

La Unión Europea frente a Darfur una vez más: EUFOR Chad/RCA

Jordi Gabarro y María A. Sabiote *

Los estados europeos se han mostrado impotentes ante el conflicto que asola Sudán, ejemplificado por la catástrofe humanitaria de Darfur. La creciente presión para "hacer algo" llegó a los despachos de los ministros de exteriores europeos hace cuatro años y desde entonces, tanto a nivel unilateral como europeo se han desarrollado diferentes (y fracasadas) iniciativas. A nivel de la PESD, por ejemplo, la Unión puso en marcha en coordinación con la OTAN, la operación de apoyo a la misión de la Unión Africana en Darfur, la operación AMIS II, pero pronto se vio desbordada por las dimensiones del conflicto. Este fracaso ha obligado a la Unión a ocupar un lugar protagonista en este conflicto imposible de desligar del enfrentamiento de Sudán con Chad, a través de la operación EUFOR Chad/RCA. Sin embargo, esta nueva operación se está convirtiendo en la última pesadilla europea en el terreno de la PESD. El complejo contexto bélico a escala regional así como las dificultades para construir una operación europea a gran escala han puesto en evidencia las diferencias entre socios europeos sobre el deber de intervenir en el conflicto de Darfur, así como las lagunas en la estrategia europea hacia un conflicto tan grave como el que asola el triángulo formado por Sudán, Chad y la República Centroafricana (RCA).

* Jordi Gabarro es estudiante en prácticas en el Institut Universitari d'Estudis Europeus y María A. Sabiote es investigadora del Institut Universitari d'Estudis Europeus.

La misión EUFOR Chad/RCA

Para entender el alcance y objetivos de la operación EUFOR Chad/RCA es necesario enmarcarla en la operación MINURCAT, en la cual se encuadra la misión europea. Así, EUFOR Chad/RCA es el brazo militar de la operación onusiana, concebida como una misión multidimensional en la que se conjuga la dimensión policial, la dimensión humanitaria y la dimensión militar. Así, el objetivo marco de MINURCAT consiste en "crear las condiciones de seguridad necesarias para un retorno voluntario y seguro de los refugiados y desplazados internos, *inter alia* contribuyendo a la protección de los mismos facilitando el reparto de ayuda humanitaria"¹. Para ello, el Consejo de Seguridad (CdS) dotó a la operación de un mandato específico para proteger a los civiles de los campos de refugiados y para ello, la operación cuenta con un componente policial de apoyo a los diferentes cuerpos implicados en la seguridad tanto de Chad como de la RCA. En segundo lugar, la operación vela por el respeto de los derechos humanos e incluye un mandato de apoyo a los gobiernos de ambos países para ello. Finalmente, el CdS autoriza a la Unión Europea a desplegar una operación militar con el objetivo de contribuir a la protección de los refugiados y desplazados internos, de proporcionar ayuda humanitaria y de proteger al personal de las Naciones Unidas implicado en las tareas antes mencionadas. Para ello, el CdS sitúa la operación bajo el Capítulo VII de la Carta y por lo tanto, autoriza a la Unión hacer uso de la fuerza en el caso que sea necesario. La operación europea está definida como una operación puente, es decir, una operación con una duración limitada a un año en espera de que las Naciones Unidas puedan satisfacer como organización estas necesidades militares.

Los objetivos de esta nueva operación de mantenimiento de la paz de la UE son ambiciosos, tanto por la cantidad de personal y recursos que implica, como por las dimensiones de la zona de despliegue. Así, EUFOR Chad/RCA se ha concebido como la mayor operación militar de la Unión en África, con una previsión de más de 3.000 soldados, dirigidos sobre el terreno por el teniente general irlandés Patrick Nash –bien que el cuartel general se sitúa en París bajo la

¹ Resolución 1778/2007, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

dirección del general Jean-Philippe Ganascia—y con un presupuesto de aproximadamente 99 millones de euros². Por lo que se refiere a la zona de despliegue, la operación se sitúa en la frontera Este entre Chad y la RCA, un territorio de 350.000 km² que es donde se encuentran los 12 campos de refugiados y desplazados internos, cuyo número supera las 450.000 personas, entre las personas procedentes de Darfur (Sudán), de la República Centroafricana y del Chad.

Europa frente a los demonios de Darfur: ¿mejor sola que mal acompañada?

La opción de actuar en el conflicto, pero no, como se había barajado con anterioridad, directamente en Darfur sino en la frontera chadiano-sudanesa, se debe a diferentes motivos. En primer lugar, la dificultad para intervenir directamente en la zona de conflicto con una operación de carácter puramente europeo, algo que no era compartido por todos los Estados Miembros. De hecho, la EUFOR Chad/RCA sigue siendo deudora de las divisiones europeas en este terreno. Así, España, habitual participante entusiasta de las operaciones PESD, ha expresado públicamente sus reticencias a participar en una operación tan arriesgada como la EUFOR Chad/RCA³.

En segundo lugar, el fracaso de la cooperación con la OTAN en la operación de apoyo a AMIS II ha empujado a la Unión lejos de Darfur. Bien que ambas organizaciones compartían la voluntad de apoyar a la Unión Africana, no consiguieron poner en marcha los mecanismos aceptados en el acuerdo Berlín Plus que, dicho sea de paso, ya son bastantes las voces que lo dan ya por muerto⁴. De hecho, algunos socios europeos con Francia a la cabeza no estaban dispuestos a arriesgar a sus soldados en Darfur con la bandera atlántica por delante. Asimismo, la cooperación con la Unión Africana en la misma

operación tampoco ha favorecido nuevas colaboraciones⁵.

Sea como fuere, lo cierto es que la Unión tampoco ha conseguido su objetivo de una gran operación alrededor de la protección de refugiados y desplazados del conflicto sudanés. A fecha de hoy, la Unión ha puesto en marcha la operación con menos de la mitad del personal previsto (1.770 de un total previsto de 3.700)⁶, con tropas procedentes mayoritariamente de Francia, Irlanda, Polonia, Austria, Rumanía y Suecia, bien que son un total de 14 los países participantes⁷. A partir del mes de abril, sin embargo, se espera que se complete el despliegue, paralizado en diversas ocasiones por el estallido de la violencia en Chad.

... pero no está sola: la Unión en la intersección de conflictos o la neutralidad imposible

En el complejo escenario conflictual que forma el triángulo Sudán-Chad-RCA, cada uno de ellos con sus respectivos conflictos internos, la EUFOR intenta anclarse en supuesta neutralidad. El Alto Representante ha insistido en ello en numerosas ocasiones tras las continuas acusaciones de Sudán de la existencia de una agenda oculta de la operación. De hecho, la operación europea vuelve a ser sospechosa de ser una operación francesa encubierta, como sucedió en el caso de Artemis, y por lo tanto, como una maniobra de Francia para favorecer a Chad, en detrimento de Sudán, tal y como considera el régimen de Jartum (Arteaga, 2008; Siebert,

² La mayor operación militar hasta el momento en África, la EUFOR RDC, contaba con un presupuesto de 16.700.000 euros.

³ De hecho, la operación ya se ha cobrado su primera vida, el soldado francés Gilles Polin, el pasado mes de marzo. Por su parte, el Reino Unido ha apoyado la operación, pero ha declinado participar por los esfuerzos militares que realiza en Afganistán e Irak. La misma posición han adoptado Alemania e Italia, centradas también Asia Central y en Kosovo.

⁴ Véase por ejemplo: "Berlin minus", *The Economist*, 10 de febrero de 2007.

⁵ En este sentido, parece ser que los socios europeos escaldados tras el fracaso de AMIS II (a la que la nueva operación UNAMID intenta sustituir), tampoco han digerido bien las críticas provenientes de países como Sudáfrica a la última actuación de la UA en el marco del golpe de estado en las Islas Comores. El presidente de la república de Sudáfrica, Thabo Mbeki criticó la actuación de la UA a tenor del excesivo uso de la fuerza empleada por una organización que necesitaba darse crédito frente a la comunidad occidental. A ello, se suma el hecho de que existen sospechas sobre la ambigua participación de Francia en el conflicto. Ver: "Comoros troops free prisoners in capital", CNN News, 26 de marzo de 2008.

⁶ Agence France Press, 17 de abril de 2008.

⁷ Las contribuciones anunciadas han sido hasta el momento de Francia (2.100), Irlanda (400), Polonia (400), Austria (250), Rumanía (200), Suecia (200), Bélgica (100), Holanda (60), Finlandia (40), Hungría (2), Eslovenia (unidad médica), España y Grecia (transporte aéreo). Turquía y Macedonia están interesadas en participar con una posible contribución a nivel logístico.

2008). Es cierto que el papel preponderante de Francia se explica fundamentalmente por motivos políticos, pero también logísticos. Hasta el momento, el país galo es el único Estado Miembro que cuenta con una embajada en la zona y por otro lado, ya contaba con presencia militar previa⁸. Asimismo, Francia ha sido el país que ha realizado las gestiones diplomáticas tanto con Sudán como con el Chad y consiguió que este último aceptara la misión, no así Sudán (Arteaga, 2008). En todo caso, el resultado de estas gestiones es un buen ejemplo de la cercanía de Francia con las posiciones mantenidas por el presidente chadiano Déby⁹. Por otro lado, las sospechas de Sudán pueden verse confirmadas durante el desarrollo de la operación por motivos quizás no esperados en el diseño de la misma. Tal y como señala Bjoern H. Siebert (2008), a nivel estratégico, el despliegue de la operación EUFOR puede ser aprovechado por las fuerzas chadianas para concentrarse en su conflicto con Sudán y no ocuparse de los campos de refugiados. Este devenir de las cosas podría llevar a la Unión a una posición como mínimo comprometida.

Por si fuera poco, la revalorización geopolítica de la región representa al mismo tiempo una dificultad añadida para el buen hacer de la operación. El *triángulo geográfico* centroafricano está siendo también escenario de una competición creciente entre los dos mayores consumidores mundiales de crudo (Arteaga, 2008). Mientras China se ha convertido en un aliado estratégico de Sudán y trata de serlo también de la RCA; en el caso del Chad, Estados Unidos intenta romper la

⁸ Francia tiene desplegadas dos operaciones como son la Epervier en Chad y la Boali en la República Centroafricana.

⁹ Francia ha mostrado inequívocamente su apoyo al presidente Déby (también así, el Consejo de la UE y el Secretario General de las Naciones Unidas). Un buen ejemplo de ello es el episodio de enero de 2008. Poco después de lanzarse la operación europea, el 28 del mismo mes, las guerrillas opositoras chadianas (supuestamente apoyadas por Sudán) intentaron derrocar a Déby, llegando incluso a las puertas de la capital. Para su derrota, la colaboración francesa en forma de apoyo aéreo resultó fundamental. París incluso llegó a amenazar a los rebeldes con una intervención militar directa (aunque el acuerdo bilateral de defensa con Chad no le obligaba a ello), amparándose en el derecho nacional y el derecho internacional. Por parte de Déby, el retorno posterior a Francia de los detenidos por el episodio del Arca de Zoe puede leerse en buena medida como muestra de agradecimiento. Ver, por ejemplo: "UN calls for international help to quell violence in Chad" y "France backs Chad's Deby and ready to intervene" /IHT Africa and Middle East, /del 4 y 5 de febrero de 2008.

tradicional influencia francesa¹⁰. Frente a esta multitud de actores e intereses, parece ser que EUFOR Chad/RCA lo tendrá muy difícil para cumplir su papel y conseguir la colaboración de los gobiernos implicados en el conflicto, esencial para la protección y retorno de los refugiados.

Conclusiones

La enorme complejidad de las condiciones de despliegue y desarrollo de la operación europea nos lleva a conclusiones en diferentes niveles. En cuanto a la PESD, el primer y más obvio comentario sería el hecho de que de nuevo una operación de la Unión sirve como puente para una operación más amplia de las Naciones Unidas. En este sentido, la Unión parece caminar en la senda de una mayor cooperación con la organización onusiana, después de un tiempo de relativa parálisis. Sin embargo, ésta parece ser la única conclusión positiva.

Con respecto a la misión en sí, el número de efectivos parece insuficiente dadas las amenazas y los socios europeos siguen divididos respecto a la misma, incluso los estados que sí participan, como Suecia¹¹. La ofensiva armada de la oposición chadiana a principios de febrero, sólo un mes después de que el Consejo de la UE lanzara oficialmente la misión, ejemplificó en buena medida los riesgos y complejidades que la misión deberá afrontar. En este sentido, diversas voces han apuntado precisamente la necesidad de *dar marcha atrás*, con el fin de reforzar el consenso común y generar una respuesta más coordinada y adecuada, con mayores posibilidades de ser eficaz. En otras palabras, evitar riesgos excesivos así como la repetición de errores del pasado que otras misiones de mantenimiento de la paz han cometido (en el mismo Darfur o bien en Bosnia)¹². Esta opción, sin embargo, no parece vislumbrarse en el horizonte, especialmente ante la necesidad de éxitos para una Francia que asumirá la presidencia europea en el segundo semestre de 2008.

¹⁰ Cabe recordar el interés de dos gigantes petroleros como el estadounidense Exxon y la francesa Total en la región.

¹¹ Suecia ya ha anunciado que sus tropas se retirarán en un período no superior a 4 meses (Siebert, 2008).

¹² Ver por ejemplo: Helly, Damien. "Crisis in Chad: implications for the EU". Analysis, Febrero 2008, París: Institute for Security Studies; o el ya citado artículo de Arteaga (2008).

Por lo que se refiere a la aproximación europea a la gestión de conflictos en África, esta operación representa un profundo desafío para la Unión. La complejidad del conflicto y la presencia de multitud de actores parecen confirmar que el continente se está convirtiendo en un centro donde confluyen intereses y dinámicas que quizás sobrepasan las posibilidades de una PESD acostumbrada a "ganar". En este sentido, se abren nuevos interrogantes, por ejemplo, en relación a la eficacia europea o bien al mantenimiento de una acción democráticamente coherente en la región¹³.

Finalmente, por lo que se refiere al conflicto en sí, la operación puede acabar cooptada por la dinámica interna del Chad, así como por la estrategia de Jartum y sin contribuir a la solución de Darfur ni al despliegue regional del conflicto (Siebert, 2008). En el peor de los escenarios posibles, el mayor peligro que se cierne sobre la región es un efecto *spillover* sobre el conjunto de África central. La posibilidad de generarse un nuevo conflicto incontrolado de grandes dimensiones, como el vivido en la región de los Grandes Lagos a raíz del genocidio ruandés, comportaría un estremendoso fracaso para la PESD.

Sin embargo, la principal conclusión reside en el hecho de que la peor consecuencia de la gestión ineficaz del conflicto por parte de los actores que participan es el agravamiento de la crisis humanitaria. Una desestabilización alrededor de la frontera chadiana donde actúa la Unión supondría empeorar la situación de los cerca de medio millón de refugiados y desplazados que son la bandera de una PESD ambiciosa, pero que a su vez, pueden ser la víctima de una PESD fracaada.

Abril de 2008

Referencias bibliográficas

ARTEAGA, Félix, "El conflicto de Chad, Naciones Unidas (Minurcat) y la Unión Europea (Eufor)", *ARI*, núm.20/2008.

GUERRERO, Federico, "Las relaciones UE-África y la futura asociación estratégica: realpolitik con piel de cordero", *Obs Breve* 27/2007, septiembre de 2007.

SEIBERT, Bjoern H., "African adventure? Assessing the European Union's Military Intervention in Chad and the Central African Republic", *MIT Security Studies Program Working Paper*, noviembre 2007.

SEIBERT, Bjoern H., "EUFOR Tchad/RCA. A Cautionary Note", *European Security Review*, núm.37, marzo 2008.

¹³ En este sentido, el instrumento de la ayuda humanitaria comunitaria empieza a parecer obsoleto si se impone la *realpolitik*. Los poco más de 300 millones de euros en Chad para el período 2008-20013 (véase documento estratégico Chad-CE firmado el 9/12/07 en Lisboa, vigente des del 1 de enero de 2008) parecen tenerlo difícil ante los recientes y pujantes ingresos provenientes del petróleo.