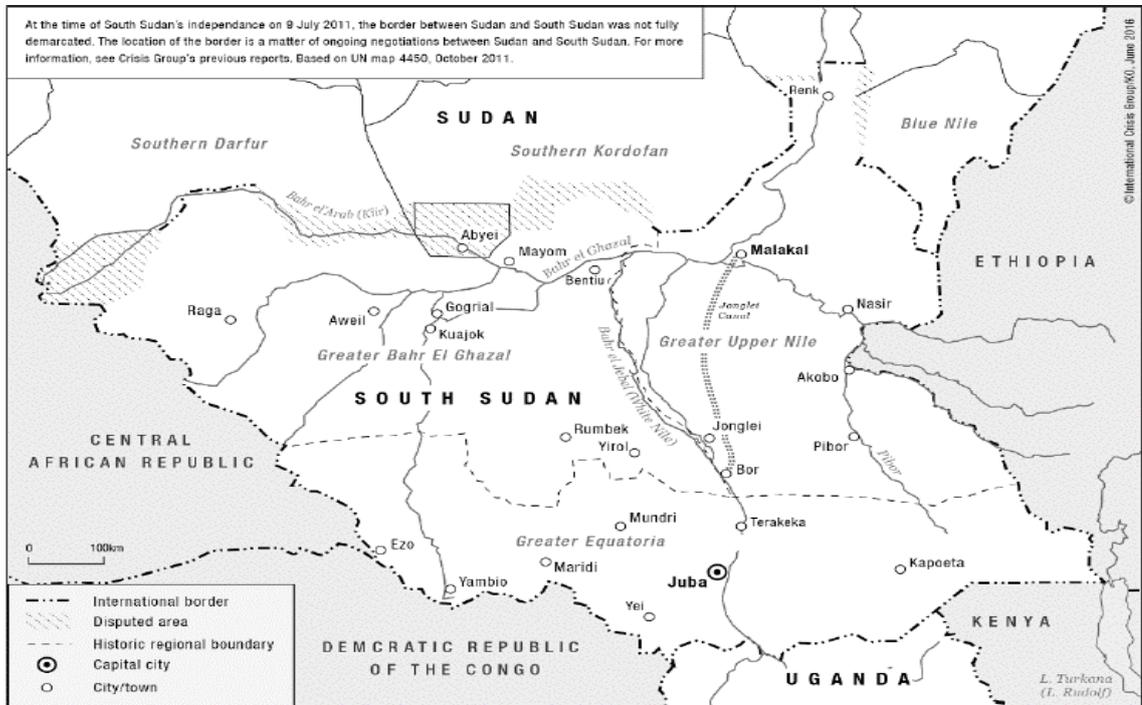
Fuente: International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-of-africa/south-sudan/south-sudan-keeping-faith-igad-peace-process>, consultado el 8 de febrero de 2016.

Mapa 3: La región de Abyei y el poblado de Heglij (Hejlij)



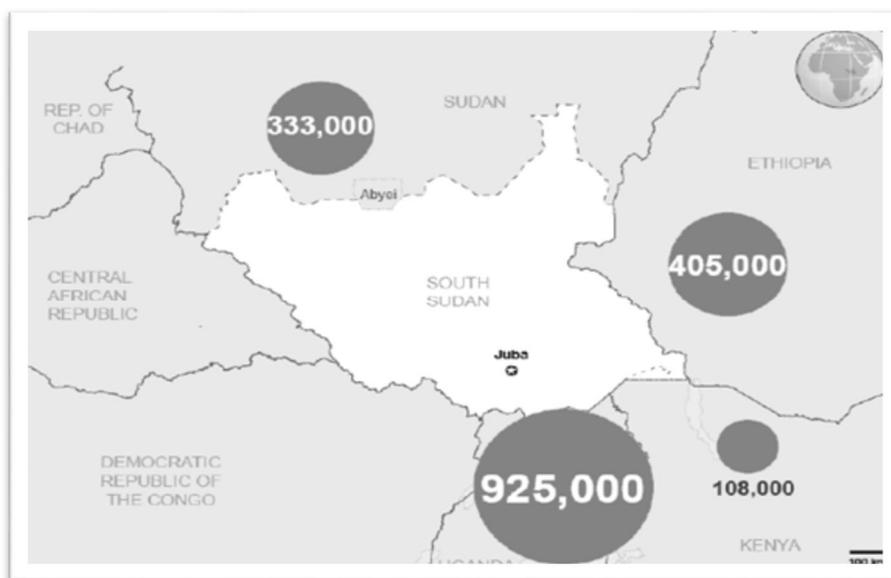
Fuente: Small Arms Survey, <http://www.smallarmssurvey.org/about-us/highlights/highlights-2014/highlight-hsba-wp.html>, consultado el 12 de febrero de 2017.

Mapa 4: Frontera entre Sudán y Sudán del Sur



Fuente: International Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/sudan-and-south-sudan-s-merging-conflicts>, consultado el 18 de febrero de 2017.

Mapa 5: Refugiados de Sudán del Sur en la región.



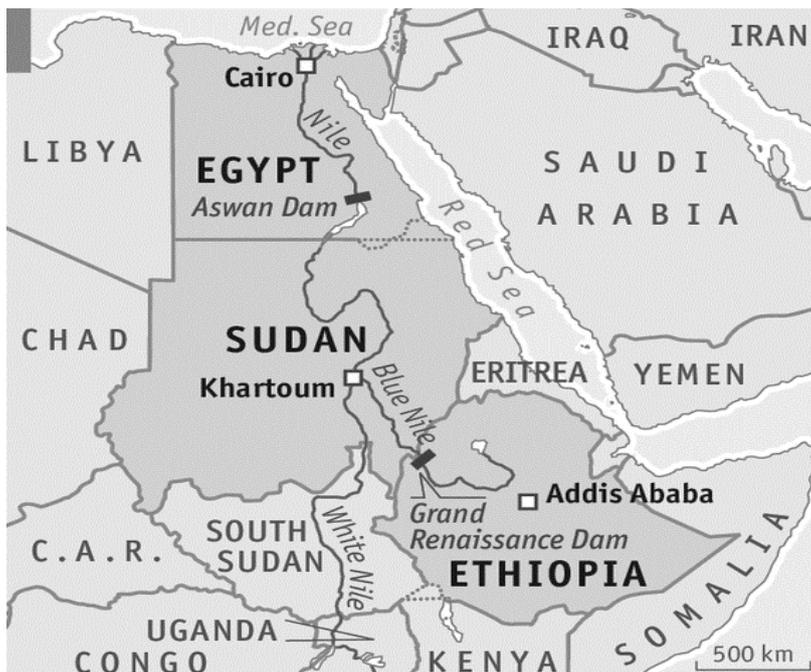
Fuente: UNCHR, <http://www.unhcr.org/589497987.html>, consultado el 20 de febrero de 2017.

Mapa 6: La región de Gambela



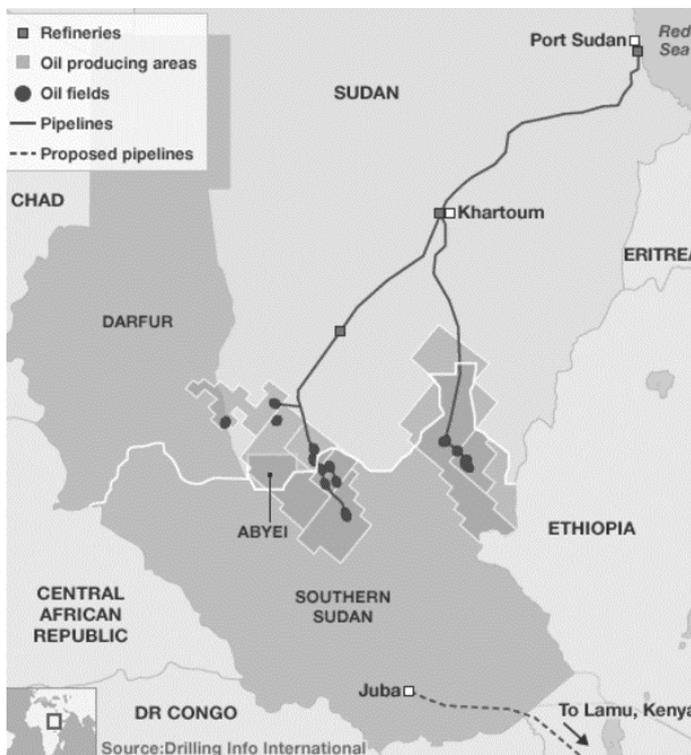
Fuente: BBC News, www.bbc.com, consultado el 22 de febrero de 2017.

Mapa 7: El río Nilo en el Cuerno de África



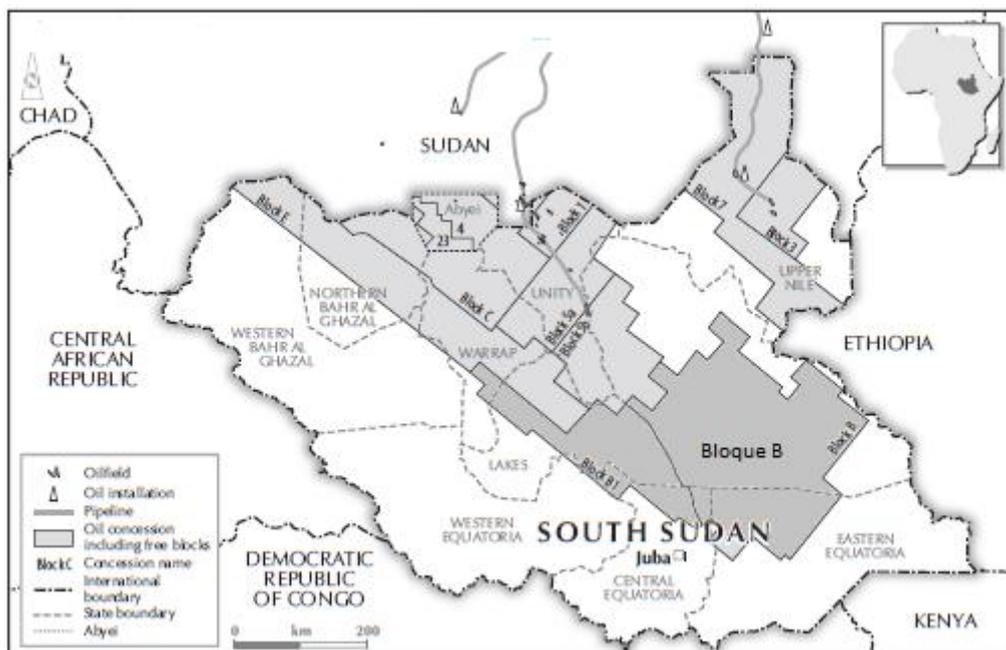
Fuente: *The Economist*, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21688360-largest-hydroelectric-project-africa-has-so-far-produced-only-discord-egypt>, consultado el 22 de abril de 2017.

Mapa 8: Refinerías y campos petroleros entre Sudán y Sudán del Sur



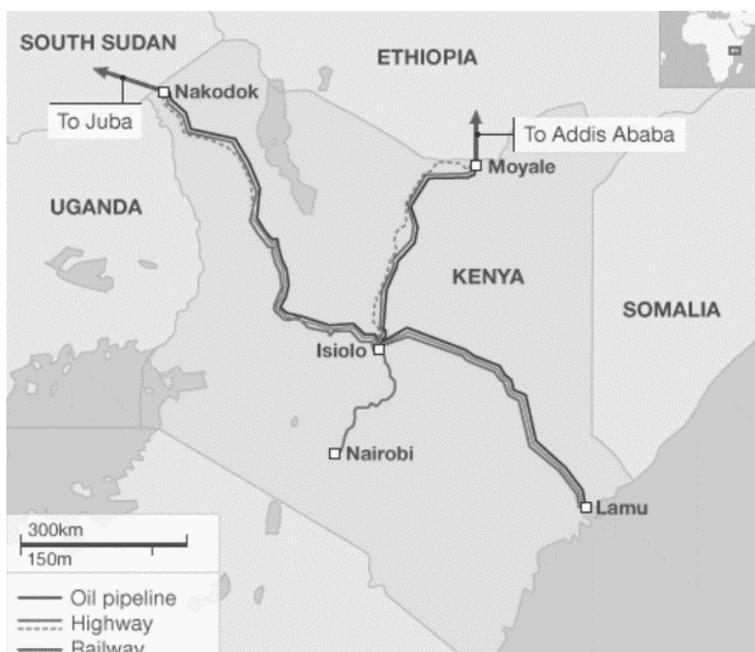
Fuente: *BBC News*, <http://www.bbc.com/news/world-africa-12128080>, consultado el 21 de abril de 2017.

Mapa 9: Concesiones petroleras en Sudán del Sur



Fuente: Laura M James, *Fields of Control: Oil and (In)security in Sudan and South Sudan*, Geneva: Small Arms Survey, 2015, p. 16.

Mapa 10: Proyecto LAPSSET



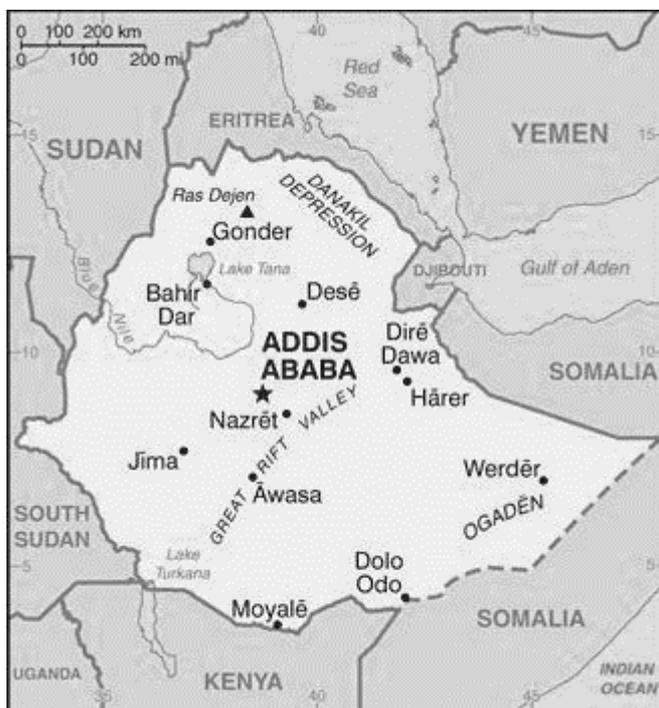
Fuente: BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-africa-17231889>, consultado el 22 de abril de 2017.

Mapa 11: Proyecto de oleoductos hacia el Mar Rojo y el Océano Índico



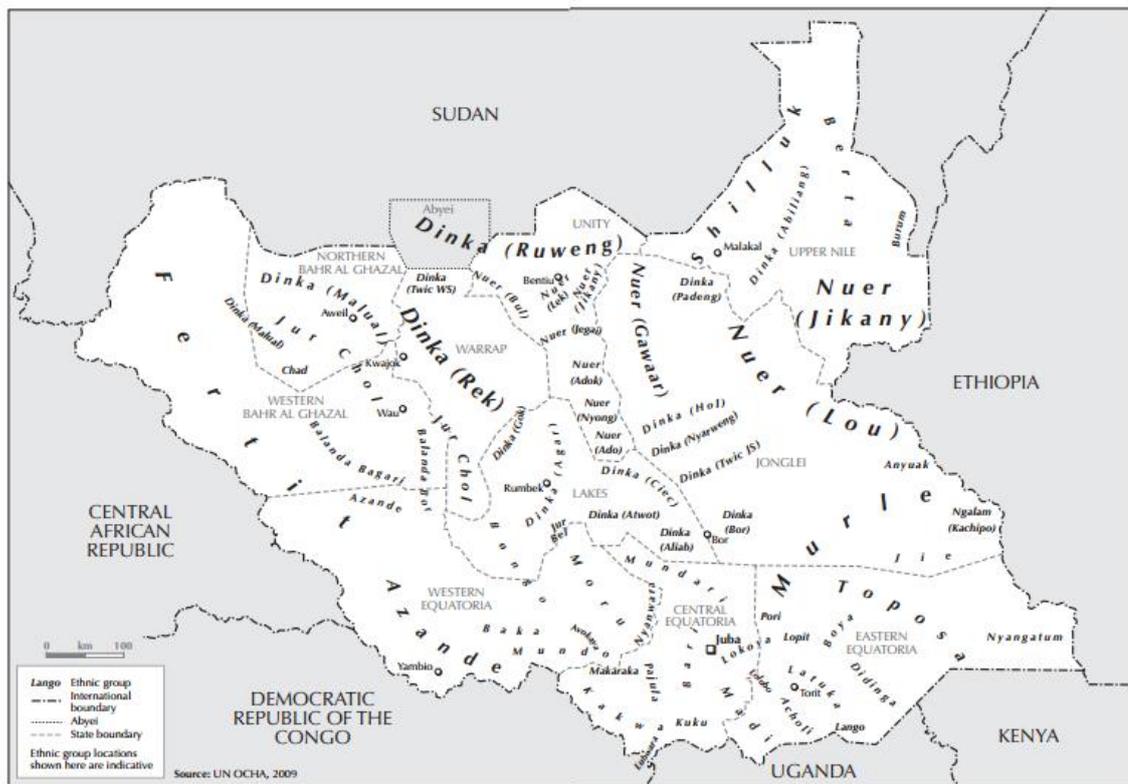
Fuente: *The Economist*, <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21578402-east-africa-danger-throwing-away-part-its-new-found-oil>, consultado el 20 de abril de 2014.

Mapa 12: Etiopía y el Cuerno de África



Fuente: *Sudan Tribune*, <http://www.sudantribune.com/spip.php?mot22>, consultado el 23 de abril de 2017.

Mapa 13: Locación geográfica de grupos étnicos en Sudán del Sur



Fuente: Eric G. Berman y Mihaela Racovita, “Under Attack and Above Scrutiny?”, Working Paper núm 37, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 24 – 25.

Anexo 2: Cronología del conflicto

1983

Estallido de la Segunda Guerra Civil Sudanesa.
Nacimiento del Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudan (SPLM) y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán (SPLA)

2002

Después de 20 años de guerra, las partes firman un alto el fuego
En Julio se firma el Protocolo de Machakos, que sirve de hoja de ruta para la firma del CPA. Se establece el proceso de transición, estructuras de gobierno y el referéndum sobre la autodeterminación.

2004

En enero, las partes firman un protocolo que establece un gobierno de Unidad Nacional. En diciembre, en Naivasha Kenia se firma un alto el fuego permanente

2005

Entra en vigor el Acuerdo Comprehensivo de Paz e inicia el proceso transitorio
En agosto, muere el líder del SPLM, John Garabg. Lo sucede Salva Kiir
Salva Kiir es nombrado presidente del gobierno de Sudán del Sur y vicepresidente de Sudán

2009

La Corte de la Haya estableció las fronteras de la región de Abyei

2011

El 9 de julio se proclama la independencia de Sudán del Sur

2013

El 15 de diciembre inicia la disputa violenta entre Salva Kiir y Riek Machar
El mismo día más de 20,000 civiles fueron asesinados por fuerzas leales al presidente sur sudanés (Kiir). Pertenecían a varios grupos étnicos pero en su mayoría eran nuer. El SPLM/A-IO acusó al presidente de violencia étnica en contra de ese grupo.

2014

Inicia formalmente la mediación auspiciada por el IGAD

2015

Tanzania y Sudáfrica auspician un dialogo de reconciliación intra SPLM que da lugar a la firma de un “Acuerdo de Reunificación”

Después de 15 meses de negociaciones se da a conocer el mecanismo IGAD PLUS para continuar la mediación debido a la falta de progreso

Junio: Inician las negociaciones a cargo del IGAD PLUS

Agosto: Ambas partes firman el ARCSS

2016

Julio, renovados enfrentamientos entre los grupos de Kiir y Machar tiene lugar.
Fracasa el proceso de mediación y Machar abandona el país

Anexo 3: Tablas

Guerra	Años	Beligerantes
Guerra de Independencia de Eritrea	1961 - 1991	Etiopía - Eritrea
Guerra fronteriza en Eritrea	1998 - 2000	Etiopía - Eritrea
2a Guerra etiope-somalí	1977 - 1978	Etiopía - Somalia
Guerra de Ogaden	1961 -1967	Etiopía - Somalia
Guerra de Somalia	2006 - 2009	Etiopía - Somalia
Guerra fronteriza keniata - somalí	1963 - 1967	Kenia - Somalia
Conflicto sobre Heglig	2012	Sudán - Sudán del Sur
Segunda Guerra Civil Sudanesa	1983 - 2005	Sudán - Sudán del Sur

Fuente: Elaboración propia con información de Kidane Mengisteab, *The Horn of Africa*, Cambridge, Polity, 2014.

Tabla 2. Principales grupos étnicos involucrados en el conflicto

Nombre	País	Reivindicaciones
Dinka	Sudán del Sur	Grupo étnico que habita principalmente en las regiones de Bahr el Ghazal y en la cuenca del Nilo. También en partes de Jonglei y el Alto Nilo. Viven principalmente en comunidades pastorales y migran en épocas de lluvias. Están enfrentados contra el grupo étnico nuer. Son liderados por Salva Kiir. Hay facciones del mismo grupo como los dinka Padang, dinka Ruweng, o Rek, véase mapa 13 para mayor detalle
Nuer	Sudán del Sur	Son el segundo grupo étnico preponderante en Sudán del Sur. Enfrentados contra el grupo étnico dinka.
Shilluk	Sudán del Sur	Grupo presente en Sudán del Sur, en el estado de Alto el Nilo. Se ha enfrentado con grupo nuer y dinka durante el conflicto en cuestiones donde principalmente se disputa territorio o recursos naturales como el agua.
Tribus Misseriya	Sudán	Tribus nómadas de descendencia arabe; viven en los estados del sur de Sudán. Migran por la región fronteriza entre Sudán y Sudán del Sur, lo que suele ocasionar enfrentamientos con otros grupos étnicos de la región.
Ngok Dinka	Sudán y Sudán del Sur	Grupo étnico perteneciente a la población dinka. Viven principalmente en los estados del sur de Sudán.
Nuer etíopes	Etiopía	Forman casi 40% de la población de la región de Gambela. Viven principalmente a lo largo de ríos y migran durante las épocas de lluvias a otras regiones habitadas por otros grupos como los anuak, con quienes se enfrentan violentamente de manera frecuente.
Anuak	Etiopía	También llamados Anyuuaa, forman casi el 30% de los habitantes de la región de Gambela. Se enfrentan con otros grupos en la región por el control de recursos naturales como alimentos de cultivo, pesca y caza.

Fuente: Abraham Sewonet, “Breaking the cycle of Conflict in Gambella Region”, Assessment Mission of the UN for Ethiopia, UN-Emergencies Unit for Ethiopia, 2002, <http://apps.who.int/disasters/repo/8684.pdf>, consultado el 5 de febrero de 2017.

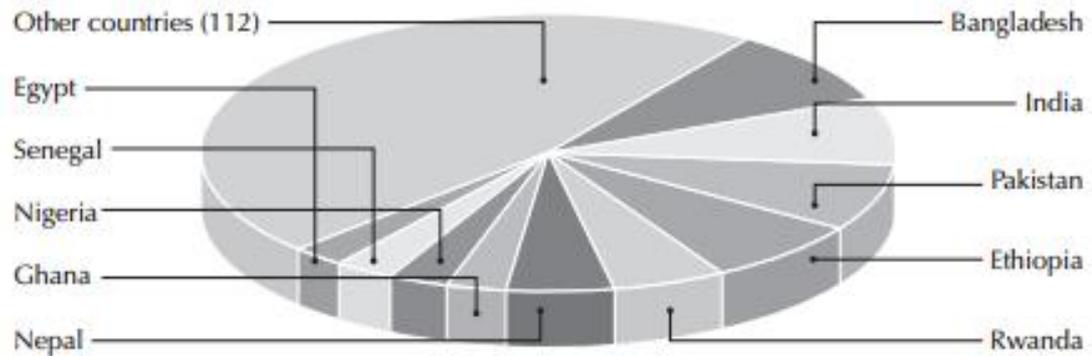
Tabla 3. Partes en conflicto en Sudán del Sur

Gobierno de Sudán del Sur: Líder Salva Kiir	
SPLM	Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán (Partido Político, Antiguo Movimiento durante la Segunda Guerra Civil Sudanesa)
SPLA	Armada de Liberación del Pueblo de Sudán (Ejército de Sudán del Sur y brazo armado del SPLM)
Rebeldes de Sudán del Sur: varios líderes	
SPLM/A-IO	Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán/Armada – en oposición (Líder: Riek Machar)
	Armada Blanca Nuer
	Otros grupos: Nueva Facción de Fuerza Tigre, Clanes Fertit, Nuevo Movimiento Democrático
Grupos rebeldes en el Cuerno de África	
Nombre	Reivindicaciones políticas
FLPT	Frente Popular de Liberación de Tigray Partido político, antiguo grupo rebelde que provocó la caída del régimen de Mengistu
JEM	Movimiento de Justicia e Igualdad Grupo de oposición que opera en Sudán contra el gobierno del presidente Omar Al-Bashir
LRA	Ejército de Resistencia del Señor Grupo rebelde que lucha en contra el gobierno ugandés para establecer un régimen teocrático en el norte de Uganda.
ONLF	Frente Nacional para la Liberación de Ogaden Grupo separatista que opera en Etiopía para hacer de la región de Ogaden un Estado independiente
SPLM/A-N	Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán/Armada – Norte Grupo de oposición que opera en Sudán contra el gobierno del presidente Omar Al-Bashir y que fuera una facción del SPLM durante la Segunda Guerra Civil Sudanesa
SRF	Frente Revolucionario de Sudán Alianza de grupos de oposición que opera en conjunto contra el gobierno de Sudán; compuesto por el JEM, SPLM/A-N y otros grupos
UIC	Unión de Cortes Islámicas Grupo de cortes islámicas que se unió para formar una unidad administrativa en el sur de Somalia

Fuente: Elaboración propia con información de Benedetta de Alessi, *Two Fronts, One War Evolution of the Two Areas Conflict 2014-15*, Working Paper núm. 38, Small Arms Survey, Ginebra, 2015 y Teferi Mekonnen Bekele, “Ethiopia’s involvement in South Sudan’s struggle for independence, conflict and peace”, *Africa Insight*, vol. 44, núm. 4, 2015.

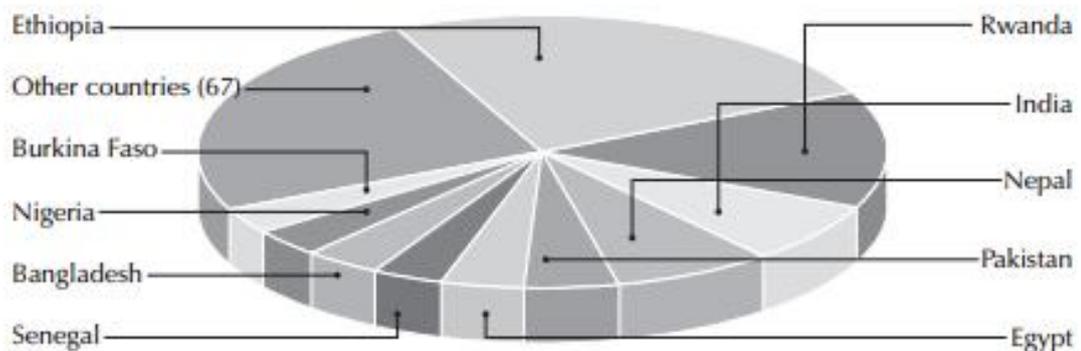
Anexo 4: Gráficas

Gráfica 1: Contribuidores de personal policiaco y militar a las operaciones de mantenimiento de la paz a diciembre de 2014



Fuente: Eric G. Berman y Mihaela Racovita, "Under Attack and Above Scrutiny?", Working Paper núm 37, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 39.

Gráfica 2: Principales contribuidores a las operaciones en el Cuerno de África: UNAMID, UNISFA y UNMISS a diciembre de 2014.*



Fuente: Eric G. Berman y Mihaela Racovita, "Under Attack and Above Scrutiny?", Working Paper núm 37, Small Arms Survey, Ginebra, 2015, p. 39.

*Las tres son las únicas misiones de las Naciones Unidas en el Cuerno de África; UNAMID: Misión de Naciones Unidas para Darfur, UNISFA: Fuerza Provisional de Naciones Unidas para Abyei y UNMISS: Misión de las Naciones Unidas para Sudán del Sur.