

MIGRACIONES FORZADAS

24

abril 2006

revista



Sudán: perspectivas de paz



Publicado por el Centro de Estudios sobre Refugiados,
en asociación con el Consejo Noruego para los Refugiados
Edición en español publicada por el
Instituto de Estudios Interétnicos-IDEI- USAC-



de los editores

Revista Migraciones Forzadas

proporciona un foro para el intercambio regular de experiencias prácticas, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y aquellos que trabajan con ellos. Se publica tres veces por año en inglés, español y árabe, por el Centro de Estudios sobre Refugiados/Universidad de Oxford, en asociación con el Proyecto Global de Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados. La versión en español es producida por IDEI en Guatemala.

Editores: En Oxford

Marion Couldrey y Dr Tim Morris

En Guatemala

Luisa Mejicanos Valle
Coordinadora

Traducción

Claudia Lily Cruz

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre,
Department of International Development,
Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK.
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel: +44 (0)1865 280700 · Skype: fmreview
Fax: +44 (0)1865 270721

Revista Migraciones Forzadas Edición en Español

Instituto de Estudios Interétnicos
Universidad de San Carlos de Guatemala
10a. Calle 9-37, Zona 1
Guatemala 01001
GUATEMALA
Email: Imejicanos@idei.usac.edu.gt
Teléfono: +502 2251-2391
Fax: +502 2238-4288

Sitio Web español:

www.migracionesforzadas.org

Sitio Web en inglés

www.fmreview.org

Derechos de copia y renuncia a responsabilidad:

Los lectores deben tomar en cuenta que algunos de los artículos incluidos en la Revista Migraciones Forzadas 24, fueron escritos hace varios meses antes de la publicación y que podrían no reflejar desarrollos recientes en el rápido panorama político de Sudán.

Las opiniones, hallazgos, conclusiones y recomendaciones expresadas en esta Revista, no necesariamente reflejan los puntos de vista del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto para la Paz de Estados Unidos, son responsabilidad exclusiva de los autores.

El material de la Revista Migraciones Forzadas puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías solo pueden ser reproducidas en el contexto de los artículos en los que aparecen (con sus créditos).

Foto de portada: El fallecido Dr John Garang, fundador del Movimiento de Liberación de Sudán (SPLM) y Primer Vice-Presidente de Sudán, y el Presidente sudanés, Omar Hasan Ahmad al-Bashir. Jartum, 8 de julio de 2005. EMPICS - A Press Association Group Company

La guerra civil en el Sudán no tiene parangón. Empezó aún antes de que los colonialistas ingleses -- culpados por muchos historiadores por hacerla inevitable -- se retirasen. Una de cada cinco personas en el Sudán, el país más grande de África, ha sido desplazada por 50 años de conflicto. Los recientes esfuerzos por parte de los líderes sudaneses, sus vecinos y la comunidad internacional, para que finalice la lucha y se preparen para el desarrollo post-conflicto, no han tenido precedente en términos del tiempo y la energía dedicados.



Corinne Owen

Muchos de los asuntos que dividen el Sudán -- particularmente Darfur -- no son tratados en el Acuerdo Integral de Paz (AIP, por sus siglas en inglés), firmado en Nairobi por los dos principales entes participantes en el conflicto. El nuevo Gobierno de Unidad Nacional del Sudán, no deja de tener críticos. Han habido significativos retrasos en los plazos acordados para fusionar los ejércitos del norte y del sur, para establecer el Gobierno del Sudán del Sur y para entregar los fondos ofrecidos por la comunidad internacional en Oslo, el pasado abril. De cualquier forma, como se aclara en los siguientes artículos, muchos sudaneses tienen un cauto optimismo. Si los sudaneses pueden regresar a casa con dignidad, si las grandes desigualdades en la distribución de la riqueza y la provisión de los servicios pueden remediarse, si a las mujeres sudanesas se les da un espacio para que contribuyan a la recuperación y si el Sudán logra subir peldaños en la escalera del desarrollo humano, para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio, los sudaneses tendrán mucho que enseñar a otros países que también emergen de las sombras de la guerra.

Tal es la magnitud del interés en la reconstrucción del Sudán, que este número de la Revista Migraciones Forzadas es el más extenso que hayamos hecho (edición en español reducida). Esto no habría sido posible sin los aportes del Dr. Francis Deng -- un prominente académico sudanés y anteriormente el Representante del Secretario General de la ONU para el Desplazamiento Interno -- y de Jon Bennett, Líder de Equipo de la ONU para la Misión Conjunta de Evaluación (JAM, por sus siglas en inglés) en el Sudán. Juntos, hemos recopilado 38 artículos (incluimos 17 de ellos en esta edición) de actores clave en el proceso de paz, como políticos, académicos, personal de la ONU y del Banco Mundial, la sociedad civil y los sudaneses en la diáspora. Aunque hay una amplia diversidad en las opiniones expresadas, los autores comparten un compromiso común con un Sudán pacífico, democrático y pluralista.

Los editores agradecen mucho la ayuda financiera proporcionada por el Instituto para la Paz de los EE.UU., el PNUD y UNICEF. Esta Revista ha sido impresa tanto en Oxfordshire como en Nairobi. Los lanzamientos de prensa se llevaron a cabo el 30 de noviembre de 2005 en la Casa de los Comunes del Reino Unido, en Jartún y en Juba.

Aquellos de ustedes, particularmente en el Sudán, que leen nuestra Revista por primera vez, podrían estar interesados en saber que Migraciones Forzadas se publica en inglés, árabe, español y francés, por el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford. Se distribuye sin costo a 174 países y se encuentra también en línea en www.fmreview.org. Si usted desea continuar recibiendo ejemplares impresos, por favor comuníquese con nosotros (ver panel del lado opuesto).

RMF 25, a publicarse en mayo de 2006, se enfocará en el tráfico humano. RMF 26 dará un vistazo a Palestina, más información en www.migracionesforzadas.org/proximasediciones.htm

Por favor, tome en cuenta que nuestra dirección postal ha cambiado. Nuestra nueva dirección está indicada del lado izquierdo.

Dedicamos este número especial al pueblo de Sudán y esperamos que les ayude a cubrir la necesidad identificada por la JAM, de una amplia difusión de las implicaciones de los acuerdos de paz y los retos que encarará el Sudán durante el período de transición de seis años.

Marion Couldrey & Tim Morris
Editores, Forced Migration Review

contenido



Renacimiento Africano: hacia un nuevo Sudán por Francis M. Deng.....	4
La Misión Conjunta de Evaluación provee una hoja de ruta para la paz por Jon Bennett.....	7
Reflexiones sobre el logro de la paz Dr Taj es-Sir Mahjoub y Christoph T. Jaeger.....	10
El papel de la comunidad internacional por Gunnar M. Sørbø	11
¿También será irrespetado el Acuerdo Integral de Paz? por Luka Biong Deng	13
Transformación del desarrollo y consolidación de la paz en Sudán del Sur por Jeni Klugman y Emily Gosse Kallaur.....	15
La tierra y la transición sudanesa hacia la paz por Domenico Polloni.....	17
Ofrecimientos versus compromisos por Toby Lanzer	19
Perspectivas del Acuerdo Integral de Paz por Endre Stiansen.....	20
¿Podría des-tejerse la paz? por Suliman Baldo.....	21
Fomento del imperio de la ley en el Sudán post-conflicto por Yasmine Sherif	23
El retorno sostenible depende de un enfoque de colaboración por Sajjad Malik.....	25

La realidad del retorno: desplazados internos en Darfur por Mathijs Le Rutte	28
--	----

Desplazados internos y planificación urbana en Jartum por Agnès de Geoffroy	30
---	----

Es tiempo de fortalecer la protección de los desplazados internos por Walter Kälin.....	32
---	----

De Afganistán a Sudán: de cómo la paz amenaza con marginar a las mujeres por Lina Abirafeh	33
--	----

Los niños perdidos en Sudán del Sur por Una McCauley	35
--	----

Género, educación y paz en Sudán del Sur por Jackie Kirk	38
--	----

Artículos generales

El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional por William Spindler.....	40
---	----

Falta de ciudadanía: una crisis de derechos humanos olvidada por Bill Frelick y Maureen Lynch.....	41
--	----

Atendiendo la violencia sexual basada en género por Bill van Esveld y Kirsten Young	43
---	----

IRIN cumple su primera década por Joanne Clark	44
--	----

Secciones regulares

Institución Brookings-Universidad de Bern Proyecto sobre Desplazamiento Interno Desplazados internos en los Balcanes —los retos del retorno	46
--	----

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno: Capacitación sobre los Principios Guías en Aceh.....	47
--	----

Contraportada: Proyecto de Paz Gurtong y la Casa de las Nacionalidades	48
--	----

Renacimiento africano: hacia un nuevo Sudán

por Francis M. Deng

¿Cuál fue la razón de la guerra? ¿Atendió sus causas el Acuerdo Integral de Paz (AIP)? ¿Cuáles son las perspectivas futuras para el sur tras la trágica muerte de John Garang?

Sudán es una nación cuya identidad ha sido distorsionada de manera disruptiva pero que recién está tratando de redescubrirse, aunque de una forma trágicamente violenta. La buena noticia es que es posible una búsqueda más constructiva de identidad alrededor de la cual los sudaneses se puedan unir.

Igual que en la mayoría, si no todos, los países africanos, el poder colonial unió en un marco de Estado-nación a grupos que habían sido distintos, separados y en algunos casos mutuamente hostiles. Las identidades actualmente en conflicto son el resultado de un legado histórico caracterizado por una forma de esclavitud que clasificó a los grupos en una raza superior de “amos” y otra de pueblos inferiores “esclavizables”.

El norte, dos tercios del territorio y población del país, está habitado por grupos étnicos de los cuales el dominante se entremezcló con inmigrantes y comerciantes árabes y, a lo largo de los siglos, produjo un grupo racial mestizo africano-árabe que se asemeja a los pueblos africanos del sur del Sahara. De hecho, la frase árabe, Bilad al-Sudan (tierra de los negros) se refiere a todos estos territorios sub-saharianos. La inmigración y asentamiento de árabes en el sur fue bloqueada por la distancia, las barreras ambientales, el duro clima tropical y la resistencia de las tribus de guerreros nilóticos. Aquellos árabes que se aventuraron hacia el sur eran sobre todo cazadores de esclavos, impulsados por el comercio, no interesados en arabizar e islamizar el sur.

Como el poder dominante en el codominio anglo-egipcio, los británicos terminaron con la esclavitud y de hecho gobernaron el país como dos colonias separadas. Desarrollaron el norte como una sociedad árabe-musulmana y forjaron en el sur una identidad que era indígenamente africana, expuesta a la influencia occidental a través de los misioneros

cristianos, sin embargo, en otro sentido se le negó cualquier desarrollo político, económico, social o cultural. Hasta que la política colonial cambió dramáticamente en 1947, parecía que los británicos pretendían preparar al sur para la independencia como un Estado separado. El movimiento independentista fue liderado y promovido por el norte, que recibió apoyo de Egipto. La causa fue apoyada de forma reacia por el sur, que estipulaba condiciones como federalismo y garantías en la región para endosar la independencia. El sur optó por la independencia con base en la garantía de que el norte daría una ‘consideración seria’ a los intereses del sur. No obstante, el norte rápidamente renegó de las promesas hechas a los sureños y adoptó el papel colonialista dejado por los británicos. Como colonizados internos, los gobiernos norteños buscaron imponer la arabización y la islamización como bases de un Sudán homogéneo y unificado. La oposición sureña a una inminente dominación árabe comenzó en agosto de 1955, seis meses antes de la independencia, cuando un batallón de soldados sureños en el pueblo de Torit se amotinó y huyó con las armas. Su protesta escaló hasta convertirse en una rebelión que luego resultó en una guerra civil que arrasaría la región intermitentemente por más de medio siglo.

El conflicto inicial, cuyo objetivo fue la secesión, duró hasta 1972 y finalizó con un acuerdo—el de Adis Abeba—que otorgaba al sur autonomía regional y logró una precaria década de paz. Su subsiguiente anulación unilateral por el gobierno presidido por Gaafer Nimeiri—jefe militar que irónicamente había ayudado a lograr el acuerdo en primera instancia—llevó a la reanudación de las hostilidades en 1983. Los sureños se indignaron por la adopción del islamismo por parte de Nimeiri, su redefinición de las fronteras norte-sur para incorporar los campos petroleros del sur y sus planes de construir el gigantesco Canal Jonglei para desviar las aguas del Sudd (la vasta cuenca del Nilo

Blanco) y canalizar sus aguas hacia el norte para irrigación.

La visión de Garang

En 1983 el Dr. John Garang de Mabior fundó el Movimiento y el Ejército Popular de Liberación de Sudán. El objetivo explícito del SPLM/A (por sus siglas en inglés), no era la secesión sino la creación de un nuevo Sudán reestructurado, en el cual no habría discriminación por raza, etnia, cultura, religión o género.

Al principio, la visión de Garang de un Nuevo Sudán no fue comprendida, mucho menos apoyada, en el norte o el sur o aún dentro de su movimiento. Para los sureños, cuya gran mayoría prefería la separación, tal visión era incongruente con sus aspiraciones, y en todo caso utópica, ya que el norte nunca lo permitiría. Para el norte, era arrogante y, cuando mucho, ingenua. Los hombres y mujeres combatientes del sur lo usaron como una brillante táctica para calmar los miedos de quienes se oponían a la separación tanto dentro de Sudán como en la comunidad internacional y la Organización de Unidad Africana (después llamada la Unión Africana). Su actitud se reflejó en un dicho Dinka popular entre los combatientes: “*Ke tharku, angicku*” (“Nosotros sabemos por lo que luchamos.”). Aunque Garang hablaba el lenguaje de un Sudán unido, ellos peleaban por la secesión.

Un elemento central en la filosofía de Garang era la convicción de que la dicotomía entre el norte árabe-islámico y el sur africano es mayormente ficticia. Mientras que el norte ha sido etiquetado como árabe, aún aquellos que pueden rastrear su genealogía a orígenes árabes son híbridos de razas árabes y africanas y hasta su cultura en una mezcla afro-árabe. Porciones significativas del país en las áreas de Nuba e Ingassana o Funj que bordean el sur son tan africanas como cualquier parte más al sur del continente. Los beja en la parte oriental del país también son indígenamente sudaneses. Los fur y unos cuantos grupos étnicos más en Darfur hacia el extremo occidental son africanos negros. Y en la mayoría de los casos, estos bolsones no árabes en el norte, aunque se adhieren predominantemente

a una forma africanizada del Islam, han sido casi tan marginados como la gente del sur. La visión del Nuevo Sudán prometía por lo tanto liberar a todas estas personas y crear un país de genuino pluralismo e igualdad, con una mayor influencia de los grupos africanos previamente marginados.

Con el tiempo el enfoque constructivo de Garang neutralizó a aquellos opuestos a la secesión en el norte, África y el mundo, y reunió apoyo para obtener justicia en un Sudán reconstruido. Garang crecientemente desafió al país entero con la perspectiva de una nación enriquecida, en lugar de congelada, por su diversidad racial, étnica, religiosa y cultural. Su sueño comenzó a captar el interés de aquellos grupos no-árabes que habían estado agachados bajo la sombrilla árabe-islámica y, eventualmente, aún de los liberales del norte al punto que muchos comenzaron a cuestionar su supuesta identidad 'árabe'. Este 'renacimiento' de identidad nacional comenzó a retar al poder árabe-islámico establecido. La reacción del poder establecido a lo largo de la década de 1990 fue adoptar una postura radicalmente ofensiva que alentó el fundamentalismo islámico y llevó a un rápido deterioro en las relaciones de Sudán con la comunidad internacional. El Islam, en lugar de la raza o cultura árabe, era su única arma para movilizar a la mayoría del norte.

El AIP y Addis Abeba

El Acuerdo de Adis Abeba dio a los sureños un rincón del país dentro del cual podían ejercer un grado limitado de autonomía mientras que los principales asuntos nacionales e internacionales eran determinados por el gobierno central. El acuerdo no otorgaba al sur una base financiera y los ministros sureños aún dependían de la buena voluntad del gobierno central y del presidente Nimeiri para recibir fondos.

No obstante, el acuerdo fue significativo en cuanto a que brindó reconocimiento temporal a la diversidad étnica, cultural y religiosa de Sudán al tiempo que abría canales de interacción e influencia mutua que, con el paso del tiempo, permitirían la evolución de una unidad nacional integradora. Esa identidad no enfatizaría más los elementos divisivos sino que resaltaría aquello que, aunque no reconocido, es común, como la base para una auto-identificación mutua como sudaneses. En muchas formas, el Acuerdo de Adis Abeba fue un logro importante y también una fase de trabajo que continúa. Su principal deficiencia fue la relación asimétrica entre el norte y el sur que habría facilitado la asimilación gradual del sur por el norte en lugar de una integración equitativa que hiciera de

la diversidad una fuente de enriquecimiento.

El 9 de enero de 2005, el gobierno de Sudán y el SPLM/A firmaron el Acuerdo Integral de Paz (AIP, por sus siglas en inglés). El AIP ha traído la paz entre el norte y el sur y las regiones vecinas de las Montañas de Nuba y el Nilo Azul del Sur. Este le da al sur el derecho a la independencia a través de un referéndum a ser ejercido después de un periodo de seis años y estipula que la unidad debe ser convertida en una opción atractiva durante este periodo.

También ofrece a las Montañas de Nuba y al Nilo Azul del Sur autonomía regional significativa. Hasta cierto punto, el AIP garantiza una relación más simétrica o equitativa entre el norte y el sur que la posible bajo el Acuerdo de Adis Abeba.

Ahora el sur tiene su propio gobierno. El Gobierno de Sudán del Sur es completamente independiente del norte, tiene su propio ejército, su propia base de recursos, acceso a fondos por la venta de petróleo y control de su propia sección del Banco Nacional, el cual, a diferencia de su contraparte al norte, se adhiere a principios bancarios convencionales—en lugar de los principios islámicos.

Sudán tendrá una política externa nacional que le permitirá al sur el

El líder del SPLM/A John Garang y el Vicepresidente Sudanés Ali Osmán Taha, durante pláticas de paz en Kenia.





desarrollo de relaciones bilaterales con socios internacionales para comercio y desarrollo. En el Gobierno de Unidad Nacional presentado en septiembre de 2005, el SPLM y otros representantes del sur tienen poder ministerial dentro de un arreglo establecido en el AIP que le da al oficialista Partido del Congreso Nacional el 52% de los lugares, al SPLM el 28%, a otros partidos del norte 14% y a otros partidos del sur 6%. Para mantener los porcentajes acordados y reflejar el balance étnico y político de Sudán, varios ministerios serán representados por un ministro y un ministro estatal.

Este complejo marco de trabajo se ha visto amenazado por la súbita muerte de Garang en un choque de helicóptero, el 30 de julio de 2005. Él había liderado el SPLM/A por 22 años y, junto con el primer vicepresidente, Ali Osman Mohamed Taha, había sido medular en las negociaciones que llevaron al AIP. Garang había sido juramentado como Primer Vicepresidente y Presidente de Sudán del Sur solo tres semanas antes. Su muerte impactó a todo Sudán y devastó a los millones de sureños que lo veían como un redentor.

El SPLM/A actuó prontamente eligiendo al asistente de Garang, Salva Kiir Mayardit, para sucederlo como Jefe del SPLM, Comandante en Jefe del SPLA y Presidente de Sudán del Sur. En el espíritu del AIP, el Presidente Omar Hassan Al-Bashir endosó a Salva Kiir como Primer Vicepresidente de la República. Aunque los líderes en el norte y el sur se han comprometido a perseguir la visión de Garang de un

Nuevo Sudán, muchos temen que su muerte haya dejado un vacío. Sudán ha sido privado de un hombre en posición de responder a las muchas crisis del país, de traer al este y a Darfur las destrezas mostradas en su sur natal, para facilitar la paz y la reconciliación.

Dado el hecho de que este es un acuerdo de paz entre polos opuestos de un país agudamente dividido, aún está por verse si esta paz tan necesaria será sostenible. Muchas otras regiones del país—sobre todo Darfur en el oeste y la región de Beja en el este—aún están en armas contra el centro árabe. Aunque son musulmanas y arabizadas en grados diversos, ahora se ven a sí mismas como no árabes, marginadas y discriminadas por causas raciales. Mientras que grupos marginados en Kordofan, incluyendo aquellos que han sido etiquetados como ‘árabes’ aunque reflejan fuertes características físicas y culturales africanas, aún se identifican con el centro árabe, las voces disidentes se quejan de su marginación. Hasta los nubios del norte, cercanos en las generaciones recientes a Egipto y el mundo árabe, están reviviendo el orgullo de su antigua civilización nubia y desprendiéndose de la etiqueta árabe.

Sudán en una encrucijada

Las fuerzas que favorecen la unidad dentro de Sudán, y a nivel regional e internacional, esperan que la unidad se vuelva atractiva para el sur durante el período de transición. A medida que las periferias no árabes desafían

el *status quo*, el país está llamado a transformarse y comenzar a construir un marco inclusivo de identidad nacional en el cual todos los sudaneses encontrarán un sentido de pertenencia como ciudadanos iguales. La opción para el centro árabe está en jugar un papel positivo en la reconstrucción equitativa del país. Dada la naturaleza genocida de los conflictos de identidad, la comunidad internacional continuará siendo necesaria no solo para llenar el vacío de responsabilidad nacional y proveer asistencia y protección humanitaria a la población civil sino también para promover la causa de una paz justa e integral, el único medio creíble y viable para prevenir el genocidio.

Los millones de personas que aclamaron a Garang en su regreso triunfal a Khartoum para ser juramentado como Primer Vicepresidente no solo eran sureños sino gente de todo lo ancho del país. La visión de Garang había capturado la imaginación de la nación y se había vuelto un éxito espectacular. Hasta los opositores había seguido de forma recia las olas de cambio.

Garang elevó al Sur y a Sudán como un todo a alturas que previamente no se concebían. ¿Permitirán aquellos a quienes él pasó la batuta—norteños y sureños—que la nación se caiga de estas alturas? ¿O se reunirán y aunarán esfuerzos con los que se opusieron a Garang para perseguir esta visión que daría a todos los interesados sus derechos, ya sea que su preferencia sea la partición o la unidad de la nación? En un intervalo de seis años los sureños tendrán el derecho de decidir separarse o permanecer en un Sudán unido. El norte y los amigos internacionales de Sudán se enfrentan con una oportunidad histórica para hacer de la unidad algo atractivo para el sur.

Francis Mading Deng es Profesor de Investigación de Política, Ley y Sociedad Internacional, Universidad Johns Hopkins, Washington D. C. Antiguo Ministro de Estado en Sudán para Política Exterior y Embajador de Sudán en Estados Unidos, Escandinavia y Canadá, fue el Representante del Secretario General de la ONU para los Desplazados Internos desde 1992 hasta 2004. Correo electrónico: fdeng1@jhu.edu

La Misión Conjunta de Evaluación provee una hoja de ruta para la paz

por Jon Bennett

La Misión Conjunta de Evaluación para Sudán (JAM, por sus siglas en inglés) ha abierto brecha en planeamiento post-conflicto al trabajar con actores locales e internacionales para desarrollar una visión estratégica para la reconstrucción y recuperación.

“Sudán está en una encrucijada.” Esta es la oración inicial del Marco de Trabajo para la Paz Sostenida, el Desarrollo y la Erradicación de la Pobreza, documento presentado a los donantes a inicios del año como resultado de la Misión Conjunta de Evaluación. El Acuerdo Integral de Paz (AIP)¹ de enero de 2005 finalizó formalmente la guerra entre el gobierno de Jartum y el insurgente Movimiento Popular para la Liberación de Sudán (SPLM). El AIP fue la culminación de un proceso principalmente impulsado por la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), una organización regional para el desarrollo conformada por siete países.² La IGAD medió las pláticas que en julio de 2002 llevaron a la firma del Protocolo de Machakos entre el Gobierno de Sudán y el SPLM.³

En julio de 2005, seis meses después de la firma del AIP, se juramentó un nuevo Gobierno de Unidad Nacional, aunque fueron necesarios dos meses más para nombrar a los ministros. El impacto por la muerte, tres semanas después, de John Garang, primer vicepresidente de Sudán, fundador y líder del SPLM, podría haber creado un retraso importante pero no fue el caso. El gobierno incluye una representación del 30% del SPLM. Por primera vez el sur de Sudán tiene su propio gobierno (el Gobierno de Sudán del Sur) y existe un acuerdo sobre cómo compartir la creciente riqueza petrolera del país. Ahora Sudán no solo tiene que superar los enormes desafíos sociales y económicos de un ‘estado fallido’ sino también el desafío político de demostrar la viabilidad de una nación unificada. La alternativa, después de un período de transición de seis años que culminará en un referéndum para decidir el futuro del sur de Sudán, podría ser la disolución del país en dos estados separados.

Con tanto en juego, la JAM siempre tuvo intención de ser más que simple-

mente un ejercicio técnico. Ciertamente no fue una evaluación tradicional de necesidades sino más bien un ejercicio incluyente en ‘visión’ de planeamiento estratégico para un país con enorme potencial, pero destrozado por la desigualdad política, social y económica. La consolidación de una paz aún tenue requiere de una revisión rápida y visible de las causas estructurales subyacentes al conflicto y al subdesarrollo. La redistribución de la riqueza debe estar acompañada por una revisión total del aparato de gobierno. Si estos puntos no se encuentran claramente en la mesa de discusión, ni la comunidad de donantes ni la audiencia doméstica tomaría en serio el diseño presentado en la JAM.

La peculiaridad de Sudán es que ahora se encuentra en posición—gracias a su recién adquirida riqueza petrolera—de volverse uno de los países más ricos de África mientras que simultáneamente tiene algunos de los peores indicadores de desarrollo humano del continente.⁴ Por lo tanto, el punto principal de la JAM no fue buscar la ayuda externa (aunque ésta es importante durante los primeros años de postguerra) sino revisar el desequilibrio de riqueza a través de una reestructuración fundamental de la economía y el panorama político del país. La medida de éxito estaría en colocar a Sudán firmemente en el camino hacia el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG, por sus siglas en inglés).

A medida que las incertidumbres globales continúan subiendo los precios del petróleo los ingresos del Gobierno de Sudán continuarán creciendo. No obstante, a menos que la capacidad de absorción del Gobierno de Sudán del Sur para manejar los ingresos sea incrementada rápidamente, y a menos que se desarrolle un mandato responsable y transparente, los ingresos del petróleo podrían—como ha pasado en Angola y otros Estados postconflicto—resultar en corrupción y el atrinchamiento de élites no auditables.

Necesidades inmediatas

La JAM cubre el período de transición de seis años, con un enfoque en la crítica ‘fase inicial’ (2005-2007), y en las partes más pobres y en desventaja—en particular el sur de Sudán y los estados disputados de Kordofan del sur, el Nilo Azul y Abyei (conocidos como las Áreas Transitorias o las Tres Áreas). Dos tercios de los costos iniciales de recuperación presentados en la JAM serían cubiertos con fondos domésticos (principalmente del petróleo), con solo un tercio cubierto por donantes internacionales.

Las necesidades clave incluyen seguridad, reconciliación y construcción de la paz, satisfacer los requerimientos de seguridad alimenticia y permitir el retorno sostenible de las personas desplazadas. Esto requiere del establecimiento de estructuras e instituciones básicas de gobierno participativo y respeto a los derechos humanos. El acceso a la tierra es un problema inmediato y, a mediano plazo, se necesitan reformas en el mercado, junto con una reorientación de los recursos de la milicia hacia la inversión en sectores productivos (agricultura tradicional, ganadería y el sector privado), servicios sociales e infraestructura en partes del país que han estado largo tiempo en desventaja. Para esto será clave el trasladar la riqueza nacional hacia los gobiernos estatales y locales mientras que se incrementa su capacidad para prestar servicios básicos.

El sur de Sudán está empezando desde un nivel mucho más bajo en términos de capacidad institucional y desarrollo socio-económico. Los indicadores clave de educación y salud, tales como la mortalidad materno-infantil e inscripción primaria, están entre los peores del mundo. La infraestructura es virtualmente inexistente, sin carreteras pavimentadas fuera de los principales centros urbanos. Se debe crear—esencialmente de la nada—un servicio civil y las estructuras para la prestación de servicios. La estrategia en el sur es promover el desarrollo rural a través de un énfasis en infraestructura básica para apoyar los enlaces comerciales dentro de la región, entre el norte y el sur, e internacional, la productividad agrícola y un mayor acceso a los servicios sociales básicos, especialmente la educación. A través

del AIP el Gobierno de Sudán del Sur tendrá acceso a un ingreso sustancial generado domésticamente pero será necesario tener recursos adicionales, particularmente para asistencia técnica y necesidades humanitarias.

Cualquier paz duradera depende de una solución permanente para los millones de desplazados internos y refugiados que han languidecido, en algunos casos por una generación entera, en campos y en áreas urbanas. De los seis millones de desplazados internos que se estima tiene el país, al menos cuatro millones han sido desplazados por la guerra en el Sur. Se espera que, aunque la mayoría regresará, hasta un tercio de aquellos localizados en o alrededor de Jartum, se quedarán.

Cualquier paz duradera, depende también de una solución permanente para los millones de desplazados internos y refugiados...

Hasta ahora, unos 200,000 desplazados internos y refugiados han regresado al sur de Sudán y las Tres Áreas, sumándose a los más de 500,000 que regresaron en 2004.

El programa de la Naciones Unidas, apoyado por varias ONG y un Equipo para Retorno Sostenible formado conjuntamente por el Gobierno de Sudán y el SPLM, se basa en varias prioridades clave:

- prevenir y reducir los efectos de las demoliciones y otras acciones que podrían llevar al movimiento bajo coerción
- atender brechas en la cobertura de acuerdo con los criterios generales de vulnerabilidad para asegurar que los desplazados internos tienen al menos los mismos estándares de vida que las poblaciones anfitrionas
- asegurar que los desplazados internos tienen acceso a los servicios existentes
- asegurar que los desplazados pueden tomar decisiones informadas a través de la provisión de información, asesoría legal y consejería.

El Plan de Trabajo de la ONU revisado para 2005⁵ incluye provisiones para: (a) asegurar que los repatriados tienen asistencia humanitaria mínima a través de centros de dispersión para la primera fase del retorno para evitar carga adicional en las comunidades anfitrionas; y (b) fortalecer los servicios básicos en las comunidades de vuelta, asegurando que los niveles actuales de servicios per cápita para los residentes se mantengan. Se debe capacitar apropiadamente a los trabajadores humanitarios sobre asuntos de protección en general para que reporten adecuadamente y busquen compensación por problemas de protección encontrados durante la implementación de la

asistencia. En la medida de lo práctico, también se debe incluir a las poblaciones anfitrionas en las evaluaciones de necesidades y el diseño de programas.

Las Tres Áreas

Abyei, el Estado del Nilo Azul y las Montañas de Kordofan/Nuba en el sur—conocidas como las Áreas Transicionales o las Tres Áreas—tuvieron un papel central en la guerra entre el norte y el sur. Situadas en la línea frontal de la guerra civil, están en el centro de las disputas nacionales y locales por recursos, particularmente agua, tierra y petróleo. Las Tres Áreas tienen una población de alrededor de 3.9 millones, de los cuales el 30% vive en áreas controladas por el SPLM.

Debido a su posición geográfica el 30% de la población de la región ha sido desplazada—cerca del 75% de los habitantes de Abyei que han huido del área son desplazados dentro del estado. Las Tres Áreas verán un gran flujo de repatriados y servirán como rutas principales de tránsito para las poblaciones que regresan.

Los protocolos acordados entre el Gobierno de Sudán y el SPLM reconocen el estatus especial de las Tres Áreas pero dejan muchos puntos sin resolver. En Abyei existen provisiones para un referéndum que decida si permanece como parte del norte o se une al sur. El Kordofan del Sur y el Nilo Azul tienen autonomía especial y harán propuestas a la Presidencia del Gobierno de Unidad Nacional sobre cómo implementar el AIP en la región.

La seguridad alimenticia en las Tres Áreas sigue siendo frágil y la tenencia de la tierra es altamente desigual. Las tensiones existentes entre los ganaderos y agricultores por el uso de los recursos naturales han sido exacerbadas por la ampliación de la agricultura mecanizada a gran escala y la exploración petrolera. El regreso de los desplazados internos y refugiados probablemente resultará en conflictos por el acceso a tierras ancestrales. En algunas áreas, la presencia o el miedo de las minas continúa siendo un obstáculo para el uso productivo de la tierra, mientras que otras sufren por el exceso de uso debido a la población que regresa.

Los niveles de acceso a agua potable, mejor salubridad y servicios de salud son bajos. La tasa de mortalidad materna (MMR, por sus siglas en inglés) se estima en 582 muertes por cada 100,000 nacidos vivos, una de las más altas en Sudán. Aunque en general hay más pobreza y menos servicios en las áreas del SPLM, hay grupos marginados en todas las partes del cinturón de

transición cuyas necesidades deben ser comprendidas. El aislamiento físico de la parte de Abyei controlada por el SPLM y del Nilo Azul del Sur provoca escasez, o precios extremadamente altos, para muchos bienes.

La JAM como un proceso

El ejercicio sudanés de la JAM no ha tenido precedentes por su duración, enfoque y complejidad. Planificada inicialmente como un proceso intensivo de 11 semanas, tuvo una duración real de 15 meses y se convirtió en una evaluación de necesidades postconflicto de características únicas. Al principio los equipos nacionales estaban mal preparados, particularmente en el sur donde tomó seis meses desarrollar un equipo viable de miembros del SPLM. Se requirió de tiempo para obtener consenso entre la gran diversidad de interesados—IGAD, la ONU, el Banco Mundial, el proto-gobierno, la sociedad civil, varias ONG, donantes bilaterales y agencias de ayuda. El demostrar confiabilidad entre y dentro de los partidos nacionales significó meses de diálogos.

El retraso en la extensión del Protocolo de Machakos con un acuerdo formal de paz fue inesperado. No obstante, una vez estuvo claro que las pláticas en el pueblo keniano de Naivasha habían llegado a un punto muerto, y que el AIP no se firmaría a principios de 2004 como se pretendía, el Grupo Central de Coordinación (CCG, por sus siglas en inglés) de la JAM reconoció la necesidad de una fase preparatoria para aumentar la capacidad y ensanchar la comprensión de las metas y objetivos de la JAM. El riesgo de fatiga no era considerado más importante que la oportunidad de reflejar y posiblemente influenciar el proceso de paz al concentrarse en un solo proceso de planeamiento estratégico que viera más allá de las dificultades en la negociación. El nivel de participación de los participantes y la más amplia comunidad internacional no tuvo precedentes en evaluaciones de necesidades postconflicto recientes.

Las limitaciones de personal y capacidad en el SPLM fueron evidentes a medida que los individuos asignados a la JAM también se involucraron en Naivasha. En Jartum el equipo del Gobierno de Sudán luchaba para elevar el entusiasmo por el proceso. Aunque mucho del trabajo técnico de la JAM podía realizarse, las tardadas discusiones sobre seguridad e implementación en Naivasha inevitablemente significaron mayores retrasos. Afortunadamente la firma de los protocolos en junio de 2004 elevó la JAM más allá de promesas retóricas y proveyó un marco de trabajo político e institucional que allanó el camino para un

diálogo intenso y productivo. Permitió la realización de un taller conjunto del Gobierno de Sudán y el SPLM en Nairobi en el cual ambos lados estuvieron de acuerdo por primera vez sobre el marco de trabajo conceptual de la JAM. Se logró un acuerdo sobre el esquema del reporte final, junto con un entendimiento de que:

- las necesidades serían clasificadas en cuatro categorías que cubrirían el Gobierno de Unidad Nacional, el sur, los Estados del norte, y las Tres Áreas.
- las intervenciones de la JAM empezarán al mismo tiempo que el período de transición de seis años, mientras otros instrumentos atenderían necesidades existentes y de emergencia.
- las misiones se llevarían a cabo en las Tres Áreas con esfuerzos dirigidos a instruir a las autoridades locales sobre movimientos a través de las fronteras por parte de equipos de la JAM.

El trabajo de la JAM fue organizado en nueve grupos⁶ que brindaron referencia y asesoría a las misiones visitantes y fueron consultados directamente sobre los reportes finales. Estos fueron accesibles para cualquier agencia donante/ONG/ONU con las destrezas relevantes. El arreglo fue más efectivo en el sur, tal vez debido a una mayor cohesión entre las agencias operativas, el compromiso personal del Coordinador Humanitario Residente adjunto y la presencia de un mayor número de agencias de desarrollo (en lugar de puramente humanitarias).

La JAM ha ayudado a:

- incrementar las capacidades en el sur de Sudán y al nacimiento del nuevo aparato estatal
- preparar a los participantes clave en el norte para que se desprendan de algunas responsabilidades bajo

el acuerdo de ‘un país, dos sistemas’

- reformar las estructuras de gobierno enfatizando la necesidad de un gobierno descentralizado y reasignaciones fiscales dentro del Estado federal—traduciendo de este modo los elementos políticos, algunas veces ambiguos, de los Protocolos de Naivasha en propuestas concretas
- desarrollar un conjunto de objetivos comunes como base de una estrategia para la erradicación de la pobreza
- desarrollar programas de ‘necesidades urgentes’, particularmente en relación con el retorno de los desplazados internos y refugiados
- sentar las bases para dos fondos de múltiples donantes (uno para el norte, otro para el sur) para la recepción de financiamiento externo para el desarrollo.

El Grupo Central de Coordinación de la JAM ha sido reemplazado por el Equipo Nacional Conjunto de Transición (JNTT, por sus siglas en inglés), un organismo liderado por sudaneses con observadores internacionales (donantes, ONU, Banco Mundial) invitados a participar. En la Conferencia de Donantes en Sudán realizada en Oslo en abril de 2005 la presentación del JNTT sobre las prioridades de desarrollo del país marcó la primera vez que los signatarios del AIP presentaron una propuesta unificada a la comunidad internacional. Ahora el JNTT está utilizando los reportes celulares como base para re-formar el esquema programático provisto por la JAM, hacia propuestas de proyectos firmes para someterlas a las autoridades nacionales y los Fondos de Donantes Múltiples. [véase pág. 19]

La “realpolitik” de la evaluación de necesidades

En las etapas finales de la JAM, los

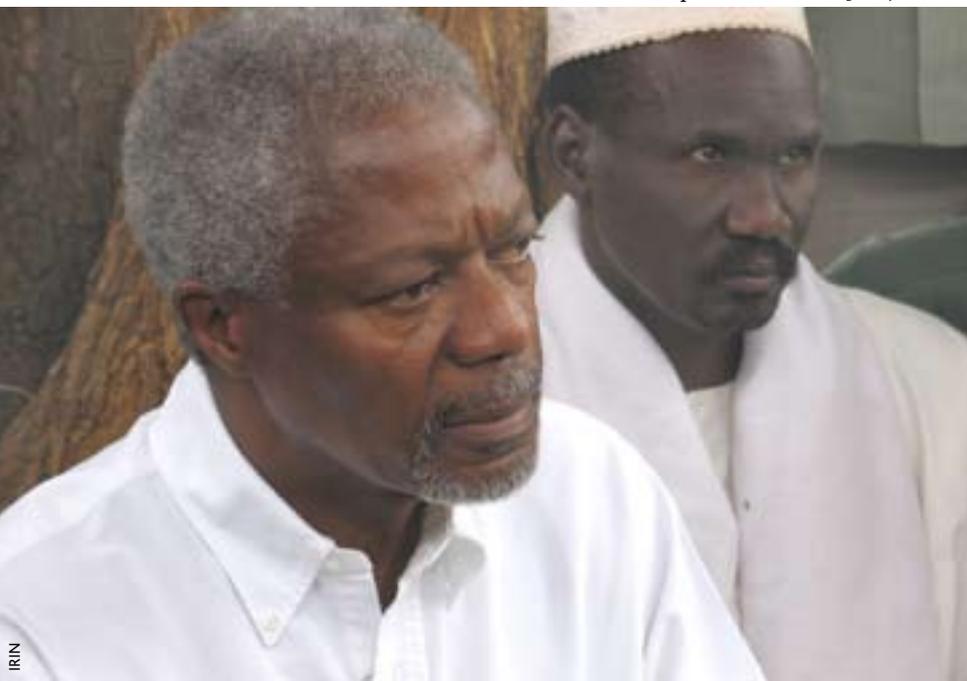
observadores internacionales expresaron preocupación porque no se estaba dando suficiente prominencia a los derechos humanos. La preocupación por las atrocidades en Darfur y el legado de muchas violaciones de derechos humanos perpetrados por todos los protagonistas durante la guerra norte/sur llevó a algunos a promover fuertes condicionamientos dentro de la solicitud de la JAM. Fue necesario hacer concesiones sobre el lenguaje, removiendo las frases más acusatorias de los reportes de grupos escritos por agentes internacionales. Esto fue particularmente notable para el Grupo 2 (Gobierno). El Gobierno de Sudán argumentó que sería difícil vender la JAM a sus propias bases si tal lenguaje se conservaba. El punto difícil más importante fue el análisis histórico de la ‘marginación’ de ciertas poblaciones étnicas, religiosas o geográficas. El SPLM sintió que esto era central para el acuerdo de paz; el Gobierno de Sudán deseaba confinar tal análisis a la interpretación histórica.

Ningún proceso es perfecto, y aún hay ruidos de descontento por parte de aquellos que se sienten ‘excluidos’ del diálogo de la JAM. Ciertamente, la omisión de Darfur y la viabilidad política de tener solamente al SPLM y al Gobierno de Sudán como interlocutores principales limitó el enfoque del documento. Pero la JAM fue, ante todo, una declaración de intención y un compromiso por parte de aquellos que forman el(los) nuevo(s) gobierno(s). Contiene puntos de referencia medibles –una lista de cotejo de indicadores para cada período de seis meses hasta el final de 2007. Esto, más que nada, ha convencido a la comunidad internacional de su validez última. Se necesita de una buena cantidad de trabajo para poner más carne en el esqueleto de la recuperación de Sudán pero la JAM ha iniciado el proceso.

Jon Bennett, Líder de Equipo de la ONU, JAM, es un consultor independiente y Director de Consultores en Desarrollo de Oxford. Correo electrónico: jon.bennett@dsl.pipex.com. El reporte final de la JAM y los reportes de los grupos se encuentran en línea en: www.unsudanig.org/JAM

1. www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EVIU-6AZBDB?OpenDocument
2. www.igad.org
3. www.usip.org/library/pa/sudan/sudan_machakos07202002_toc.html
4. Sudán tiene el lugar 139 en el Reporte sobre Desarrollo Humano 2004 del PNUD. Con \$1,820 en promedio, el PNB per cápita de Sudán es más del doble del de la mayoría de los otros Estados afectados por conflictos en África. http://hdr.undp.org/statistics/data/country_fact_sheets/cty_fs_SDN.html
5. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?MenuID=6282&Page=1217>
6. Desarrollo Institucional y Aumento de Capacidades; Gobierno/Estado de Derecho; Política Económica y Administración; Sectores Productivos; Servicios Sociales Básicos; Infraestructura; Subsistencia y Protección Social; e Información.

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, escucha a líderes tribales en Sudán.



Reflexiones sobre el logro de la paz

En una entrevista en Jartum, Dr. Taj es-Sir Mahjoub, co-líder del Equipo Central del Gobierno de Sudán durante las negociaciones de paz y antiguo Ministro Estatal en el Ministerio de Trabajo y Reforma Administrativa, habló sobre la JAM con el Dr. Christoph T. Jaeger, contratado por el PNUD (Programa de Desarrollo de Naciones Unidas) para liderar el Grupo 2 de la JAM (Gobierno y Estado de Derecho).

Christoph Jaeger: Comparado a ejercicios previos de JAM en Liberia o Iraq, la JAM de Sudán duró mucho tiempo. ¿Podría haberse acortado este proceso?

Taj es Sir: Nosotros insistimos en que la JAM debía empezar antes de que finalizaran las negociaciones de paz, porque estábamos seguros de que las concluiríamos exitosamente y necesitábamos tiempo para producir un trabajo exhaustivo al cual la comunidad internacional respondiera de forma positiva.

Christoph Jaeger: El Grupo 2 fue el único sin un co-líder del Banco Mundial. Mucho de lo que sería normalmente considerado como puntos de gobierno—especialmente los problemas de descentralización—en cambio fue atendido por el Grupo 1, orientado por el Banco Mundial. ¿Fue buena idea esta separación de temas en dos grupos tan diferentes?

Taj es Sir: Consideramos al Grupo 2 como el pilar de soporte para todos los grupos y un punto crítico de interés común. Por eso le dimos más atención. Estuve muy satisfecho con la separación de los dos grupos pero esperaba mayor coordinación pues difícilmente se puede tener un buen gobierno sin atender también puntos tales como asuntos legales y constitucionales o de un gobierno descentralizado.

Christoph Jaeger: Por tres años usted fue parte del equipo negociador del gobierno durante el proceso de paz de Machakos/Naivasha. ¿Trabajar con el SPLM en el proceso de la JAM fue diferente de las negociaciones previas?

Taj es Sir: El encuentro de ambas partes en el proceso de la JAM contribuyó grandemente a la conclusión exitosa del acuerdo de paz. En las negociaciones, las emociones estaban

a flor de piel, lo que algunas veces afectó negativamente el pensamiento racional, mientras que los encuentros para la JAM fueron muy objetivos en cuanto a lidiar conjuntamente con problemas comunes. Personalmente disfruté el ejercicio de la JAM porque me dio la oportunidad de conectarme con los participantes del SPLM y nuestros socios internacionales. También nos dio una oportunidad para analizar nuestros comunes denominadores, ventilar nuestros puntos de divergencia y manejarlos efectiva y profesionalmente. La JAM nos dio oportunidades de identificar las necesidades de todo Sudán trabajando juntos y este es un punto muy importante hacia el eventual logro de la unidad nacional.

Christoph Jaeger: ¿Cómo ha afectado la JAM los prospectos de colaboración futura y cohabitación de las dos partes dentro del gobierno nacional, a formarse a mediados de julio de 2005?

Taj es Sir: Creo que el proceso de la JAM tendrá una influencia positiva en la futura colaboración y cohabitación de las dos partes porque provee un plan estratégico exhaustivo para los seis años del período de transición. Esto hará más fácil para las dos partes el trabajar juntas en el próximo gobierno nacional. Comenzó con la presentación conjunta de los resultados en Oslo y también con las visitas conjuntas a algunos países como una indicación de que concordamos en nuestros requerimientos para la recuperación y reconstrucción.

Christoph Jaeger: De acuerdo con el Protocolo de Machakos, el proceso de paz después de la conclusión del AIP debería ser incluyente de todas las fuerzas políticas y sociedad civil. ¿Siente usted que la sociedad civil está suficientemente involucrada, que todos los sudaneses tienen un sentido de pertenencia con el reporte

de la JAM y conocen los resultados de la Conferencia de Oslo?

Taj es Sir: La sociedad civil estuvo involucrada. Realizamos varias sesiones para las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos, las cuales crearon pertenencia del ejercicio de la JAM. Fuimos aún más lejos al incluir varios representantes de la sociedad civil en los equipos nacionales y en algunos de los talleres conjuntos. Lanzamos una serie de programas en forma de foros abiertos para disseminar los resultados de la conferencia de Oslo y para informar al público sobre la misma a través de los medios. Además miembros de la sociedad civil y gente de la prensa asistieron a la conferencia y publicaron los resultados. Creo que el aspecto único de la JAM de Sudán, que la hace diferente de todas las otras, es la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en todas las actividades desde la fase preparatoria hasta la conferencia misma. Dos días antes de la conferencia se realizaron dos talleres en Oslo, uno para las organizaciones de la sociedad civil y uno para mujeres. Definitivamente necesitamos publicitar más la JAM y Oslo, y estamos en proceso de hacerlo—incluyendo las páginas de la RMF.

Christoph Jaeger: Los temas relacionados con el Grupo 2 eran políticamente sensibles. Los derechos humanos, el funcionamiento de la administración judicial y legal, el papel de las agencias de seguridad pública y la independencia de la prensa son temas sobre los cuales la comunidad internacional ha estado en desacuerdo con el gobierno. El lenguaje utilizado por muchos de los redactores originales a menudo fue considerado inaceptable por el gobierno, pero una presentación diluida puede no haber provocado el impacto necesario para la Conferencia de Donantes en Oslo. ¿Está satisfecho con el resultado y la versión editada del reporte grupal?

Taj es Sir: No estamos de acuerdo con los observadores que pensaban que los temas del Grupo 2 eran sensibles. Los temas del Grupo 2—el papel de las agencias judiciales y de seguridad pública, etc.—son tópicos que nos preocupan a nosotros mismos. El lenguaje se diluyó no porque el gobierno lo considerara inaceptable sino para hacerlo culturalmente acep-

table—algo que la gente a menudo tiene dificultad de comprender. Creo que el informe final entregado describió correcta y suficientemente los temas antes mencionados. Si usted observa la matriz de monitoreo verá que todos estos temas están suficientemente atendidos. El acuerdo de paz habla de estos temas y la gente está ahora en el proceso de colocarlos en un contexto sudanés adecuado.

Christoph Jaeger: Un punto clave que debe ser atendido para que la paz sea sostenible es la reintegración y regreso de los desplazados internos y refugiados. Los Grupos 2 y 7 (Subsistencia y Protección Social) atendieron principalmente este tema. ¿Cree usted que el hecho de que los equipos internacionales de los dos grupos no tuvieron prácticamente ningún contacto o relación entre sí tuvo un impacto negativo? ¿Han recibido suficiente atención los temas de desplazados internos y refugiados?

Taj es Sir: El tema de los desplazados internos y refugiados ha sido cubierto extensamente en particular en el Grupo 7 y la mayoría de los puntos relativos a los desplazados

y a la repatriación de refugiados ha recibido la debida consideración. En el Grupo de infraestructura enfatizamos las necesidades urgentes y prioritarias para mejorar el transporte por ferrocarril y pluvial a fin de asegurar el retorno sin problemas de los desplazados internos.

Christoph Jaeger: En Oslo los donantes comprometieron \$4.5 millones. ¿Les sorprendió esta cantidad? ¿Espera que se cumplan las promesas? ¿Tiene Sudán, particularmente el sur, la capacidad de absorción para utilizar estos fondos de forma efectiva y eficiente?

Taj es Sir: No me sorprendió el resultado de las peticiones porque habíamos investigado y presentado un informe convincente. Sentimos que la comunidad internacional está genuinamente comprometida con la finalización de la guerra más antigua de África. Creo que tenemos una capacidad de absorción razonablemente buena. El incremento de esta capacidad fue tarea de uno de los grupos de la JAM. Nos animó el hecho de que el Banco Mundial aprobara el apoyo del fondo LICUS (País de escasos ingresos

bajo tensión, por sus siglas en inglés) aún antes de la conclusión del acuerdo de paz para asegurar el incremento oportuno de capacidad.

Christoph Jaeger: El pueblo sudanés y la comunidad internacional esperan reformas, especialmente en las áreas tratadas bajo el Grupo 2, para dar a Sudán una oportunidad de permanecer unido durante el próximo Período de transición. ¿Serán implementadas estas reformas?

Taj es Sir: Le aseguro que existe suficiente voluntad política para enfrentar las tareas monumentales que se avecinan. Las reformas necesarias, que se incluyen en la matriz de monitoreo del documento de Oslo, serán implementadas porque estamos interesados en alcanzar la paz sostenible y crear las bases necesarias para el desarrollo futuro del país. Convenceremos a nuestros socios internacionales de que estamos listos para el reto.

Dr. Taj es-Sir Mahjoub: correo electrónico dr_tagelsir@hotmail.com;

Dr. Christoph T Jaeger: correo electrónico cthjaeger@aol.com

El papel de la comunidad internacional

por Gunnar M. Sørbø

El Acuerdo Integral de Paz representa una gran oportunidad para lograr un cambio positivo y paz sostenible en Sudán. No obstante, la historia demuestra que el potencial para que la paz se desintegre es grande. La conexión continua con la comunidad internacional podría ser crucial.

En varios países africanos ha habido brotes de guerra y violencia después de fallidos acuerdos de paz, llevando a grandes pérdidas de vidas, sufrimiento humano y destrucción. La falta de conexión sostenible y coordinada con la comunidad internacional es un factor que ha contribuido significativamente en estos casos. La importancia del papel de la comunidad internacional no debe ignorarse en el proceso de transición de Sudán hacia la paz.

Pasos hacia la paz

En primer lugar, los donantes deben cumplir los ofrecimientos hechos para apoyar el proceso de paz en Sudán. Si bien es cierto que la conferencia

de donantes en Oslo en abril de 2005 generó compromisos sustanciales de \$4.5 millones, estas reuniones tienen un historial de desembolso de sumas menores a las prometidas, a lo largo de un período de tiempo mucho más largo de lo que inicialmente se esperaba. Los donantes han puesto en claro su incomodidad respecto a entregar fondos mientras la violencia persista en Darfur y ya han tenido problemas para garantizar fondos para las necesidades humanitarias en el sur de Sudán. Las capacidades rudimentarias del gobierno en el sur también harán difícil que se satisfagan los requerimientos de los donantes sobre transparencia y eficiencia en el uso de los fondos. Esto probablemente lleve a un lento despegue de la nueva

era de postguerra—una situación peligrosa si se consideran los retos políticos de gran alcance que se deben enfrentar y las altas expectativas que el gobierno y el SPLM han creado desde que se firmó el AIP.

En segundo lugar, la asistencia internacional debe estar lo suficientemente coordinada. Sin embargo, la coordinación a menudo se complica dado que varias agencias importantes tienden a involucrarse en varios aspectos, así como por la presencia de diferentes actores del sistema de la ONU y numerosas ONG financiadas bilateralmente a través de los donantes. En Afganistán, los donantes y las agencias de ayuda reconocieron la importancia de tener una estructura de coordinación distinta que inicialmente se situó en la oficina del Representante Especial Adjunto del Secretario General (SRSG, por sus siglas en inglés). No obstante, sin poder sobre el presupuesto o la selección del personal de las agencias, el SRSG tuvo poca capacidad de facilitar la coordinación—y las instituciones financieras internacionales estaban aún más alejadas de su autoridad formal. Como resultado, la



Jan Pronk, Representante Especial del Secretario General de la ONU para Sudán, con tropas de la Unión Africana en Nyala, Darfur.

coordinación siguió el formato usual de voluntariado. En un movimiento innovador, la responsabilidad formal de coordinación fue luego absorbida por las autoridades afganas.

La coordinación estratégica—en oposición a la coordinación táctica de programas—involucra la simplificación de intereses para las políticas de los actores externos. Aunque un consenso emergente entre los principales actores sobre lo que constituye principios de buen gobierno ha mejorado las perspectivas de coordinación, aún hay divisiones. En Ruanda, los donantes estaban profundamente divididos sobre qué tanto podían presionar moralmente al gobierno post-genocidio sobre cualquier asunto de gobierno. En Afganistán, los donantes están divididos sobre qué tanto promover los derechos humanos y la democracia sin poner en peligro la estabilidad. Y en los Balcanes, Camboya y Afganistán, importantes actores externos tienen intereses y prioridades divergentes. La ‘guerra al terrorismo’ ha dividido aún más a los actores de Estados Unidos y Europa sobre los temas de cuándo y cómo introducir medidas de gobierno en los únicos dos casos posteriores al 9/11 hasta ahora—Afganistán e Iraq. También han habido divisiones serias entre los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU sobre cómo lidiar con la crisis en Darfur.

Se espera que la Misión de la ONU en Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés)¹, liderada por el SRSG Jan Pronk, juegue un papel clave en la implementación de la paz pero hay

preguntas respecto a las posibles limitaciones del enfoque de una misión unificada bajo la actual estructura de la ONU. De cualquier forma, un enfoque coordinado será crucial y, si la UNMIS demuestra ser insuficiente, podría reforzarse con mecanismos de coordinación que requieran el trabajo de los actores dentro de un marco operativo común.

La experiencia demuestra que esto es más fácil de lograr si hay continuidad de los actores clave (desde la etapa de negociación hasta la de implementación) y/o si hay grupos de ‘Amigos’ que actúen como una fuente significativa de coordinación estratégica entre los actores bilaterales y un medio por el cual el SRSG u otros puedan reforzar su autoridad y poder de coordinación.

En tercer lugar, se debe reconocer que la realidad del establecimiento de la paz y la reconstrucción en Sudán, como en otras partes, descansa sobre el poder y la política. Los extranjeros deben ser sensibles y no forzar la dinámica de la política local. Hasta un programa efectivo de desarme, desmovilización y reintegración requiere de un profundo conocimiento actualizado sobre el contexto político y su dinámica. Las perspectivas de desarrollo de Sudán dependerán en gran medida de qué coalición de grupos de interés logra dominar la paz y si esta coalición apoya el desarrollo económico y social progresista. En general, hay un acuerdo en cuanto a que la capacidad de planificar e implementar la fase de emergencia de

una misión de paz de parte de la comunidad internacional ha progresado en años recientes. No obstante, se ha enfocado más la crisis que el desarrollo a largo plazo y se ha dado muy poca atención al aumento de capacidades. Tales debilidades deben ser minimizadas o eliminadas si se desea implementar la paz en Sudán de forma exitosa.

Para desarrollar estrategias efectivas de finalización de los diversos conflictos en Sudán, primero se debe comprender su compleja dinámica y los diversos intereses involucrados en su perpetuación. Sobre todo, el éxito depende ante todo de que los mismos sudaneses asuman la responsabilidad principal para la implementación del AIP, la coordinación y la administración de ayuda. No debe perci-

birse que la comunidad internacional interfiere demasiado en el diseño de políticas y en actividades cotidianas. Una ayuda apropiada puede contribuir a establecer la paz pero una ayuda inapropiada puede alentar la guerra y erosionar la capacidad local en lugar de mejorarla. Por lo tanto, se busca el

Una ayuda inapropiada puede alentar la guerra y erosionar en lugar de mejorar la capacidad local.

logro de coordinación no solo en los actores externos, sino también en el gobierno local. Sudán debe ‘apropiarse’ verdaderamente del proceso.

Debe haber una transferencia progresiva de la administración técnica y política de la ayuda. Esto llevará tiempo, particularmente en el sur, y requerirá de gran sensibilidad y comprensión por parte de todos los involucrados en traer paz a Sudán, el mayor y aún dividido país de África.

Gunnar M. Sørbo es Director de CMI (Instituto Chr. Michelsen: www.cmi.no). Correo electrónico: gunnar.sorbo@cmi.no

1. www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/

Guía de Investigación de Sudán (solo en inglés)

Para acceder a una guía en línea sobre migraciones forzadas en Sudán, consulte www.forcedmigration.org/guides/fmo040/

¿También será irrespetado el Acuerdo Integral de Paz?

por Luka Biong Deng

El Acuerdo Integral de Paz (AIP) ofrece una oportunidad única para resolver una de las guerras civiles más complicadas y prolongadas de África y para proveer una nueva base para la unidad nacional sostenida en la libre voluntad del pueblo sudanés. ¿Se mantendrá el AIP? ¿Puede sobrevivir a las amenazas de los extremistas islámicos y el impacto de la repentina muerte del Dr. John Garang?

El Estado de Sudán fue creado arbitrariamente por colonialistas sin consideración de las opiniones de las comunidades involucradas, particularmente la gente del sur de Sudán. La forma en que la élite gobernante del norte empujó a Sudán hacia la independencia a través de una declaración unilateral no basada en consenso nacional, explica la fragilidad de la construcción de Sudán como nación. Desde su independencia en 1956, Sudán ha estado en guerra consigo mismo. Los principales conflictos (1955-1972 y 1982-2005) han llevado a la muerte de más de dos millones de personas y a desplazamientos masivos. La falta de consenso sobre las causas primordiales de las recurrentes guerras internas, explica en gran parte por qué muchos acuerdos de paz han sido irrespetados o no se han sostenido. Mientras que los sudaneses del norte, particularmente la élite gobernante, percibe la guerra civil como un problema del sur causado por una siniestra interferencia nacional, la mayoría de los sureños considera que las causas se originan en el origen étnico y la religión.

El sesgo urbano y los regímenes altamente centralizados que favorecen a las poblaciones que viven alrededor de la capital y el centro de Sudán son el legado del colonialismo. Aunque que los ingleses buscaron modernizar la economía y construir infraestructuras en el norte, confiaron a misioneros cristianos el proveer guía moral en el sur, un atributo que se consideró más necesario que el desarrollo económico. La disparidad socio-económica creada por la falta de desarrollo rural durante el régimen colonial se ensanchó después de la independencia. Una profunda disparidad socio-eco-

nómica generó el sentimiento de frustración e injusticia que eventualmente llevó a la gente del sur a recurrir a la lucha armada.

Las percepciones populares sobre el AIP (Acuerdo Integral de Paz) son positivas. Una serie de entrevistas a grupos piloto realizadas hacia el final de 2004 por el Instituto Democrático Nacional y el Nuevo Centro para Estadísticas y Evaluación de Sudán, indicó un apoyo mayoritario al AIP y la confianza de que el SPLM ha negociado un trato justo.¹ No obstante, aquellos que participaron están preocupados por el futuro de la paz dado que el SPLM no ha ganado la guerra de forma decisiva. Todos los sudaneses del sur están conscientes de cómo los acuerdos de paz previos (Addís Abeba, 1972 y Jartum, 1992) fueron derogados unilateralmente por el gobierno central en Jartum. El precario estado de la paz fue resumido por una viuda de la guerra que hizo notar durante una discusión que: "Esta paz nuestra es como un hombre enfermo en el hospital. Uno no puede asegurar que va a irse a su casa porque, mientras esté en el hospital y enfermo, aún podría morir."

La sostenibilidad de la paz descansará significativamente sobre la estabilidad en las áreas de transición de Abyei, las Montañas de Nuba, el Nilo Azul (las Tres Áreas), el este de Sudán y Darfur, áreas habitadas por los sudaneses rurales más marginados. La implementación de los protocolos para las Montañas de Nuba y el Nilo Azul será una prueba determinante para la implementación del AIP en otras áreas de Sudán afectadas por la guerra tales como Darfur y el este de Sudán. Los que más probablemente destruyan las posibilidades del AIP son extremis-

tas frustrados porque el AIP limita su agenda de expandir la influencia islámica y árabe hacia el sur de Sudán y más allá. Después de la llegada del grupo de vanguardia del SPLM a Jartum por primera vez a mediados de 2005, un grupo auto-denominado la Asociación Legal de Académicos Musulmanes divulgó una fatwa (decreto, opinión legal) denominando al SPLM y sus seguidores como infieles y llamando a una jihad (guerra santa) contra su ideología de secularismo.

Las fortalezas del AIP

Tomó casi diez años concluir el AIP, lo cual lo califica como uno de los acuerdos de paz más largos y meticulosamente negociados. A diferencia de los acuerdos previos en Sudán, se firmó solo después de que los protagonistas fatigados de la guerra se convencieron de que la victoria militar no era alcanzable. De este modo, los lados en conflicto concluyeron el AIP sobre una base de paridad, cada uno reconociendo la fuerza política y militar del otro lado. A pesar de la impopularidad del Partido del Congreso Nacional, éste fue lo suficientemente valiente—a diferencia de otros partidos políticos del norte—de tomar la aventurada decisión política de aceptar el derecho del sur de Sudán de auto-determinación. La naturaleza de paridad del AIP es uno de los mecanismos inherentes que sin duda contribuirá a su plena implementación.

El AIP también difiere de los acuerdos previos en cuanto a que:

- incluye provisiones para la devolución de las funciones y poderes de gobierno—y la descentralización del ingreso fiscal—para permitir a la gente a niveles apropiados, el manejar y dirigir sus propios asuntos
- incluye provisiones para una Carta de Derechos, ahora enaltecida en la nueva Constitución Nacional Provisional, la cual obliga a todos los niveles de gobierno a respetar, defender y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales
- brinda a la gente del sur de Sudán su primera oportunidad de ejercer el derecho a la auto-determinación—un marco para asegurar que

la unidad de Sudán está basada en la libre voluntad de su población.

- tiene modalidades detalladas de implementación (la 'Matriz Global') con mecanismos medibles y programados para un monitoreo efectivo
- da espacio para el desarrollo de instituciones constitucionales sólidas
- contiene un acuerdo para crear unas nuevas fuerzas armadas nacionales constituidas por las Fuerzas Armadas de Sudán y el Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA, por sus siglas en inglés) como fuerza armada separada, regular y no beligerante con la misión de defender el orden constitucional
- tiene arreglos detallados para la transferencia de recursos, cuya falta fue una razón clave detrás del colapso del Acuerdo de Paz de Addís Abeba. El hecho de que se haya asignado al Gobierno de Sudán del Sur el 50% de los ingresos netos por petróleo generado en los campos petroleros del sur de Sudán, provee la garantía económica clave para la implementación efectiva del AIP
- tiene un importante grupo de testigos y defensores institucionales y nacionales: la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD), la Unión Africana, la Unión Europea, la Liga de Estados Árabes, la ONU, Kenia, Uganda, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos se han comprometido formalmente a tener un papel activo para hacer de la paz una realidad
- ha otorgado a la comunidad internacional un papel importante dentro de la independiente Comi-

sión de Evaluación y Medición: la función principal de la Comisión será llevar a cabo una evaluación parcial sobre cómo se está implementado el AIP.

El compromiso internacional para reconstruir Sudán fue confirmado por la generosidad de los donantes durante la conferencia de Oslo, en abril de 2005. Los \$4.53 billardos que se ofrecieron exceden las necesidades humanitarias, de recuperación y desarrollo evaluadas por la Misión de Evaluación Conjunta de Sudán—pero es ligeramente menor si se toman en cuenta programas no incluidos en la JAM tales como la Desmovilización, el Desarme y la Reintegración (DDR, por sus siglas en inglés) y las operaciones de paz de la ONU. Si se concretan, estos ofrecimientos sin duda contribuirán a sostener la paz, el desarrollo, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre y el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Repercusiones probables de la muerte de John Garang

Para muchos sudaneses rurales marginados, el Dr. John Garang -fundador y líder del SPLM- era un salvador y liberador, un faro para su lucha y aspiraciones. Las descripciones grabadas durante las entrevistas piloto incluían: "Él es como Jesucristo"; "Pensamos que Garang es como Moisés, que sacó a su pueblo de Egipto"; "Si John Garang pudiera ser clonado 100 veces, todo sería grandioso." El Dr. John Garang fue sin duda la única persona que pudo articular y reconciliar el deseo arrollador del sur de separarse pacíficamente con su visión de dar a

la unidad una oportunidad durante el Período de transición de seis años. Si su trágica muerte incentiva a los elementos anti-Nuevo Sudán dentro del SPLM para hablar a favor de la separación, el proceso de auto-determinación podría verse en peligro. Los nuevos líderes del SPLM pueden descubrir que es extremadamente difícil hacer atractiva la visión del Nuevo Sudán al pueblo del sur de Sudán.

El AIP debería ser reconocido como un logro importante tanto para Sudán como para África. Ofrece un mecanismo para resolver problemas complejos de diversidad e identidad y

El Dr. John Garang era considerado su salvador y liberador

construir una nueva base para la unidad nacional consensuada sostenida en la libre voluntad de la gente. Esos que trabajaron tan duro para lograr el AIP han intentado satisfacer la mayoría de las expectativas y han dado a la gente del área rural de Sudán una oportunidad de ser participantes activos en asuntos públicos y toma de decisiones.

Debido a sus mecanismos orgánicos y externos, el AIP tiene una mejor oportunidad que los otros acuerdos previos. Cualquier irrespeto a sus disposiciones sería equivalente a un desorden constitucional y podría forzar a la gente del sur de Sudán a declarar su independencia unilateralmente. Es de esperar que el AIP sobreviva la prematura muerte del líder del SPLM.

El Dr. Luka Biong Deng es Director del Centro del Nuevo Sudán para Estadísticas y Evaluación. Fue miembro del Equipo Negociador de Paz del SPLM, Secretario del Comité Técnico de Redacción Constitucional del Sur de Sudán y Director de la Célula de Información y Estadísticas por parte del SPLM para la Misión de Evaluación Conjunta de Sudán. Correo electrónico: lukabiongus@hotmail.com

1. www.accessdemocracy.org/library/1781_su_focus_122004.pdf

El Consejo Legislativo Interino de Sudán del Sur que reúne a muchos antiguos adversarios militares y políticos, fue inaugurado oficialmente el 30 de septiembre en Juba, la capital del Sudán del Sur.



Transformación del desarrollo y consolidación de la paz en Sudán del Sur

por Jeni Klugman y Emily Gosse Kallaur

El incrementar la capacidad del Gobierno de Sudán del Sur es el más reciente reto en la transformación del Movimiento Popular de Liberación de Sudán (MPLS) de movimiento rebelde a contraparte de gobierno.

El incrementar la capacidad del Gobierno de Sudán del Sur es el más reciente reto en la transformación del Movimiento Popular de Liberación de Sudán (MPLS) de movimiento rebelde a contraparte de gobierno.

En reconocimiento de la necesidad de establecer un brazo administrativo para gobernar el territorio sobre el cual había obtenido control, el MPLS estableció la Autoridad Civil para el Nuevo Sudán (CANS, por sus siglas en inglés) en 1996. Aunque la CANS ha realizado algunas funciones típicas de gobierno, el personal no ha recibido salarios regulares ni se les ha otorgado contratos formales de empleo. Algunos están financiados por proyectos específicos de los donantes, mientras otros han sido apoyados por ONG y, en algunos casos, por las comunidades. Su falta de recursos y equipo implica que la provisión de bienes públicos ha sido mínima. Hasta la fecha, muchos de los limitados servicios básicos en el sur de Sudán han sido prestados por la Operación Línea Vital Sudán liderada por la ONU, por ONG financiadas externamente con operaciones independientes de la CANS y por grupos de ciudadanos locales. Durante el conflicto, la economía del sur de Sudán languideció bajo limitaciones increíblemente complicadas. Además de la inseguridad básica y la escasez de comida, no habían carreteras pavimentadas fuera de las ciudades principales. La colocación de minas terrestres a lo largo de las rutas de tránsito, ha dejado a las comunidades aisladas e incapaces de hacer llegar sus bienes al mercado. Los puentes han colapsado y las vías tradicionales de comercio con los países vecinos han sido interrumpidas. En una región donde el ingreso per cápita es menor a US\$100, y el acceso a los servicios sociales básicos está entre los más bajos del mundo, las expectativas de un resultado tangible en el tema de la paz son altas. No obstante, es necesario iniciar la capi-

talización aprovechando el momento para maximizar el logro del Acuerdo Integral de Paz (AIP) y poner a la región en posición de alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio.

La paz requiere que el MPLS evolucione de un movimiento de liberación hacia una organización política capaz de liderazgo en un contexto competitivo y democrático. Tiene que demostrar que puede prepararse para las elecciones nacionales y formar estructuras legislativas. Hasta ahora, las reformas que el AIP demanda están atrasadas debido a una variedad de factores, algunos relacionados con la capacidad, otros debido a diferencias con el gobierno del norte, y la situación es significativamente más compleja debido a la muerte del Primer Vicepresidente, Dr. John Garang de Mabior. Ya en julio de 2005, el reporte del Grupo Internacional de Crisis (ICG, por sus siglas en inglés) había retado al MPLS a cumplir sus promesas de empoderar a las nacientes instituciones civiles e hizo notar que su falta de espíritu incluyente y de toma de decisiones transparentes era persistente.¹ El ICG solicitaba al Gobierno de Sudán del Sur el establecimiento de una comisión anti-corrupción (como estaba planificado), el desarrollo de un código de conducta para funcionarios y el cese de tratos con las compañías en violación del espíritu del AIP.

Aunque el MPLS tiene la voluntad política para implementar el AIP, se ve bloqueado por la crónica falta de capacidad institucional y de estructuras, un grave peligro en una época en que se espera que fluyan recursos sin precedentes. El MPLS ha estado operando con un presupuesto de cerca de \$10,000 al mes pero se espera que pronto tenga uno en el orden de las decenas de millones. Aunque con recursos de esta magnitud es posible impulsar súbitamente el desarrollo, la utilización efectiva de los mismos implica que el establecimiento de una administración pública efectiva y res-

ponsable es una prioridad suprema. Sin un cuadro de personal equipado para administrar recursos hay peligro de favoritismos o aún de regreso al conflicto. Reconociendo estos riesgos, el MPLS trabajó con la Misión de Evaluación Conjunta para producir un cronograma para la implementación paso a paso de reformas y programas. El desarrollo de la capacidad y las estructuras de monitoreo y evaluación debe ser prioritario.

Los desafíos que se acercan

En el sur controlado por el MPLS, el ciudadano promedio no ha tenido más que un año de escolarización, en un contexto donde solamente el 7% de los maestros han tenido capacitación formal. El Gobierno de Sudán del Sur debe satisfacer rápidamente sus necesidades de personal de servicio civil pero muchos trabajadores capacitados están localizados en los 'pueblos guarnición' (aquellos que estuvieron bajo control del norte durante la guerra civil) y el regreso de sureños capacitados del norte y el extranjero no está para nada asegurado.

Una administración efectiva requiere no solo de infraestructura física tal como edificios de oficinas y sistemas de tecnología de información pero, aún más importante, sistemas que establezcan estándares básicos para la contratación de personal, compra de bienes y servicios, y administración y auditoría de los recursos públicos. La asistencia técnica para ayudar a satisfacer estas necesidades está planificada y se requiere de forma urgente.

La descentralización es aún otro desafío para un movimiento que anteriormente fue vertical. El AIP prevé el empoderamiento de las administraciones regionales y locales, muchas de las cuales actualmente carecen de la capacidad o los recursos. El Gobierno de Sudán del Sur se enfrenta con opciones difíciles con respecto a los papeles y tamaño relativo de los gobiernos central y locales y la naturaleza de las transferencias financieras inter-gubernamentales.

Sudán del Sur tiene vastos recursos forestales y minerales, gran potencial en ganadería y silvicultura y casi

50 millones de hectáreas de tierra agrícola de primera pero su actividad económica permanece a nivel de subsistencia. Se estima que menos del 1% de la tierra con potencial agrícola está siendo cultivada, mientras que a la vez la inseguridad alimenticia es crónica y generalizada. El Gobierno del sur de Sudán no solo debe estimular la economía del sur proveyendo transporte y otras infraestructuras para desarrollar los mercados, sino que además necesita desarrollar políticas y regulaciones para atraer la inversión privada local y extranjera, y para administrar sosteniblemente los recursos ambientales.

La capacidad del sector privado formal sigue débil, lo que hace probable que en las fases iniciales de la era postconflicto el Gobierno de Sudán del Sur no tenga una contraparte doméstica fuerte. La experiencia internacional de postconflicto demuestra que pueden aparecer distorsiones debido

a la concentración de un gran número de personal civil y militar que formen enclaves económicos en términos de la demanda de bienes y servicios. No obstante, las oportunidades existen, especialmente en vista de la probabilidad de un repunte en las actividades de construcción y servicios. El Gobierno de Sudán del Sur necesita facilitar el crecimiento de un sector bancario comercial efectivo y confiable y permitir a los negocios sudaneses el acceder a información sobre nuevas oportunidades.

A nivel local, los retos económicos y de prestación de servicios serán más complejos por el gran flujo que se espera de desplazados internos y refugiados. Muchos volverán a comunidades donde los mecanismos informales para lidiar con el impacto se han agotado, donde el acceso al agua potable es limitado, y donde la tierra por años ha sido labrada por aquellos que se quedaron atrás. Esto pondrá presión en los mecanismos para resolver conflictos y elevará la urgencia de revisar las leyes y prácticas habituales para integrarlas a un sistema judicial que pueda respetar los derechos humanos internacionales (particularmente con respecto a las mujeres) y simultáneamente reconocer las ricas tradiciones y diversidad del sur de Sudán.

Se necesitan desarrollar estructuras predecibles y justas y agencias profesionales de seguridad pública. La vigilancia policial actualmente se realiza por parte de antiguos soldados que no están capacitados para la seguridad civil. Un reto relacionado es la transformación del Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLA, por sus siglas en inglés) de un ejército guerrillero de liberación en un ejército profesional que sea un componente de las Fuerzas Armadas Nacionales de Sudán.

Comenzando un nuevo capítulo

La exitosa firma del AIP ha traído a Sudán a la cúspide

de un nuevo capítulo de su historia, y la tarea crítica del Gobierno de Unidad Nacional y el Gobierno de Sudán del Sur será elevar al país hacia la paz, seguridad y el desarrollo sostenible.

La responsabilidad y la transparencia serán clave. La emergente sociedad civil del sur de Sudán, asistida por el desarrollo de dinámicos medios de comunicación independientes, tendrá un papel en vigilar al Gobierno de Sudán del Sur y promover la reconciliación. La comunidad internacional también tiene la responsabilidad de proveer apoyo financiero para dar seguimiento a sus compromisos en la conferencia de donantes en Oslo y ayudar a monitorear la adhesión del Gobierno de Sudán del Sur, y el Gobierno Nacional, a sus compromisos. Al mismo tiempo, los donantes deben desplazarse de una postura de asistencia enfocada a las crisis a una de asociación moderna que reconozca la importancia de la apropiación de país y trabaje para reducir las cargas en el Gobierno de Sudán del Sur armonizando los requisitos de reporte, trabajando tan lejos como sea posible de mecanismos tales como el Fondo de Múltiples Donantes que reúne los recursos. Para el Gobierno de Sudán del Sur, la creación de resultados positivos en el campo dependerá grandemente de la capacidad de movilización, con la asistencia de contrapartes domésticas e internacionales, para abordar retos institucionales y económicos desalentadores.

Jeni Klugman es Economista Líder para Sudán y Etiopia del Banco Mundial. Fue Co-líder de Equipo (con Jon Bennett) de la Misión de Evaluación Conjunta, Sudán. Correo electrónico: jklugman@worldbank.org.

Emily Gosse Kallaur es analista de investigación en la unidad de Administración Económica para la Reducción de la Pobreza de la región África del Banco Mundial, fue también miembro del equipo central de la JAM. Correo electrónico: ekallaur@worldbank.org

Las opiniones expresadas en este artículo son enteramente de los autores. No representan necesariamente la opinión del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que representan.

1. www.crisisgroup.org/library/documents/af-rica/horn_of_africa/096_the_khartoum_splm_agreement_sudan_uncertain_peace.pdf Ver también págs.25-27.

Mujeres sudanesas trabajan para eliminar minas al sur de Yei.



La tierra y la transición sudanesa hacia la paz

Los problemas de las políticas de tierra no están completamente atendidos en el Acuerdo Integral de Paz. A medida que los desplazados internos regresen y reclamen derechos de tierra y uso del agua, las disputas podrían amenazar la estabilidad en el sur de Sudán, las Tres Áreas, Darfur y el este de Sudán.

El acuerdo para compartir la riqueza, firmado entre el Gobierno de Sudán y el SPLM en enero de 2004¹ resalta la naturaleza transitiva de las disposiciones de posesión de tierra, al enfocarse en los derechos de uso evita atender el problema de la propiedad de la tierra. Existe el riesgo de que la regulación de los derechos y el uso de la tierra a diferentes niveles de gobierno puedan no estar sincronizados. El estatus legal de los organismos de adjudicación, su jerarquía, el funcionamiento interno y los procedimientos de referencia a la Corte de Constitucionalidad podrían no ser claros. El progreso en la incorporación de normas prácticas consuetudinarias a la legislación ha sido más lento de lo esperado.

Los instrumentos principales de administración del uso de la tierra durante el período de transición de seis años son las Comisiones de Tierra—un organismo nacional, una Comisión de Tierra del Sur de Sudán y las comisio-

nes estatales en las áreas afectadas por conflicto como el sur de Kordofan y el Nilo Azul. Se requiere que las comisiones coordinen sus actividades y establezcan lineamientos para la resolución de conflictos. Sus funciones pueden incluir—a su discreción—arbitrio, consulta sobre reforma de la tierra y derechos consuetudinarios de tierra, apreciación de compensaciones y registro de prácticas de uso de tierra.

Existe incertidumbre con respecto a la naturaleza de la ley sobre la que el arbitrio estará basado: el reconocimiento de la ley consuetudinaria; el reconocimiento de premios en forma de tierra; alternativas para reasignación en caso de que una comisión rehúse considerar un reclamo, y posibilidades de apelación. Si las comisiones nacionales y sureñas no pueden resolver un desacuerdo, el problema debe ser referido a la Corte de Constitucionalidad, pero no está claro si la Corte de Constitucionali-

por Domenico Polloni

dad basará su decisión en legislación estatutaria o consuetudinaria, o bien en principios de equidad. Ninguna de las comisiones ha sido formada hasta ahora.

Se solicitará a la comunidad internacional que provea los fondos y el personal experto. Deberían seguirse las mejores prácticas internacionales en los campos de arbitrio, mediación y conciliación y evitar conflicto entre las normas consuetudinarias y estatutarias. La combinación y consolidación de todas las normas consuetudinarias existentes debería ser priorizada. Los movimientos hacia la consolidación legal deberían ser participativos, y la información legal—y, si es necesario, la ayuda legal—debería estar disponible para las comunidades y mujeres iletradas.

Reforma en el norte

Muchos estudios han resaltado la necesidad de reforma de la tenencia y administración de la tierra en el área rural del norte de Sudán. Esto aparece más claramente ya que el conflicto existente en Darfur está enraizado en, aunque no limitado a, un conflicto sobre los recursos de tierra. Aunque puede que se hayan provisto soluciones específicas para Darfur y el este de Sudán, los inconvenientes clave comunes del sistema actual a lo largo del país son:

- la vulnerabilidad de los pequeños campesinos al riesgo de ser expulsados de tierras comunales por inversionistas más ricos
- la falta de políticas claras para un uso de la tierra ambientalmente sostenible
- el fracaso en apoyar consistentemente los derechos del uso de tierra nómada—una fuente constante de tensiones
- el fracaso en consultar adecuadamente con las comunidades locales en materia de uso de la tierra
- coordinación pobre y descentralización inefectiva de los servicios de extensión y mercadeo

Nómadas árabes en Darfur del Norte moviéndose durante la estación lluviosa, julio de 2005.



- el uso generalizado de semillas de baja calidad, con gran exposición a enfermedades y cosechas pobres
- la falta de reconocimiento estatutario de los derechos a los recursos vírgenes
- una estructura de crédito agrícola fuertemente sesgada contra los pequeños campesinos tradicionales.

Como se delinea en otro lugar de esta edición², el status de la tierra en y alrededor de Jartum y algunos centros urbanos en el norte donde desplazados internos han construido viviendas temporales es una fuente significativa de preocupación. El movimiento forzado, aunque de acuerdo a la ley y realizado en el nombre de la 'renovación urbana', es inconsistente con los estándares internacionales de derechos humanos. El desafío principal es asegurar que la integración local en los centros urbanos del Valle del Nilo sea una opción válida para aquellos desplazados por la guerra que no deseen regresar al sur, o a las áreas afectadas por conflicto del centro o el oeste de Sudán. Esto implica la aceleración del planeamiento urbano, facilitación del acceso legal a un lote residencial, e inversión en servicios de agua y electricidad y posiblemente en viviendas de bajo costo subsidiadas por el gobierno. La necesidad de los que viven en la ciudad de tener acceso a tierra de cultivo alrededor de la misma para la auto-suficiencia, debería ser considerada posiblemente mediante el desarrollo de zonas verdes alrededor de las ciudades. Es necesario que la comunidad internacional comience un diálogo sobre políticas mucho más sostenido con los gobiernos nacionales y estatales involucrados, si es que se desea que emerjan lineamientos significativos.

Política de tierras en el sur

En conformidad con el principio general de que 'la tierra en el nuevo Sudán pertenece a las comunidades', el sistema judicial del SPLM se apoya principalmente en la legislación consuetudinaria. Esto se caracteriza por la ausencia del registro formal de tierras, predominio de los derechos de uso de tierra (en lugar de propiedad de la misma), otorgamiento de poder a los jefes tribales para asignar tierras, pérdida de derecho sobre la tierra en caso de que se diera una falta de uso prolongada, ausencia virtual de compra-venta de tierra y posible coexistencia de derechos que se traslapan sobre el mismo territorio.

La costumbre debe ser aceptada como solución legal legítima. Podría ser útil explorar hasta qué punto los derechos

consuetudinarios de tierra podrían convertirse en derechos estatutarios de tierra a través del registro apropiado. Esto podría proteger a las comunidades locales de presión indebida por parte de los repatriados o de foráneos poderosos, neutralizar las disputas que aparezcan por causa del traslape de diferentes costumbres étnicas y restringir la potencial especulación de tierras.

La mayoría de los sistemas consuetudinarios aceptados por el SPLM como la base para solucionar las disputas de tierra involucran el arbitrio de disputas familiares por parte de los jefes o subjefes y el envío de casos al jefe ejecutivo superior o a la corte regional, cuando una de las partes no está de acuerdo con el resultado. Las deficiencias de este sistema pueden incluir falta de claridad en las normas de arbitrio, la naturaleza no mandataria de las decisiones, y el riesgo de que las partes interesadas, especialmente si son de tribus diferentes, puedan no llegar a un acuerdo para iniciar un caso de arbitrio. Además, la ley consuetudinaria de tierra no está igualmente documentada—más profusamente en Dinka y Nuer, mucho menos en Equatoria. Finalmente, una característica común de los sistemas de administración de tierras es su discriminación contra los derechos de las mujeres a la tierra.

El desarrollo de políticas relativas a la tierra parece descansar en suposiciones no verificadas—que los regresos serán claramente separados (ya sea a áreas rurales o urbanas), que los repatriados estarán satisfechos con lo que esté disponible y que el proceso se realizará por fases. Se ignora la tendencia emergente a formar nuevos centros poblacionales y la necesidad para restablecer un equilibrio sostenible entre las poblaciones rural y urbana. Los hogares rurales, particularmente si son pastorales, necesitan tener acceso a una variedad de diferentes suelos y recursos naturales para subsistir. El acceso a la tierra en las áreas rurales es, por lo tanto, no solo un problema de tener un lote para la construcción de abrigo, un jardín adyacente y un campo para cosechas. El uso no agrícola de la tierra es un reto tan grande en el sur como en el norte, particularmente donde la inseguridad ha coartado los movimientos pastorales y ha involucrado a la población en prolongadas disputas.

La tenencia de la tierra en áreas urbanas controladas por el SPLM es un reto sustancial, ya que es ahí donde el problema de los retornos puede sentirse más agudamente. Las áreas ur-

banas son consideradas bajo la jurisdicción directa del Gobierno de Sudán del Sur pero no se ha producido legislación estatutaria sobre tierra debido a la prolongada ocupación militar por las fuerzas armadas de Sudán o por el SPLM. Un creciente número de transacciones se están realizando sobre una base legal dudosa. Igual que en el norte, la necesidad de los que viven en el área urbana de tener acceso a la tierra de los alrededores para poder subsistir debería considerarse para el nuevo planeamiento urbano en un esfuerzo para desarrollar zonas verdes alrededor de las ciudades, como ya está pasando espontáneamente en los alrededores de Juba. Está por decidirse si los repatriados deberían ser destinados de forma ad hoc a diferentes vecindarios o ser establecidos en nuevas áreas, lo que despierta miedo de formación de *ghettos* si se escoge la segunda opción. Otros problemas están relacionados con la construcción no autorizada, las transacciones pasadas de tierra sin propiedad y la negación militar de acceso a la tierra. En el sur controlado por el SPLM, la administración previa de la tierra fue completamente destruida por la guerra. Los casos de documentación perdida o incompleta, medición pobre o inexistente y falta de instalaciones técnicas son proporcionalmente más significativos que en las áreas controladas por el gobierno de Sudán.

Conclusión

Los desafíos debidos a temas de políticas de tierra en Sudán parecen casi insuperables, pero se pueden encontrar muchos ejemplos de soluciones satisfactorias en varios países en postguerra. Después de más de dos décadas de guerra civil es vital que la comunidad internacional comprenda la importancia de los problemas de tierra en Sudán y permanezcan enfocados en el diálogo de políticas y el apoyo institucional.

Domenico Polloni fue Asesor en Jefe de Políticas con la Oficina de la ONU del Coordinador Humanitario Residente, Jartum/Nairobi y Asesor de Conflicto de la JAM de la ONU. Actualmente trabaja en el departamento de asuntos políticos de la UNMIS (Misión de las Naciones Unidas en Sudán, por sus siglas en inglés). Correo electrónico: polloni@un.org. Este artículo se escribió a título personal y no representa necesariamente las opiniones de la ONU.

¹ www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/SZIE-5ZJSKB?OpenDocument

² Ver artículo págs. 30-31.

Ofrecimientos versus compromisos

Unos 400 representantes de más de 60 países y organizaciones se reunieron en Oslo en abril de 2005 en una conferencia de donantes para Sudán. Después de seis meses, ¿se han satisfecho las expectativas?

El principal propósito de la conferencia auspiciada por el gobierno noruego fue solicitar apoyo de donantes para Sudán hasta para finales de 2007. Se buscaban dos tipos de apoyo. En primer lugar, se buscaban US\$2.6 millardos como la contribución de la comunidad internacional a la primera fase del plan de desarrollo del Equipo Nacional de Transición Conjunto (JNTT, por sus siglas en inglés). (Esto aseguró los costos de los programas identificados durante la Misión de Evaluación Conjunta y comprometió a Sudán a proveer US\$5.3 millardos del total de US\$7.9 millardos necesarios.) La segunda solicitud era por US\$1.5 millardos para necesidades humanitarias y de recuperación identificadas en el Plan de Trabajo 2005 de la ONU, el cual da lineamientos para iniciativas de auxilio, recuperación temprana y desarrollo. Esta cifra general de US\$4.1 millardos no incluía los requerimientos financieros para la acción humanitaria posterior a 2005, las actividades de desarme, desmovilización y reintegración (DDR, por sus siglas en inglés), alivio de la deuda o la misión de la Unión Africana en Darfur.

Durante la conferencia, los delegados hicieron ofrecimientos sustanciales que sumaron cerca de US\$4.5 millardos (aunque una parte era para la Unión Africana). Aunque los donantes reconocieron su responsabilidad de proveer apoyo financiero para Sudán, resaltaron sus expectativas de que las partes implementen—de buena fe y oportunamente—el Acuerdo Integral de Paz (AIP) firmado tres meses antes. Algunas delegaciones fueron más allá, estableciendo que se debían observar mejoras significativas en Darfur y con respecto a derechos humanos a lo largo y ancho del país, antes de que los fondos ofrecidos puedan ser comprometidos completamente. No obstante, en general los donantes tuvieron un tono positivo y parecía que el objetivo de 4.1 millardos se había logrado. El asignar US\$4.5 millardos a docenas de delegaciones a lo largo de tres años era un reto. Al cierre de la conferencia, la ministra noruega para el desarrollo, Hilde F. Jonson, hizo notar que unos US\$2 millardos eran para recuperación a largo plazo, de los que US\$500 millones iban a ser canaliza-

dos a través de un Fondo de Múltiples Donantes (MDTF, por sus siglas en inglés), recién creado y administrado por el Banco Mundial. Esto dejó una brecha de unos US\$600 millones para el largo plazo. Unos US\$1.1 millardos se solicitaron para programas humanitarios y de recuperación temprana, de los cuales US\$306 millones fueron solicitados clara y específicamente para el Plan de Trabajo, dejándolo gravemente sub-financiado. ¿Qué ha pasado desde entonces?

Varios funcionarios de la ONU alrededor del mundo continúan trabajando con los donantes para asegurar que estos ofrecimientos se materialicen. Se da seguimiento a los fondos ofrecidos para la asistencia humanitaria por parte del Servicio de Seguimiento Financiero¹ en la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Ginebra. En el caso de Sudán, esto se complementa con una base de datos a cargo de la ONU en Jartum. Ambas muestran la misma interesante historia. En esencia, los ofrecimientos para acción humanitaria y recuperación temprana han sido comprometidos. En este sentido, los ofrecimientos hechos en Oslo se han realizado. No obstante, dadas las agudas necesidades de la población en muchas partes del país, la ONU ha tenido que incrementar los requerimientos del Plan de Trabajo de US\$1.5 a US\$1.9 millardos, y aún así no está financiado más que en un 50%. El capital adicional es necesario para apoyar a los sudaneses, en particular en el sur donde decenas de miles de repatriados cuentan con los programas de alivio y recuperación para ayudarles a restablecer sus vidas.

El dar seguimiento a los ofrecimientos de ayuda para el desarrollo está a cargo del Comité de Asistencia para el Desarrollo, dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico², y hacer esto toma un considerable tiempo dada la naturaleza de más largo plazo de los programas. El confirmar que todos los ofrecimientos hechos en Oslo han sido asignados es, por lo tanto, prematuro, pero al menos está claro que los compromisos se están quedando atrás en un área particular. De los US\$500

por Toby Lanzer
millones a ser canalizados a través del Fondo de Múltiples Donantes durante 2005-07, hasta ahora se han materializado unos US\$102 millones, dejando un déficit de US\$80 millones para 2005. Seis meses después de Oslo, es tiempo para que los donantes conviertan sus ofrecimientos en compromisos. El financiamiento es vital para apoyar la reconstrucción y construcción de la paz en Sudán.

La Conferencia de Oslo proveyó un foro importante para que el JNTT delineara sus planes y para que la comunidad internacional vocalizara su apoyo. Los ofrecimientos se están volviendo compromisos tangibles, aunque de forma lenta. Solamente cuando todos los ofrecimientos—políticos y financieros—sean cumplidos puede considerarse que la conferencia fue un éxito total.

Toby Lanzer (un antiguo Investigador Visitante en el Centro de Estudios sobre Refugiados) es Director del Proceso Consolidado de Solicitudes (CAP, por sus siglas en inglés) de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Ginebra. Este artículo fue escrito a título personal. Correo electrónico: lanzer@un.org.

1. www.reliefweb.int/fts
2. www.oecd.org/dac/stats

Frustración en Juba

Existe una creciente frustración en Juba por el retraso en la recepción de fondos. Salva Kiir, Presidente de Sudán del Sur, ha reprochado a los donantes el retraso en la entrega de ayuda para la reconstrucción. "No todos los ofrecimientos hechos en Oslo se han materializado. La gente habló de alrededor de US\$4 millardos y ese dinero aún no llega. Todavía estamos esperando a los países que adoptaron estos compromisos para que entreguen lo que ofrecieron," dijo Kiir. Por su parte, los donantes han argumentado que solo pueden transferir fondos de acuerdo con el cronograma acordado en el AIP. El hecho de que el Gobierno de Sudán del Sur fuera inaugurado formalmente recién el 23 de octubre ha retrasado el desembolso.

Perspectivas del AIP

por Endre Stiansen

Los protocolos sobre la distribución de la riqueza y el poder son centrales para el Acuerdo Integral de Paz y son las piezas fundamentales del proceso para construir un nuevo Sudán.

El Acuerdo Integral de Paz (AIP) emergió de una crisis nacional inmensamente compleja. La guerra civil había hecho erupción aún antes de la independencia en 1956; las cifras de mortalidad relacionada con la guerra fueron, de acuerdo a reportes, hasta de dos millones; los principales protagonistas representaban dos ideologías distintas—islamismo y secularismo—que abrigaban visiones contrarias de Sudán; y ambas partes—el Gobierno de Sudán y el SPLM/A—sabían que no podían lograr una victoria militar clara. El AIP¹ es radical en proponer soluciones innovadoras para reconsiderar las principales causas de la larga guerra civil de Sudán, cauteloso en que los puntos clave se dejan sin resolver, y conservador ya que las partes negociadoras retienen control en sus principales esferas de influencia (el norte y el sur de Sudán, respectivamente). El AIP intentó tanto sanar un país profundamente dividido atendiendo las principales causas del conflicto y resolviendo problemas fundamentales que no podrían decidirse por medio de poder militar.

¿Qué veían las partes negociadoras como las causas primarias? El AIP da respuestas bastante claras. Por mucho tiempo, el poder económico y político había estado concentrado en el centro. El 'nuevo Sudán' exigía compartir el poder y la riqueza. Esto a su vez requería encontrar maneras de asegurar la representación central de todas las regiones periféricas y transferir una parte equitativa de la riqueza nacional del centro a las regiones. Las negociaciones estuvieron estructuradas alrededor de estos temas y los protocolos sobre cómo compartir el poder y la riqueza forman el núcleo del AIP.

Seguridad y las Tres Áreas

Esto no quiere decir que otros protocolos del AIP —el acuerdo de seguridad y los acuerdos sobre las 'Tres Áreas' (las áreas bajo disputa de Abyei, las Montañas de Nuba y el Nilo Azul)— fueran menos importantes. Al contrario, para el SPLM el protocolo de seguridad (el cual reconoce

el papel del SPLA como una "fuerza armada regular, profesional, y no beligerante"²) era necesario porque solamente la supervivencia del SPLA daría suficiente protección al derecho de separación, si el pueblo del sur de Sudán vota a favor de la misma al final del período de transición de seis años. Los protocolos sobre las Tres Áreas también eran esenciales porque el SPLM siempre ha dicho representar el interés de estas áreas y el fracaso en lograr al menos acuerdos separados disminuiría la legitimidad del SPLM. Además, el acuerdo sobre las Montañas de Nuba/Nilo Azul se volvió el campo de prueba para lo que significarían los principios para compartir el poder y la riqueza en el norte de Sudán. Los representantes tanto del SPLM como del Gobierno de Sudán han sugerido que el arreglo de las Montañas Nuba y el Nilo Azul podrían servir de modelo para otras regiones en el país, tales como Darfur o la provincia del este.

El protocolo sobre Abyei forma una parte única del AIP en cuanto a que es el único cuerpo del texto por el cual ninguna de las partes reclama autoría.³ Esto es significativo y puede indicar un deseo—por ambas partes—de distanciarse a sí mismos de la parte del acuerdo general que encontrarán más difícil de aceptar cuando el período de transición de seis años llegue a su término. Aún hay mucha incertidumbre sobre cómo el problema de Abyei será resuelto—si se unirá al sur de Sudán (y talvez ser parte de un nuevo país independiente) o permanecerá siendo parte del norte de Sudán. Los líderes de algunas tribus árabes en el área—bases importantes del oficialista Partido del Congreso Nacional—ya han señalado que no desean ser parte del sur de Sudán. Similarmente hay líderes de la población africana en el área que insisten en que Abyei debe ser transferida al sur de Sudán. El reporte de la Comisión Fronteriza de Abyei debía atender algunos de los puntos más controversiales pero intensificó las emociones aún más. El fracaso en lograr un compromiso exhaustivo que todos puedan tolerar podría convertir a Abyei en una nueva Cachemira.

Compartiendo la riqueza y el poder

"El hacer atractiva la unidad" es una frase clave en el AIP. Durante el curso de las negociaciones, fue claro que las partes comprendían esto de forma distinta. Para el Gobierno de Sudán, el hacer atractiva la unidad era una responsabilidad conjunta y el fin último de las negociaciones. La posición del SPLM estaba más matizada. Mientras que el SPLM como un movimiento político promovía una reforma completa de las estructuras políticas y económicas de todo Sudán, era bien conocido que la mayoría de los cuadros líderes del SPLM, así como la vasta mayoría del pueblo del sur de Sudán, prefería la separación a la unidad. Por esta razón ellos sentían que la responsabilidad primaria de hacer la unidad atractiva descansaba en el gobierno titular de Jartum y los futuros gobiernos nacionales. Por ejemplo, la continuación de un sistema fuertemente centralizado de gobierno no haría atractiva la unidad. El Gobierno de Sudán tenía por lo tanto que aceptar un sistema de gobierno que apuntara en la dirección del empoderamiento real de los estados y las regiones. Además, el liderazgo predominantemente no musulmán del SPLM no estaba preparado para vivir bajo las leyes islámicas así que el Gobierno de Sudán tenía que aceptar que solo hubiera ley shari'a en el norte.

Los negociadores del gobierno de Sudán hicieron concesiones importantes para hacer la unidad atractiva. Los principios de descentralización están en el centro del acuerdo, y los poderes otorgados al gobierno de Sudán del Sur son extensos. El protocolo para Compartir Riqueza da al gobierno de Sudán del Sur aproximadamente el 50% del ingreso neto de todo el petróleo producido en el sur de Sudán, privando a la tesorería central de una gran parte de su base potencial de ingreso. Los altos precios del petróleo han mitigado hasta cierto punto el impacto de esta concesión, pero aún así tomará tiempo compensar por la falta de ingreso. La separación del sur de Sudán, donde se asume que la mayoría de las reservas de petróleo están localizadas, sería por supuesto de consecuencias aún mayores para la tesorería de Jartum.

Nadie articuló la visión del SPLM de un Sudán transformado—el 'Nuevo

Sudán—con más convicción que el difunto Dr. John Garang. Las ambiciones nacionales del SPLM se reflejan en el protocolo para Compartir el Poder. El Director del SPLM es también Primer Vicepresidente de Sudán, y funcionarios del SPLM serán nombrados para cerca de un tercio de todos los puestos ministeriales cuando el Gobierno de la Unidad Nacional se forme. Además, la composición del servicio civil nacional será reformada para hacerlo más representativo de la nación como un todo. El AIP también allana el camino para que el SPLM se establezca como una fuerza política importante reconocida en el norte de Sudán. Hasta que se realicen elecciones en cerca de tres años, los miembros del SPLM tendrán 10% de los asientos en las legislaturas estatales de los estados del norte, dando al movimiento un buen inicio para establecerse como un movimiento nacional.⁴

La súbita muerte del Dr. Garang ha llevado a muchos observadores a preguntarse si el SPLM tratará de minimizar sus aspiraciones nacionales en favor de prepararse para la independencia total en seis años. El nuevo Director, Salva Kiir, no tiene el mismo historial de articular una agenda nacional (a pesar de su discurso inaugural en el cual renegó de las sugerencias de que estaba a favor de la independencia⁵) y el nuevo director adjunto, Riek Machar, se volvió prominente en 1991 cuando trató de sacar a Garang en parte porque este no favorecía la secesión. El compromiso—o falta de—de los líderes del SPLM con una agenda nacional, tendría consecuencias importantes para la implementación de los arreglos para compartir el poder. Otra dimensión de esta cuestión es cómo se relacionará el SPLM con los

partidos políticos establecidos en el norte de Sudán. Puesto que hay pocas razones para creer que el SPLM perderá su posición predominante en el panorama político del sur de Sudán, parece ser una buena suposición que cualquier alianza política que el SPLM escoja será la fuerza política predominante en el país. Esto explica por qué tantos pretendientes de todo el espectro político sudanés buscaron al Dr. Garang. Salva Kiir ha heredado el papel de fabricante de reyes pero puede que no quiera invertir mucho tiempo en política nacional.

La implementación del AIP también es una cuestión de capacidad. La diferencia entre el norte y el sur es cruda. En el norte, la capacidad existente puede mejorarse; en el sur, los sistemas deben construirse casi de la nada. El sector financiero es un buen ejemplo. Hay bancos en la mayoría de centros comerciales en el norte de Sudán y el sistema bancario es estable. Fuera de las ciudades principales en el sur de Sudán, no hay bancos, lo que significa que las transferencias de dinero son difíciles, la población tiene que portar efectivo, y el sector comercial no tiene acceso a mercados financieros que ofrezcan préstamos a tasas competitivas. Tomará tiempo para que la capacidad institucional en el sur de Sudán se desarrolle, aún con apoyo extenso de la comunidad internacional.

Conclusión

Dos partes negociaron el AIP. Los críticos acusaron el proceso de ser exclusivo y otras fuerzas políticas exigieron ser incluidas. Las partes reconocieron que en la fase post-conflicto sería esencial ampliar el proceso político. La preparación y adopción de la constitución nacio-

nal provisional demostró tanto la voluntad para incluir a otros grupos como la voluntad de tales grupos para participar. Pero esta fue solo una prueba y probablemente una relativamente simple. La crisis en Darfur y la continua inquietud en la parte este del país presenta otros desafíos, más sustanciales. El AIP provee el marco para tratar con estos desafíos. El éxito o fracaso puede que dependa de qué tan lejos el nuevo sistema político de Jartum está dispuesto a llevar los principios de compartir el poder y la riqueza.

Endre Stiansen es investigador en el Instituto Internacional de Investigación para la Paz, Oslo. Participó en las negociaciones del Gobierno de Sudán-SPLM, inicialmente como observador noruego y luego como persona-recurso en los protocolos para compartir la riqueza para la Secretaría sobre la Paz en Sudán de la IGAD. Ninguna de las opiniones expresadas en este artículo debería considerarse como opinión del gobierno noruego o de IGAD. Correo electrónico: es@prio.no

1. Texto completo en www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EVIU-6AZBDB?OpenDocument

2. www.justiceafrica.org/Final_Cease_Fire_agreement.pdf

3. Una nota de pie de página explica que el protocolo "es el texto completo de la propuesta titulada 'Principios de Acuerdo sobre Abyei' presentado por el Enviado Especial de los E.U., Senador John Danforth a Su Excelencia el Primer Vicepresidente Ali Osman Mohamed Taha y al Director del SPLM/A Dr. John Garang...Las Partes por la presente declaran la adopción de estos Principios como la base para la resolución del Conflicto de Abyei."

4. El AIP también da al Partido del Congreso Nacional el 10% de los asientos en las legislaturas estatales en el sur de Sudán, asegurando así que permanezca también como una fuerza sustancial en el sur de Sudán.

5. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4142554.stm>

¿Podría des-tejerse la paz?

por Suliman Baldo

Si la comunidad internacional no confronta los puntos difíciles—finalizar el apoyo del partido oficialista a las milicias sureñas que lo representan, luchar contra la corrupción, fomentar la democracia y ampliar la participación y la transparencia (particularmente en relación a los ingresos por el petróleo)—el descanso del que Sudán ha gozado una vez culminada la guerra, puede tener corta vida.

Como la mayoría de los acuerdos negociados, el Acuerdo Integral de Paz (AIP) incluyó algo para todos, pero

no permitió a ninguna de las partes alcanzar sus metas por completo. El tratado se basó en una partición del poder, la riqueza y los arreglos de seguridad y estableció un sistema federal asimétrico, con la existencia del gobierno de Sudán del Sur como un amortiguador entre el gobierno central y los estados del sur, pero sin gobierno regional paralelo en el norte.

Aunque el AIP es detallado e integral, solo refleja los intereses directos del SPLM y del oficialista Partido del Congreso Nacional (NCP, por

sus siglas en inglés). La exclusión de muchos otros grupos periféricos amenaza la viabilidad a largo plazo del acuerdo. El NCP y el SPLM—por largo tiempo enemigos jurados—se han convertido en inusuales socios que deben trabajar juntos en la documentación a costa de antiguos aliados que han quedado fuera.

El tratado de paz presenta una amenaza real para muchos grupos asociados con el régimen del NCP, el cual firmó el AIP bajo alguna presión, tanto para desviar la presión internacional sobre Darfur y

fortalecer su base de poder doméstica asegurando una asociación con el SPLM. La mayoría de los miembros del NCP reconoce que las elecciones libres y justas que el AIP exige para 2009 probablemente significará su remoción del poder. Muchos también temen que el referéndum de auto-determinación produzca un sur independiente, que cause a Jartum la pérdida de una buena parte del control que ejerce sobre el petróleo y otros recursos naturales y minerales del sur. Hay señales de que el NCP busca socavar la implementación a través del uso de la milicia denominada Fuerzas de Defensa del Sur de Sudán (SSDF, por sus siglas en inglés), sobornos y tácticas de dividir y conquistar. El NCP incentiva activamente la hostilidad entre los grupos del sur, con la esperanza de que las luchas internas sean lo suficientemente desestabilizadoras para que el referéndum sea pospuesto indefinidamente sin que se le achaque responsabilidad.

Estas tácticas probablemente se intensificarán si la presión sobre Darfur disminuye y las pláticas auspiciadas por la Unión Africana en Abuja permanecen estancadas debido a las divisiones entre los dos movimientos rebeldes más importantes. Los arquitectos de la limpieza étnica retienen suficiente poder en el nuevo gobierno de unidad nacional, el que hasta ahora sigue renuente a realizar las acciones militares o políticas necesarias para resolver el conflicto: neutralizar las milicias de Janjaweed y establecer un proceso genuino para compartir el poder y la riqueza entre Darfur y Jartum. Preparándose para la llegada del SPLM a Jartum, los líderes del NCP prepararon múltiples incentivos. Un líder del NCP dijo al Grupo Internacional para Crisis (ICG, por sus siglas en inglés): "Tienen carros nuevos y casas para ofrecer. Cada personaje importante del SPLM recibirá un asistente de parte de los servicios de seguridad del gobierno para cuidar de él." Los miembros de la primera delegación del SPLM en llegar a la capital bromeaban diciendo que serían 'subsidiados' al llegar. Esto fue lo que se hizo con muchos políticos sureños durante el intervalo pacífico de 1972-1983 creado por el Acuerdo de Addis Abeba y lo que se ha hecho para debilitar otros grupos de oposición desde que los actuales líderes tomaron el poder en 1989. La intransigencia del NCP durante las negociaciones para el establecimiento del Gobierno de Unidad Nacional y su nombramiento de reconocidos miembros de la línea dura para los ministerios económicos y de seguridad y como asesores del presidente indicó su determina-

ción de retener el control. Comprendiendo las consecuencias de haber sido vencidos estratégicamente, el ánimo en el SPLM y la oposición del norte era sombrío cuando la implementación largamente esperada del AIP dio comienzo.

John Garang sobrevivió numerosos desafíos y rupturas para mantener unido el SPLM, solo para morir trágicamente en un accidente de helicóptero tres semanas después de la implementación del AIP. Las negociaciones de paz fueron realizadas por un grupo selecto que rodeaba a Garang, creando resentimiento entre los que quedaron excluidos. Salva Kiir, nuevo Presidente de Sudán del Sur, tuvo un fuerte conflicto con Garang en noviembre y diciembre de 2004 por la falta de transparencia y consulta en la toma de decisiones. El convertir al SPLM en un organismo abierto, transparente, e inclusivo en su toma de decisiones fue un desafío importante con el que Garang apenas había empezado a trabajar; y es todavía más crítico ahora que él ya no está. Ahora es menos probable que esto ayude significativamente a resolver la catástrofe bélica y humanitaria en Darfur o los continuos problemas del este de Sudán. La probabilidad de la separación del sur se ha incrementado.

Si el SPLM va a cumplir con su parte en la prevención de una ruptura eventual del AIP y un regreso a la guerra, debe hacer cambios fundamentales en la forma en que opera. No obstante, ha estado luchando en su transición de un movimiento rebelde a un partido político. Su falta de carácter incluye y toma de decisiones transparente ha recordado, en algunos aspectos, el enfoque de gobierno de sus enemigos. Está muy atrasado en su cronograma para convertir sus guerrillas en un nuevo ejército y ha progresado poco en la creación de estructuras institucionales de gobierno y el cambio de métodos excesivamente centralizados de toma de decisiones, debilidades que se han complicado por la falta de dinero. Hay creciente frustración debido a que las expectativas tempranas de paz no han sido satisfechas.

En estos tiempos difíciles se necesita de mayor apoyo público y diplomático para el acuerdo de paz y particularmente para el SPLM. La terna formada por Estados Unidos, el Reino Unido y Noruega, tiene una responsabilidad particular. Se debe hacer más para asegurar que los elementos de línea dura en Jartum opuestos al AIP no exploten la muerte de Garang para retractarse de su implementación estricta. El Consejo de Seguri-

dad de la ONU debe reaccionar rápidamente a cualquier violación del cronograma del AIP para mantener a las partes en su camino.

Los recientes tratados firmados por el SPLM para desarrollar concesiones de petróleo en el sur violan el AIP, han generado considerables críticas tanto del gobierno como dentro del mismo SPLM, y deben ser anulados. Dado que el enfoque de Jartum respecto al petróleo ha sido por mucho tiempo aún más problemático, es urgente revisar todos los contratos firmados en el último año. Es preocupante que el AIP no cuente con un mecanismo para resolver rápidamente las disputas que han surgido respecto a las fronteras norte-sur en las áreas petroleras, lo que puede provocar mayores retrasos en el desembolso tan necesario de ingresos por petróleo para el Gobierno de Sudán del Sur.

Las recomendaciones clave hechas por el ICG son que:

- El NCP debe dar por terminado todo apoyo a los miembros del SSDF que no se han integrado a las Fuerzas Armadas de Sudán.
- El IGAD, los Estados Unidos y el Reino Unido deben establecer una comisión, similar a la Comisión de Fronteras de Abyei, para determinar las fronteras norte-sur en las áreas productoras de petróleo.
- La comunidad internacional debería proveer la experiencia técnica para asistir al SPLA en su transición de fuerza guerrillera a ejército profesional.
- Las iglesias, organizaciones de mujeres y otros grupos de la sociedad civil necesitan mayor capacidad para promover el diálogo interno en el sur.
- La UNMIS debe proveer una fuerza para guardar la paz en el sur con suficiente capacidad de respuesta rápida para proteger a los civiles y responder a los brotes de violencia, particularmente acciones ofensivas de grupos desestabilizadores.
- El SPLM debería atender los problemas de transparencia y responsabilidad en el nuevo Gobierno de Sudán del Sur estableciendo una comisión anticorrupción, creando un puesto de auditor general, exigiendo a los ministros que declaren bienes y desarrollando un código mandatario de conducta para los funcionarios de servicio civil.
- Deben incluirse más mujeres en todos los organismos y comisiones de gobierno.

Aún si la implementación avanza,

es probable que Sudán siga siendo inestable durante el futuro previsible dados los problemas en Darfur y otras áreas que no tienen respuestas fáciles. Con el AIP, el pueblo de Sudán ha tomado un paso pequeño

pero importante en la tarea de reencaminar al país pero el camino por recorrer está lejos de ser seguro.

Suliman Baldo es Director de Programa para África, Grupo Interna-

cional para Crisis. Correo electrónico: sbaldo@crisisgroup.org. Para mayor información, véanse los reportes del ICG sobre Sudán en: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1230&l=1

Fomento del imperio de la ley en el Sudán post-conflicto

por Yasmine Sherif

Los principales protagonistas en los conflictos de Sudán se han comprometido a la paz pero los obstáculos para construir un buen gobierno son enormes.

El Acuerdo Integral de Paz (AIP) firmado entre el Gobierno de la República de Sudán y el Movimiento/Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A), el 9 de enero de 2005, representa una importante oportunidad para restaurar el contrato social entre las autoridades sudanesas y los ciudadanos de Sudán. No obstante, para poder maximizar el impacto del compromiso renovado de construir un Sudán justo y pacífico, es esencial el reconocer el frágil estado en el que Sudán y su población se encuentran actualmente. Pues, al tiempo que Sudán emerge de una prolongada guerra y se mueve hacia un acuerdo político, el país continúa sofocado por conflictos y por débiles instituciones de gobierno y defensa de las leyes.

En esta realidad, el fomento del imperio de la ley en Sudán es un objetivo a largo plazo, que requerirá un enfoque de aumento gradual hacia una visión más amplia. Aunque el AIP representa un compromiso formal por parte del Gobierno de Sudán y el grupo rebelde más grande del sur, para cumplir con estándares que conduzcan a la democracia, la justicia y la paz, el proceso de construcción de la paz necesitará de hacer avanzar y expandir estas aspiraciones, a través de intervenciones inmediatas y a mediano plazo que puedan servir como los bloques fundamentales para desarrollo a largo plazo y, talvez, hasta un "dividendo de paz".

El proceso de construcción de la paz debe tratar de empoderar a los interesados nacionales para que se involucren activamente en la prevención y finalización de las violaciones a la ley y estándares internacionales y nacionales, así como la restauración de la confianza en las instituciones

formales e informales de seguridad y judiciales. Se requiere de tiempo para construir una cultura de justicia que sea sensible al incremento de capacidades a largo plazo y al desarrollo humano sostenible.

El desafío

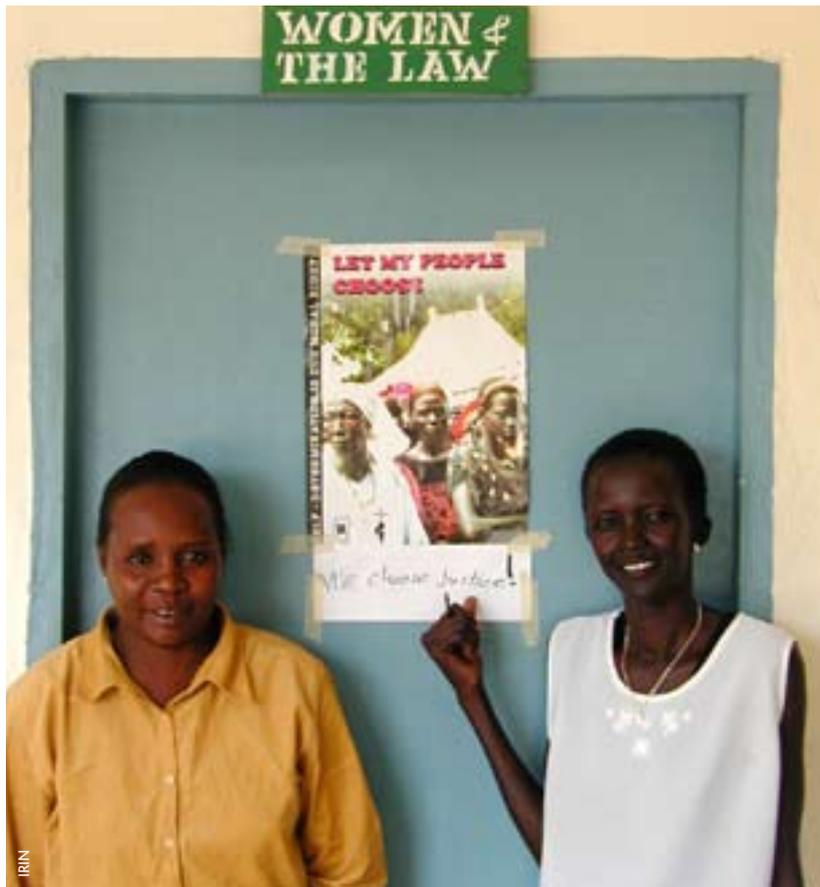
Las décadas de guerra han militarizado a Sudán. Las instituciones legislativas, judiciales y de seguridad sufren de déficit de capacidades y falta de capacitación adecuada.

Las brechas institucionales y operativas en el sector de respeto a la ley se complican por una circulación masiva de armas pequeñas, persistentes conflictos de baja intensidad en algunas partes del país y falta de confianza pública en un sistema judicial imparcial. Las fuerzas militares y de seguridad son los principales agentes de la 'ley y el orden', a menudo a costa de los derechos humanos básicos. La autoridad otorgada a agentes militares y de seguridad constituye la mayor amenaza para que la justicia, la paz y el desarrollo sostenible se afiancen en Sudán. Las décadas de gobierno sobre-centralizado, ausencia de prácticas de respeto a la ley, enormes disparidades de desarrollo entre el centro y las regiones y capacidades administrativas débiles o inexistentes hacen las cosas aún peores. Se anticipa que la violencia continuará plagando ciertas áreas a pesar del AIP. En el ambiente actual e imbuidas en un fuerte sentido de derecho a poseer armas, las comunidades ven sus armas como el único medio de protección dada la ausencia de respeto a la ley. A medida que la gente regrese a sus lugares de origen las disputas sobre tierra y otras propiedades sin duda se intensificarán.

Aunque la sociedad sudanesa en su conjunto ha sufrido las consecuencias del conflicto armado, lo más grave de la guerra fue padecido sobre todo por el sur, donde existe una ausencia extrema de las más básicas capacidades físicas, humanas e institucionales. Existe una escasez crónica de agentes judiciales y de seguridad, competentes e independientes.

El hecho de que solo 22 de los 750 jueces capacitados previstos bajo el AIP hayan asumido su cargo, resalta la necesidad de establecer un centro de capacitación legal para cerrar la brecha en el número de profesionales calificados durante el período de transición. La infraestructura física del sistema de cortes en el sur de Sudán está prácticamente ausente. La justicia tradicional todavía es administrada bajo un árbol, mientras que hasta las cortes superiores en las ciudades carecen de ventanas. El sistema judicial virtualmente no tiene medios de transporte, comunicación u otros recursos esenciales necesarios para administrar justicia, tales como bibliotecas, libros de leyes o incluso el texto de las pocas leyes promulgadas por el SPLM. Es necesario fortalecer los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos en el sur (junto con el establecimiento de instituciones viables, estatutarias y convencionales de respeto a la ley) y asegurar que la policía—la cual está casi totalmente formada por soldados desmovilizados del SPLM—reciba capacitación en trabajo policial basado en comunidades.

En el pasado, la ley consuetudinaria se ha integrado a la resolución pacífica de conflictos, lo que significa que el establecimiento de estructuras estatutarias, no puede realizarse sin considerar debidamente los mecanismos tradicionales. No obstante, será necesario revisar las leyes consuetudinarias y prácticas que van en contra de estándares internacionales de respeto a los derechos humanos. Las



mujeres y los niños son particularmente vulnerables dentro del sistema consuetudinario como se practica al sur de Sudán. Dado que con frecuencia las mujeres no son consideradas ciudadanas legales, se les niega el derecho a la propiedad, junto con un sistema juvenil de justicia que pareciera no existir.

Cuando las mujeres sudanesas del sur intentan obtener un divorcio, algunas veces se las envía a prisión. El Centro Legal para Mujeres Bahr-al-Ghazal trabaja para prevenir esto y defender los derechos de las prisioneras.

En el norte, las estructuras judiciales están más desarrolladas pero la independencia del sistema judicial parece estar en peligro—como se evidencia por el despido arbitrario de jueces calificados, fiscales generales y agentes de la ley. La legislación existente no garantiza el espectro completo de derechos humanos y libertades fundamentales, mientras que los decretos militares y las leyes de emergencia socavan los derechos actualmente protegidos por la ley estatutaria. Aunque la infraestructura física sí existe en las ciudades principales, grandes áreas del norte permanecen muy subdesarrolladas, contando con un agente policial por cada 1,000 habitantes. En términos de equidad de género, se han despertado preocupaciones respecto a la (in-)capacidad de las mujeres de exigir justicia y apelar decisiones. Los jueces necesitan cursos de actualización en todas las materias de jurisprudencia moderna, incluyendo justicia de género.

Las mujeres prisioneras se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Constituyendo cerca de un 2% de la población en prisión, sus principales crímenes son destilar alcohol, prostitución o robo menor. La mayoría son desplazadas del sur y son el único sostén económico de sus familias; no comprenden los procedimientos de las cortes y carecen tanto de las destrezas lingüísticas como de la asesoría legal necesaria para defender su caso. Muchas mujeres traen a sus hijos con ellas a prisión, la que a su vez, carece de presupuesto para velar por las necesidades de los niños. Muchos niños en prisión parecen ser niños de la calle desplazados por la guerra. Se criminaliza a los menores vagabundos y el personal de las instituciones penitenciarias y correccionales generalmente no está calificado para manejar jóvenes. El problema de los niños de la calle y su detención es serio y requiere de inversión en educación y servicios sociales, así como medidas para mejorar el sistema de justicia para menores e incentivar el respeto a los derechos del niño.

El sistema de prisiones está en un estado terrible. Existen unas 55 prisiones pero muchas no son operativas, o solo funcionan parcialmente. Las condiciones son extremas y no cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos. Los prisioneros carecen de alimentos, servicios de salud, agua y electricidad. A menudo se les permite salir durante el día para buscar comida. Igual que

con el servicio policial, muchos alcaides son antiguos oficiales militares y, debido a su experiencia, realizan sus deberes más como soldados que de una manera consistente con los estándares internacionales. Ninguno de los alcaides ha recibido capacitación.

Aunque el proceso de paz impulsado por la IGAD ha contribuido a construir la confianza y la reconciliación política entre el Gobierno de Sudán y el SPLM, la falta de información y comunicación ha creado barreras entre sureños y norteños y entre los mismos sureños. Hay una necesidad urgente de inversión en el diálogo nacional, así como en el diálogo sur-sur que ya ha comenzado. De forma similar, hay una necesidad de una nueva cultura institucional basada en la ciudadanía, el sentido de servicio, y la honestidad e integridad profesionales. Los funcionarios de gobierno, así como el público en general, necesitan desesperadamente conocer los estándares internacionales de derechos humanos.

El proceso de construcción de la paz

Para establecer un ambiente que lleve al imperio de la ley, es fundamental reemplazar la cultura militar con un marco constitucional y legal, supervisión competente del respeto a las leyes y un sistema judicial independiente. Sin estos componentes básicos, poco se puede progresar. Estos solo pueden lograrse a través de un enfoque multi-sectorial. Las intervenciones para atender al imperio de la ley deben reforzarse mediante esfuerzos paralelos para desmovilizar actores armados de acuerdo con el AIP, combatir la corrupción y garantizar la responsabilidad y transparencia en todas las estructuras de gobierno. Un enfoque exhaustivo e integrado del imperio de la ley requerirá de un marco más amplio que busque:

- la reforma de las agencias de cumplimiento de la ley, sistema judicial y leyes
- la desmovilización, desarme y reintegración y la reforma del sector de seguridad
- la descentralización, administración pública y elecciones
- el establecer leyes electorales, admisión de monitoreo y creación de un ambiente político y de seguridad que lleve a las elecciones libres y justas
- el traslado de los procesos legales más cerca de las comunidades

La necesidad de aumentar la capacidad institucional en todos estos sectores es enorme. Mientras que en el norte las estructuras existentes

necesitan de rehabilitación y reforma, el sur necesita de apoyo masivo para establecer instituciones a partir de la nada. Los profesionales en el norte necesitan mejorar su capacitación y actualizarse mientras que el sur debe adquirir una fuerza de trabajo profesional completamente nueva. La Misión de Evaluación Conjunta (JAM) delinea detalladamente las necesidades de aumento de capacidad institucional en todos los sectores, incluyendo el Imperio de la Ley. Adoptando un enfoque de aumento gradual, la JAM ha identificado los siguientes objetivos inmediatos y de mediano plazo:

- fortalecer la competencia inmediata y la capacidad de las instituciones de gobierno y respeto a la ley para proveer seguridad humana y acceso a la justicia, con atención particular a género, al tiempo que se protegen los derechos humanos
- mejorar la capacidad de los recursos humanos, apoyada por un marco legal adecuado y capacidad institucional operativa
- garantizar la atención debida a la construcción de la confianza y la reconciliación en el diseño e implementación de programas para el imperio de la ley, para promover la transformación duradera de una sociedad con tendencia al conflicto
- contribuir a crear un ambiente que lleve a la implementación del AIP, incluyendo el regreso y reintegración de las personas desplazadas, otros repatriados, incluyendo la reintegración de antiguos combatientes; y, eventualmente, aumento a largo plazo de la capacidad en el sector del imperio de la ley, elecciones libres y justas y buen gobierno.

En un análisis final, la paz solo puede ser construida y sostenida si el aumento de capacidad se dirige tanto hacia una reforma institucional como a un cambio de actitudes. Como en cualquier otra situación de postguerra donde las sociedades resultan resquebrajadas y profundamente afectadas por una guerra civil prolongada, el aumento de la confianza debe ser una prioridad común que marque las acciones humanitarias, de desarrollo y políticas. Sin un cambio de actitudes hacia la justicia e igualdad todos los otros esfuerzos se ven socavados; en última instancia, el contrato social entre el Estado y sus ciudadanos se restaura y sostiene por el componente humano de esa sociedad.

Mientras que un acuerdo formal de paz puede ser un fuerte impulso inicial del proceso de construcción de la paz, los efectos del conflicto armado a menudo requieren de un proceso largo de ajuste conductual. Se requiere de formas nuevas y progresistas de promoción y capacitación. Las experiencias de campo demuestran que las reformas legal y estructural solas no son suficientes para promover el respeto por los derechos humanos en situaciones de postguerra. Más bien, se deben realizar esfuerzos para asistir a los interesados nacionales en la adquisición de una comprensión más profunda de los derechos humanos universales y los estándares éticos inherentes a la cultura sudanesa. Los programas deben ser dirigidos al cultivo de actitudes positivas y sistemas de creencias saludables, que puedan reemplazar actitudes negativas que refuerzan una cultura violenta. Las partes interesadas a nivel nacional deben gozar del apoyo y provisión

de las herramientas para desenterrar sus propios poderes, a fin de tener un impacto positivo en su ambiente. Solo entonces se podrá aumentar verdaderamente la capacidad de los nacionales para integrar los derechos humanos y los valores fundamentales de justicia en su propia esfera de poder, vida cotidiana y responsabilidades.

Finalmente, se deben redefinir los indicadores de progreso. El objetivo principal del imperio de la ley es restaurar un contrato social viable entre los ciudadanos y el Estado—un contrato que proteja el espectro completo de derechos humanos, sean civiles y políticos, económicos, sociales o culturales. Con este objetivo de fondo, el impacto de un programa efectivo de imperio de la ley debe, en última instancia, ser medido no por el número de policías o abogados capacitados sino más bien por el grado de seguridad, justicia y empoderamiento experimentado por los ciudadanos de Sudán.

Yasmine Sherif, abogada, Directora de Unidad y Asesora en Jefe sobre Imperio de la Ley, PNUD Sudán. Es autora de Libre del miedo: promoviendo la seguridad humana para el regreso y reintegración de las personas desplazadas en Sudán—una evaluación de la protección por parte del IRC, mayo de 2004¹. C. electrónico: yasmine.sherif@undp.org

Este artículo está escrito a título personal y no representa necesariamente las opiniones de la ONU.

1. [www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wViewCountries/1759879BCC019138C1256FC40050AE8A/\\$file/IRC+Return+Reintegration+IDPs+31May04.pdf](http://www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wViewCountries/1759879BCC019138C1256FC40050AE8A/$file/IRC+Return+Reintegration+IDPs+31May04.pdf)

El retorno sostenible depende de un enfoque de colaboración

por Sajjad Malik

La célula de Subsistencia y Protección Social¹ de la Misión de Evaluación Conjunta (JAM) forma la base del plan para el retorno y la reintegración de unos 6.7 millones de personas para el año 2011. El éxito dependerá de comprometerse con el Proceso Integral de Paz y del apoyo internacional sostenido.

La ONU estima que el conflicto y las sequías han dejado 6.7 millones² de desplazados sudaneses, incluyendo unos 550,000 refugiados en los países vecinos. Con toda razón se ha prestado mucha atención a la mayor población

de desplazados en el mundo, pero la recuperación de las comunidades también se dirigirá a aquellas poblaciones que no pudieron huir de la violencia o la sequía así como aquellas que han soportado la carga de recibir a las poblaciones despla-

zadas. Muchos de los desplazados regresarán a comunidades y áreas que han sufrido severamente por muchos factores incluyendo la guerra y la sequía y que actualmente tienen acceso extremadamente limitado a los servicios básicos sociales. Por esta razón, el reporte de la Célula resaltó la importancia de:

- un mejor acceso a los servicios sociales básicos para todos los sudaneses vulnerables
- incrementar la participación y protección de derechos de las personas vulnerables, discapacitados, ancianos, mujeres y niños

- mayor actividad económica local en comunidades afectadas por la guerra y marginadas
- mecanismos nacionales de protección efectivos
- el apoyo a iniciativas locales de desarrollo para las comunidades más vulnerables de Sudán
- el trabajo hacia el auto-sostenimiento de los repatriados y la finalización eventual de la asistencia humanitaria.

Los esfuerzos para asegurar soluciones duraderas al desplazamiento y el fortalecimiento de las formas de subsistencia deben tomar en cuenta la realidad de que las comunidades a las que muchos regresarán han sufrido también destrucción y privaciones extremas. El proceso de regreso se hace aún más complejo por la naturaleza de largo plazo del desplazamiento y el hecho de que porciones significativas de la población desplazada lo ha estado por más de quince años, residen fuera de campos y han desarrollado estrategias sofisticadas para luchar y subsistir muy diferentes de las que conocían en sus áreas de origen. Muchos repatriados no hablan necesariamente el idioma de su gente y una buena parte ha sido educada a través del árabe.

El progreso en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Sudán y el SPLM trajo mayor seguridad en 2004 y en 2005, asegurando mayor acceso de las agencias humanitarias a las poblaciones necesitadas. Estos eventos incentivaron una cantidad significativa de retornos espontáneos (es decir, sin asistencia externa) al sur de Sudán y áreas de transición con recursos limitados o inexistentes. No obstante, los grupos que tratan de regresar o reasentarse enfrentan condiciones extremas en el camino. Muchos se ven obligados a pagar impuestos ilegales, algunos son acosados o atacados, lo que resulta en pérdida de bienes—y ocasionalmente de vidas. La falta de acceso a información oportuna o exacta respecto al proceso de regreso impide la elección informada y oscurece los factores potenciales de riesgo para las poblaciones que regresan. Algunos desplazados internos en Jartum están siendo trasladados forzosa-mente de las áreas de desplazamiento existentes como parte de esfuerzos de renovación urbana.³ La falta de acceso adecuado a la protección y los servicios en áreas de regreso/reasentamiento ha llevado a algunos a una migración secundaria. Estos movimientos han sesgado el equilibrio demográfico. En muchos pueblos de repatriación hay un número desproporcionado de ancianos y mujeres ya que los hombres en edad productiva buscan trabajo en otras áreas y los

jóvenes buscan oportunidades educativas en las ciudades.

A lo largo de los años, las mujeres, los niños y los ancianos han sido excluidos tradicionalmente de los mecanismos de participación. Algunas mujeres refugiadas en campos temen que las libertades ganadas en el exilio se pierdan al regresar. A menos que las actividades humanitarias, de recuperación y desarrollo atiendan estos problemas desde el inicio e involucren a los grupos marginados en la toma de decisiones comunitarias, hay riesgo de que estas desigualdades sean perpetuadas.

En el frágil ambiente político de Sudán, los repatriados y sus comunidades no deben sentirse en condiciones de privación por períodos largos sin protección, servicios básicos y medios de subsistencia. El proceso de retorno puede desencadenar brotes locales de tensión entre los repatriados y las comunidades receptoras ya que la economía y la ecología locales pueden desestabilizarse. Sin compromiso y apoyo externo, existe un riesgo real de reflujo a países de asilo o desplazamiento renovado. Por lo tanto, debe realizarse un continuo análisis de conflicto y monitoreo con vistas a prevenir que las diferencias nacientes o los conflictos de baja intensidad, se vuelvan confrontaciones violentas, ya sea entre los mismos grupos vulnerables o entre los grupos vulnerables y las comunidades anfitrionas, durante el tránsito y el reasentamiento.

La investigación de la JAM sugiere que alrededor del 70% de los desplazados internos habrán regresado o se habrán reasentado para el final de la primera fase del Período de transición en 2007 y que el 22% permanecerá donde reside actualmente para el final del período de transición en 2011. ACNUR estima que el 90% de los refugiados regresará a Sudán durante este período. La situación ideal en 2011 es haber cumplido con las necesidades de reintegración sostenible de las poblaciones desplazadas (y los excombatientes) y las comunidades a las que regresan, en las que se reasientan o en las cuales deciden integrarse en otras partes de Sudán. Las metas medibles para 2011 son:

- el retorno, integración en lugares de desplazamiento, reintegración y reasentamiento sostenibles dentro de Sudán de 6.7 millones de personas desplazadas
- mejor acceso a servicios sociales básicos incluyendo prevención y tratamiento del VIH/SIDA
- aumento en la participación y protección de los derechos de los grupos vulnerables (incluyendo

discapacitados, ancianos, mujeres y niños) en relación a la prestación de servicios

- mayor actividad económica local en las comunidades afectadas por la guerra
- mayor efectividad de los mecanismos nacionales de protección
- mayor efectividad de las iniciativas locales de desarrollo
- mejor auto-sostenimiento de los repatriados, y minimización o finalización de la necesidad de ayuda humanitaria.

La firma del Acuerdo Integral de Paz (AIP) en enero y la formación del Gobierno de Unidad Nacional y el Gobierno de Sudán del Sur en julio de 2005 han proporcionado una oportunidad para que millones de desplazados regresen a sus hogares. No obstante, los desafíos son enormes. El retorno y reintegración de millones de refugiados y desplazados internos simplemente no es una situación del día a día. Las limitaciones de capacidades y recursos son evidentes en todos los niveles y en todos los sectores. Esto requiere esfuerzos concertados y sostenidos de todos los actores, nacionales e internacionales, y de las comunidades en su conjunto.

Los primeros dos años del plan preparado por la JAM serán cruciales. El enfoque debe hacerse en las intervenciones inmediatas y a corto plazo creando bases para el regreso y reintegración de las poblaciones desplazadas. La asistencia inicial debe tener un impacto inmediato y visible y enfocarse en satisfacer las necesidades básicas, construir la confianza y promover la resolución de conflictos y la reconciliación entre la población en las áreas de retorno. Una fase inicial exitosa también asegurará que la reintegración sea sostenible y evitará la recurrencia del desplazamiento, o el éxodo de las áreas rurales a las urbanas. El proceso subsiguiente de reintegración a recuperación y desarrollo debe iniciar al mismo tiempo.

Para el regreso y reintegración de las poblaciones desplazadas, el principio de las 'cuatro erres' ha sido adaptado en Sudán para incluir el 'reasentamiento' de desplazados dentro de Sudán. El enfoque programático de las cinco erres con planificación basada en áreas garantizará enlaces entre el regreso y la reintegración de poblaciones desplazadas con las actividades de recuperación y desarrollo.

La investigación de la JAM sugiere que las intervenciones de protección social deben enfocarse en los puntos de transición (el camino de áreas de desplazamiento y arribo inmediato en una nueva área) que es donde el



impacto para las personas generalmente vulnerables puede exceder su capacidad para sobrellevar la situación y donde el arribo de repatriados podría hacer la vida más difícil para los residentes que ya carecen de recursos. Las seguridades alimenticia y física deben ser garantizadas y debe proveerse transporte adecuado. Se requiere de monitoreo para reducir el riesgo de impuestos ilegales o ataques físicos, para verificar la naturaleza voluntaria del retorno y para facilitar las oportunidades de integración local y reasentamiento. Deben establecerse estructuras para la información relacionada con VIH/SIDA y para asistir a la población que vive con la enfermedad. Se debe dar atención a las necesidades de protección de los menores combatientes, mujeres asociadas a las fuerzas armadas, y a combatientes discapacitados o enfermos crónicos. Se debe proveer canastas de insumos agrícolas a aquellos que tienen experiencia agrícola, preparándolos para la auto-suficiencia. Los proyectos de reintegración de impacto rápido, basados en la comunidad deben asistir a las comunidades con servicios sociales básicos y proveer oportunidades para aquellos que no tienen experiencia agrícola para restaurar o adquirir medios de ganarse la vida, evitando la dependencia total en la ayuda alimenticia. El Plan de Trabajo de la ONU para 2005 se apoya en algunas de estas intervenciones tratando de prestar apoyo a los desplazados en sus áreas de desplazamiento, en el camino y en las áreas de retorno.

Hay una natural impaciencia de parte de muchos interesados—la población sudanesa, especialmente los despla-

zados y afectados por la guerra, políticos y actores internacionales—para atender a las necesidades urgentes e inmediatas y ver 'logros rápidos'. Estos son más a menudo proyectos de infraestructura. No obstante, la experiencia de otras situaciones post-conflicto sugiere que esto debe ser equilibrado con apoyo igualmente fuerte al 'software' de la transición y la recuperación—el fortalecimiento de la capacidad y la reconstrucción del capital social. La investigación de la JAM sugiere que el proceso de las intervenciones de recuperación de modos de subsistencia basados en comunidades, los cuales consistirán en apoyo a los servicios básicos, apoyo a prácticas de subsistencia agrícola sostenibles y ambientalmente seguras y otras actividades agropecuarias, y apoyo a actividades generadoras de ingreso rurales y no rurales, debe incluir protección y seguridad, construcción de la paz y reconciliación, bienestar social, y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades y comunidades.

Para el regreso de las poblaciones desplazadas, que sigue siendo una prioridad del gobierno, las siguientes acciones llevarán a promover la dignidad y los derechos de los desplazados y repatriados en Sudán y están basadas en instrumentos internacionales para la protección de refugiados y desplazados:

- mayor presencia de monitores internacionales así como personal de programas y de protección en el campo y en campos de desplazados para fortalecer el monitoreo, la intervención y la programación

- monitoreo de los factores que favorezcan o impidan el proceso de retorno
- evaluación de las opciones de integración local en el norte
- campaña de información para promover la elección libre e informada y el retorno voluntario
- prestación de transporte durante la fase de retorno espontáneo para individuos especialmente vulnerables
- garantía de paso seguro a lo largo de las rutas de retorno a través del despliegue de observadores militares de la ONU, agencias de la ONU y ONG nacionales e internacionales
- establecimiento de un marco legal para el retorno de los desplazados
- monitoreo del establecimiento y administración de estaciones en el camino
- diseminación de información sobre el AIP
- promoción de leyes humanitarias internacionales para todos los actores armados
- garantía de que una ley de amnistía general está vigente previo al retorno organizado.

Desafíos que ACNUR enfrenta

ACNUR ha sido parte activa en estos esfuerzos de colaboración en Sudán, incluyendo el proceso de diseñar el marco operativo para el regreso y reintegración de los desplazados presentado en el Plan de Trabajo de la ONU para 2005. Este enfoque ha resultado en la armonización de estándares para la protección, regreso y reintegración de desplazados internos en niveles comparables a los de refugiados repatriados.

ACNUR está aumentando su capacidad operativa y logística para la repatriación de refugiados desde países vecinos. Las misiones recientes en la República Democrática del Congo y la República Centroafricana han confirmado que la inmensa mayoría de refugiados sudaneses desean regresar a sus hogares. Las primeras repatriaciones organizadas tendrán lugar durante el último trimestre de 2005. Se está terminando de diseñar planes para el retorno de refugiados desde Kenia, Etiopía y otras partes. ACNUR está asumiendo el papel líder de coordinar las actividades de la ONU para el regreso y reintegración de desplazados internos en los estados del área de Ecuatoria (Ecuatoria del Oeste, Ecuatoria del Este y Bahr el Jebel) y el Nilo Azul, los cuales también son áreas de retorno de refugiados, para asegurar que el regreso es sostenible y tiene lugar con seguridad y dignidad.

En una misión reciente para la región,

Un bus de 26 asientos lleva 94 repatriados a Kosti, en camino a Sudán del Sur, septiembre de 2005.

el Alto Comisionado, António Guterres, aseguró a los representantes de los 66,000 refugiados sudaneses en el campo de refugiados de Kakuma en Kenia, que el regreso sería completamente voluntario. Incitándolos a trabajar con las nuevas autoridades sudanesas del sur para consolidar la paz, delineó las medidas a tomarse por ACNUR para preparar su retorno. Estas incluyen construcción de escuelas, desminado de carreteras, reconstrucción de instalaciones de salud, restauración de servicios de agua, aumento de la capacidad de las instituciones locales y capacitación de los funcionarios judiciales, policíacos y de otros servicios civiles sobre derechos humanos, leyes sobre refugiados y los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno. A la fecha, existen más de 100 proyectos de reintegración basados en comunidades, que están siendo implementados por ACNUR en colaboración con las comunidades, ONG, agencias de la ONU y el gobierno de Sudán del Sur y muchos más están planificados, con un costo total de unos \$28 millones.

No obstante, las actividades y recursos de ACNUR son limitados, y los desafíos son enormes. Hablando a los

pobladores del sur de Sudán, el Alto Comisionado prometió “decirle a los jefes de la gente rica” del mundo que deben hacer más pero también advirtió que “no tenemos el dinero para ayudar con todo lo que ustedes necesitan.” Hizo un enlace claro entre la ayuda para el desarrollo, el crecimiento económico y la paz. “Si queremos que los ugandeses estén en Uganda, los sudaneses en Sudán y los portugueses en Portugal,” dijo el antiguo Primer Ministro portugués, “debemos parar la guerra. Pero es muy difícil tener paz si todos son pobres, si la gente no tiene suficiente para comer, si los niños no tienen escuelas.”

La conclusión exitosa de la JAM, la adopción de su reporte en Oslo y los generosos ofrecimientos de financiamiento han generado mucha esperanza y optimismo entre la gente de Sudán, especialmente los desplazados. El proceso de la JAM ha sentado las bases para la reintegración a largo plazo y el desarrollo. El Plan de Trabajo de la ONU revisado para 2005¹ presenta el apoyo inmediato y urgente requerido por los desplazados y las comunidades receptoras en las áreas de desplazamiento, en el camino y las áreas de regreso. No obstante, las

intervenciones de recuperación, desarrollo y humanitarias a gran escala siguen siendo prioritarias. Cualquier retraso en la implementación de las acciones recomendadas en el reporte de la JAM puede tener implicaciones si la gente no ve dividendos concretos de la paz, y los desplazados no son capaces de regresar a sus hogares. Esto sería un gran revés tanto para el desarrollo como para la paz.

Sajjad Malik, uno de los líderes de la Célula Siete de la JAM, es Coordinador de Reintegración de ACNUR en Jartum. Correo electrónico: malik@unhcr.org. Este artículo está escrito a título personal y no representa necesariamente las opiniones de la ONU.

1. págs. 211-246 del reporte, disponible en www.unsudanig.org/JAM/drafts/final/JAM-report-volume-III.pdf

2. Ver Cluster-7 report, pp 219, para 25

3. Ver Cluster-7 report, pp 220, para 28

4. <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?MenuID=6357&Page=1217>

La realidad del retorno: desplazados internos en Darfur

Pese a la continua inseguridad, los desplazados internos en Darfur están empezando a regresar a sus hogares. ACNUR y otras agencias involucradas en ayudarlos y protegerlos deben garantizar que se mantengan los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.

El 5 de julio de 2005, se firmó en Abuja una Declaración de Principios para la Resolución del Conflicto Sudanés en Darfur por parte del gobierno sudanés, el Movimiento de Liberación de Sudán y el más pequeño Movimiento de Justicia e Igualdad.¹ Aunque hasta ahora este es incuestionablemente el paso más concreto hacia la paz, permanecen dudas sobre cómo este compromiso de principios será traducido a la realidad. Los desplazados internos en Darfur continúan sufriendo violencia y violación sexual, reclutamiento forzado y abuso de niños, asaltos de bandidos y tensión por escasez de recursos. La presencia de la policía civil de la Unión Africa-

na parece haber contribuido a una mejora relativa en la seguridad pero la situación sigue siendo impredecible y volátil. El reporte del Secretario General sobre Darfur del 18 de julio² establece que “puede ser que Darfur sea una zona de guerra menos activa de lo que era hace un año, pero las violaciones a los derechos humanos continúan ocurriendo frecuentemente, y el combate activo ha sido reemplazado por un ambiente sofocante de intimidación y miedo, perpetuado por las siempre presentes milicias.” Aún si el compromiso para la paz entre las partes involucradas es genuino y los combates disminuyen, el proceso de reconciliación y reconstrucción será lento.

por Mathijs Le Rutte

Aún así, un pequeño número de personas están regresando a sus pueblos originales, a menudo en circunstancias precarias, esperando reconstruir sus vidas. Algunos de estos movimientos de retorno son de naturaleza local, de un pueblo central a asentamientos periféricos, mientras que otros cubren distancias mayores, dentro y entre las tres regiones de Darfur.³ Algunos movimientos también tienen lugar desde el área fronteriza con Chad. En la medida en que ACNUR ha sido capaz de monitorearlos, la mayoría de estos retornos han sido exitosos.

Aquellos que regresan están en gran necesidad de asistencia humanitaria. La decisión de ACNUR de asistir a los que retornan, provocó críticas ya que se temió que esto creara falsas expectativas entre los desplazados internos sobre la factibilidad del regreso. Esta preocupación no es totalmente injustificada y consecuentemente es muy importante que ACNUR aplique estrictamente los principios de volun-

tariedad, seguridad y dignidad, manteniendo una división estricta entre la facilitación y el fomento, con énfasis en una transparencia completa.

ACNUR tiene amplia experiencia con respecto a la repatriación voluntaria y ha desarrollado un marco básico de estándares para toda operación de repatriación.⁴ Adherirse a estos estándares ha sido un desafío, no por los principios mismos—que son claros y firmemente enraizados en la ley de derechos humanos—sino porque los movimientos de repatriación se ven inevitablemente influenciados por fuerzas políticas. La repatriación es considerada como evidencia de estabilidad política de las áreas de origen. Alivia la carga de las áreas anfitrionas y puede ser simplemente una opción más barata que el continuar prestando asistencia en el lugar de refugio. Por lo tanto, la repatriación es susceptible de ser vista como la mejor solución posible tanto por parte del país de origen como el de asilo, así como los países donantes.

Los Principios Guías sobre Desplazamiento Interno, si son aplicados apropiadamente, protegen a los individuos contra repatriación apresurada, mal organizada o aún forzada. El Principio 28 reitera los estándares clave usados en la repatriación de refugiados: voluntariedad del retorno, en condiciones de seguridad y dignidad. Es un gran desafío hacer estos estándares operacionales.

Los Principios en funcionamiento

En términos de protección de refugiados, la 'voluntariedad' es ampliamente considerada la base fundamental de la repatriación y la mejor garantía contra la repatriación forzada. Lejos de ser simplemente el opuesto de 'forzada', la voluntariedad representa la habilidad del individuo de decidir si las condiciones que le obligaron a irse ya no existen, o al menos no al extremo que se requiera protección en otra parte. También es un requerimiento pragmático, ya que es mucho más probable que el retorno voluntario sea sostenible.

El acceso a los desplazados internos es un requerimiento primario para asegurar la voluntariedad. Aunque la decisión para huir puede tomarse como respuesta a un movimiento masivo, y el regreso puede ser también decidido de forma grupal, es importante considerar al individuo cuando se evalúa la voluntariedad. La razón inicial del individuo para huir necesita ser comprendida para poder

verificar hasta que punto las razones han dejado de existir o al menos han evolucionado lo suficiente para garantizar el retorno. Para que la condición de voluntariedad se cumpla, el factor decisivo para el retorno debe ser el factor positivo de atracción hacia el lugar de origen, no la presión del área de refugio. Esto usualmente involucraría una mejora en las condiciones del área de origen, aunque puede haber otras razones de por las que un individuo quiera regresar, tales como reunificaciones familiares. ACNUR considera que el centro de la repatriación voluntaria es el retorno—con dignidad—en y a condiciones de seguridad física, legal y material.

En lugares donde las hostilidades continúan o persiste un rompimiento general de la ley y el orden, generalmente no se facilitaría el retorno. La seguridad física requeriría de alguna forma de garantías por parte de las autoridades, apoyada por la comunidad internacional cuando sea necesario. La seguridad legal involucra la remoción de barreras legales y administrativas para el regreso. Esto puede incluir la declaración de amnistías y asistencia en la restauración de derechos de viviendas, tierra y propiedades. La seguridad material implica accesibilidad a los medios de supervivencia y servicios básicos, tales como agua potable, salud y educación.

Para poder tomar una decisión libre, los desplazados internos deben tener acceso a información exacta, objetiva y actualizada sobre la situación en áreas de retorno. Idealmente, el monitoreo del regreso será establecido tan pronto como éste comience para poder recolectar información para repatriados potenciales y para evaluar las necesidades y proteger los derechos de los repatriados. Los factores que empujan—en lugar de atraer—a los desplazados internos a regresar pueden incluir intimidación, incentivos para impulsar la partida u otras presiones indebidas. Entre los elementos más importantes en la verificación de la voluntariedad están el estatus y condición de la persona en el área de refugio. Si la persona no ha encontrado protección, si sus derechos no han sido respetados, puede ser que decida regresar pero no será una elección libre. Además, debe considerarse el nivel de presión que la intención colectiva puede aplicar sobre un individuo.

El concepto de 'dignidad' en el retorno no ha sido claramente definido. El concepto variará de una cultura a otra y no deberían asumirse cosas. Un enfoque que garantice la participación efectiva de los desplazados internos

llegará lejos en términos de satisfacer los requerimientos de dignidad.

Etapas de la repatriación

ACNUR hace una distinción entre las diferentes fases del regreso: espontáneo, facilitado y promovido. Es importante que ACNUR—y cualquier otro actor humanitario involucrado en el regreso—determine explícitamente bajo qué condiciones estará involucrado en las diferentes etapas del retorno y qué actividades constituirán tal participación. Para cada etapa debe existir una lista de puntos de referencia a ser satisfechos antes de apoyar el regreso. Tales puntos de referencia necesitan guiarse por el grado al cual las condiciones que llevan al retorno—es decir, la seguridad física, legal y material—han sido satisfechas. Cuando los desplazados internos regresan espontáneamente, ACNUR puede asistir en las áreas de regreso, si tiene acceso. La facilitación puede ocurrir a solicitud específica y completamente informada de los desplazados internos, aún si ACNUR no considera que, objetivamente, el regreso sea seguro para la mayoría. La promoción del regreso sólo ocurrirá si y cuando se considera que las condiciones propician el regreso en seguridad y dignidad.

Las decisiones de la comunidad internacional de facilitar o promover el regreso no sólo deben ser tomadas con la consideración debida de todos los factores relevantes, sino que también deben ser claramente explicadas y comunicadas a todos los actores, incluyendo los mismos desplazados internos. El no hacerlo puede crear impresiones erróneas sobre las condiciones de regreso, las que a su vez pueden poner en peligro su naturaleza voluntaria.

Mathijs Le Rutte es un alto Funcionario Legal en el Departamento de Protección Internacional de ACNUR, Ginebra. Las opiniones expresadas en este artículo son personales y no necesariamente reflejan las de ACNUR o la ONU. Correo electrónico: lerutte@unhcr.org

1. www.africa-union.org/DARFUR/DOP%205-7-05%20new.pdf
2. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/423/17/PDF/N0542317.pdf?OpenElement>
3. Los estados de Darfur del Oeste, Norte y Sur.
4. Manual de UNHCR Handbook sobre Repatriación Voluntaria: Protección Internacional www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/publ/opedoc.pdf?tbl=PUBL&id=3bfe68d32 Global Consultations Third Track ExCom Meetings, EC/GC/02/5 of 25 April 2002 www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3ccfe52c4

Desplazados internos y planificación urbana en Jartum

Las políticas de planificación urbana—que han llevado a la demolición de viviendas de desplazados internos en y alrededor de Jartum—resaltan la necesidad de que Sudán adopte legislación específica sobre el desplazamiento interno y encuentre soluciones duraderas para aquellos sureños desplazados que no desean irse de Jartum.

Los trágicos eventos recientes han atraído atención al desatendido problema de los asentamientos de desplazados internos en la metrópoli de Jartum, que ahora alberga a cinco millones de personas. En mayo de 2005, las fuerzas de seguridad sudanesa arribaron al área ocupada ilegalmente de Soba-Aradi, 30 kilómetros al sur de Jartum. Sus intentos de demoler las casas de los desplazados internos y llevárselos en camiones provocaron choques que resultaron en la muerte de 15 policías y un número no determinado de desplazados internos, incluyendo niños.

Se estima que unos 325,000 desplazados internos viven en cuatro campos oficiales, establecidos en 1991, con una población adicional de al menos 1.5 millones de desplazados internos dispersos en asentamientos no autorizados. La movilidad entre asentamientos, sea como resultado de traslado forzado por el gobierno o movimiento voluntario, es alta. La mayoría de los desplazados internos se movieron principalmente debido al conflicto en el sur y las Montañas de Nuba o por la sequía de mediados de la década de los ochenta. Son discriminados y tienen acceso desigual a los trabajos, educación y servicios básicos.

Los campos oficiales de desplazados internos fueron establecidos fuera de las fronteras urbanas pero el ritmo de crecimiento urbano es tan grande que los campos ahora están integrados en las afueras de la ciudad. Proveer agua y electricidad es un desafío enorme que el Estado no ha atendido. En las áreas de asentamiento y en los campos

de desplazados internos solo un puñado de residentes tiene electricidad, provista por generadores de propiedad privada. El agua generalmente se obtiene de pozos taladrados por ONG y administrados por organizaciones comunales. El agua representa un gasto importante en los hogares, especialmente para los que viven lejos de los pozos.

Durante la década de los noventa, las ONG internacionales estuvieron activas en los campos, proveyendo agua, servicios sanitarios, de salud y alimentos. No obstante, debido a una mejora en la situación de los campos, necesidades agudas en otras partes del país y restricciones en el acceso para las ONG, la mayoría de las agencias se retiró del área de Jartum, generalmente entregando los proyectos a las agencias nacionales o comunitarias. La mayoría de las ONG internacionales que aún trabajan en los campos y en áreas de asentamientos realizan proyectos a través de agencias locales. Las ONG locales a menudo tienen capacidades y recursos limitados y luchan para satisfacer las necesidades en áreas donde el gobierno muestra poco compromiso para prestar asistencia.

Por décadas la planificación urbana en el área de Jartum ha sido asociada con violaciones a los derechos humanos. Las demoliciones y traslados han empujado a los más pobres a las áreas más periféricas de la ciudad. En el caso de los campos de desplazados internos, los residentes han recibido un acceso temporal usufructuario a la tierra, mientras que en las áreas de asentamiento, la tierra ha sido invadida y subdividida ilegalmente. Aunque algunos

por Agnès de Geoffroy

resisten, en la mayoría de los casos los desplazados internos se someten a las decisiones de planificación urbana con la esperanza de obtener eventualmente propiedad sobre la tierra en asignaciones subsiguientes de lotes. La mayoría sabe poco de precios de lotes y criterios oficiales de asignación de lotes. Los rumores abundan y algunas familias se mudan a los campos de desplazados antes de las demoliciones y establecen una “racuba” —albergue hecho de ramas, plástico y cartón— con la esperanza de obtener acceso a un título legal. Sus esperanzas a menudo desaparecen en un sistema corrupto y poco transparente que privilegia a las personas más adineradas.

Los desalojos se han intensificado en años recientes —paralelo al esfuerzo del gobierno y el SPLM por lograr la paz. De los aproximadamente 665,000 desplazados internos que han visto sus hogares demolidos y han sido trasladados forzosamente desde 1989, más de la mitad han sido trasladados a partir de 2004. Hay una estrategia clara de reubicar a la gente en el noroeste de Jartum donde los suelos son menos fértiles y el nivel de agua subterránea más profundo. El interés de inversionistas en Soba-Aradi ha subido los precios de la tierra. Hay rumores de que las demoliciones en Shikane están diseñadas para ayudar en los planes de los inversionistas de Arabia Saudita.

El Proyecto Global sobre Desplazados Internos ha resaltado el hecho de que cuando se traslada a los desplazados internos, las escuelas, clínicas de salud y letrinas han sido destruidas. No se proveen alternativas de abrigo para los desplazados que puede que hayan recibido advertencia de la demolición o puede que simplemente se despierten al llegar los camiones que vienen a llevárselos. Muchos desplazados internos que son desalojados se ven excluidos del acceso a un lote, especialmente aquellos que han perdido sus docu-

mentos de identificación, hogares cuya cabeza de familia es una mujer, los que llegaron a Jartum después de 1996 y los que no han podido pagar un nuevo lote. El gobierno no tiene políticas para atender las necesidades de los desplazados internos cuyas casas han sido demolidas y que no son elegibles para un nuevo lote.¹

Fomento

Las agencias nacionales e internacionales han intentado cambiar las prácticas del gobierno estatal de Jartum. Una Coalición Interagencias del Estado de Jartum—liderado por la Asociación para el Alivio de África (FAR, por sus siglas en inglés) siguiendo una iniciativa presentada por Enfants du Monde, Droits de l'Homme y apoyada por la ONU—ha denunciado los métodos del gobierno y hecho una petición al Ministerio de Planificación.

La Coalición y las agencias de derechos humanos solicitan:

- un marco temporal más claro de cuándo ciertas áreas particulares van a ser re-zonificadas y cuándo se prestarán servicios de salud, agua, electricidad y otros

- mayor transparencia y equidad en la asignación de lotes
- garantías de que la repatriación y el regreso de los desplazados internos será de naturaleza totalmente voluntaria
- rechazo de la definición de desplazado interno utilizada por el gobierno: las agencias están preocupadas por una declaración del Ministerio de Planificación y Utilidades Públicas de que “la terminología de ‘personas desplazadas’ ya no es apropiada para identificar a las personas que actualmente viven en los campos”.

Las tensiones son fuertes entre el gobierno del Estado de Jartum y las ONG internacionales. Las preocupaciones internacionales en vista de los incidentes en Soba-Aradi fueron ignoradas bajo la pretensión de ser infundadas. Aunque las intenciones del gobierno de proveer servicios a las personas reasentadas pueden ser bienintencionadas, a menudo el único resultado se restringe a calles bien demarcadas y nada más. Hay un claro incentivo económico para que el gobierno venda la tierra ocupada por los desplazados internos. No obstante, en estos tiempos

de transición, el gobierno puede estar interesado en controlar a la población del sur manteniendo gran cantidad de la misma en Jartum. Por su parte, el SPLM está muy interesado en hacer que la gente se resiente en el sur para poder incrementar su base política con vistas al referéndum sobre si el sur debería volverse independiente. Manejar el problema de las personas desplazadas que desean permanecer en Jartum será un desafío complejo y debe volverse parte integral de los procesos de reconciliación nacional.

Agnès de Geoffroy es consultora a medio tiempo sobre asuntos relacionados con desplazados internos e investigadora para el Groupe Urgente Réhabilitation Développement (URD).² Está completando un doctorado en la Universidad de Paris 8, comparando la integración urbana de los desplazados internos en Bogotá y Jartum. Correo electrónico: agnes@degeoffroy.com

1. www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wViewCountries/C2D3EBD8BAE2E279C1256E550059AEED

2. www.urd.org



Racubas (albergues hechos de ramas, plástico y cartón) en un campo de desplazados internos en Omdurman.

Es tiempo de fortalecer la protección de los desplazados internos

La falta de recursos e infraestructura, la volátil situación de seguridad y la ausencia de estructuras estatales presentan serias amenazas para los derechos humanos de los repatriados y desplazados internos.

En octubre de 2005 me propuse la misión de estudiar la situación de los desplazados internos y los repatriados al sur. Comprendí que las autoridades sudanesas, la comunidad internacional y los donantes necesitan hacer mucho más para asegurar la protección de los derechos de los cuatro millones de personas desplazadas por el conflicto.

Como se establece en los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno, se debe respetar el derecho de los desplazados internos a escoger libremente entre el retorno, la integración local y el reasentamiento en otra parte. No obstante, fue claro a partir de las pláticas con desplazados internos en campos y alrededor de Jartum que muchos tenían poca o ninguna información sobre las condiciones en sus lugares de origen. La mayoría tienen expectativas poco realistas de infraestructura intacta, servicios básicos funcionales y oportunidades de mantener un modo de subsistencia. Muchos carecen de información sobre cómo obtener los documentos importantes. Las autoridades del estado de Jartum están implementando un programa de planificación urbana que intenta dar a los residentes de asentamientos irregulares un lote de tierra en las afueras desérticas de la ciudad. En principio, los desplazados internos—como cualquier otro ciudadano sudanés—son elegibles para beneficiarse de un programa de asignación de tierras que tenga potencial para proveer una solución duradera a sus necesidades. No obstante, descubrí que hay grandes dificultades con su implementación. Muchos desplazados internos no son elegibles y los métodos mediante los cuales los asentamientos son reubicados despiertan preocupación sobre el respeto a los derechos humanos. Los desplazados internos y las ONG reportaron que las personas son removidas forzosamente de sus asentamientos previos sin que haya consulta previa o siendo ésta inadecuada. Durante la reubicación, se destruyen casas, pertenencias e infraestructura tal como escuelas. Temiendo por su supervivencia, muchos desplazados internos reubicados a límites urbanos

inhóspitos ven el regreso al sur como su única opción, pese a que a menudo carecen de los medios para viajar.

Para poder dar asistencia y protección limitada y de corto plazo a los repatriados en camino, la comunidad humanitaria ha estado planeando erigir estaciones en la carretera. Desafortunadamente, estos planes no se han materializado, y la mayoría de los repatriados carecen de apoyo material durante su viaje. Algunos han reportado ataques personales, impuestos ilegales y robos en la carretera. Puesto que los retornos ya están ocurriendo y se espera que aumenten en número durante la próxima estación seca, hay una necesidad urgente para que la comunidad internacional implemente los planes existentes.

Pese al acuerdo de paz, los repatriados temen por su seguridad debido a las actividades militares, minas terrestres y la presencia generalizada de civiles armados en las comunidades. Al llegar, muchos siguen sin tener abrigo, suficiente comida, agua potable o acceso a servicios médicos. Los padres cuyos hijos iban a la escuela durante su desplazamiento en el norte temen que no serán inscritos en las escuelas que ya están superpobladas. Los ancianos y las mujeres, y particularmente los hogares encabezados por mujeres, siguen siendo particularmente vulnerables.

La información es escasa debido a la falta de monitoreo fuera de las principales ciudades y asentamientos. Las actividades de protección de las agencias internacionales y ONG se ven obstaculizadas por la falta de fondos y las restricciones de acceso. Los retornos apresurados pueden crear serios problemas humanitarios y no deben promoverse. Las capacidades actuales en el sur para recibir e integrar rápidamente grandes números de repatriados son limitadas. En las áreas de arribos masivos, los problemas humanitarios de los campos de desplazados internos y asentamientos irregulares en el norte podrían simplemente transferirse al sur. Como resultado, pueden aparecer tensiones

por Walter Kälin

dentro de las ya agotadas comunidades locales debido a la lucha por recursos y servicios escasos. Existe el peligro de que la comunidad internacional sea forzada a invertir fondos que deberían destinarse a proyectos de recuperación y desarrollo, en asistencia humanitaria de emergencia.

Aunque los movimientos de retorno aún son limitados, ya hay evidencia de casos en donde los repatriados ven sus expectativas frustradas al llegar y optan por regresar a Jartum. La creación de un ambiente en el cual los retornos sean sostenibles requiere de:

- eliminación de milicias de las áreas de retorno, desarme de civiles y desminado de las rutas de acceso y las tierras agrícolas
- acción para atender los mayores obstáculos para el retorno reportados por los desplazados internos—ausencia de agua potable, educación primaria, servicios de salud y materiales para construcción
- recursos disponibles para las agencias de la ONU y las ONG para acometer proyectos rápidos de recuperación y proveer artículos no alimenticios como semillas, herramientas, redes de pesca y materiales básicos de construcción
- establecimiento de mecanismos para la resolución rápida de las disputas por tierras
- garantías de que los repatriados reciben, por poco o ningún costo, documentos que les permitan acceder a servicios básicos.

En lugar de buscar la perfección y perderse en la planificación a largo plazo, deberían encontrarse soluciones flexibles y creativas basadas en las comunidades para proveer infraestructura básica y servicios educativos y de salud, para sobrellevar el período que resta hasta que los servicios completos puedan establecerse.

El profesor Walter Kälin es el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos y Co-director del Proyecto sobre Desplazamiento Interno de la Institución Brookings-Universidad de Bern www.brook.edu/idp. Correo electrónico: waltekalin@oefre.unibe.

De Afganistán a Sudán: de cómo la paz amenaza con marginar a las mujeres

por Lina Abirafeh

En Sudán como en Afganistán, la comunidad internacional espera ligar la ayuda a una agenda de equidad de género. Pero ¿se han asimilado las experiencias del trabajo con mujeres y programas de género?

La tinta del acuerdo de paz sudanés no se ha secado. Afganistán está lejos de alcanzar la reconstrucción. Sin embargo, la comunidad de ayuda se prepara para dejar Afganistán y otras zonas de conflicto para asentarse en Sudán. Sudán está actualmente a la cabeza de las agendas sobre conflicto/postconflicto de la comunidad internacional. A medida que los donantes determinan qué tipo de ayuda—y cuanta—recibirá Sudán, necesitan atender sugerencias antes de lanzar más intervenciones de género mal concebidas en ambientes postconflicto.

La extensa investigación ha demostrado que las mujeres se ven desproporcionadamente afectadas por el conflicto. En 2000 la Resolución 1325 de la ONU (sobre Mujeres, Paz y Seguridad) pedía la inclusión plena de las mujeres en todos los aspectos de la paz y seguridad internacionales.¹ Los conflictos crean espacios para las mujeres al traer nuevos roles pero también producen nuevas vulnerabilidades. Los papeles de género tienen un flujo y reflujo durante y después de un conflicto. Las situaciones de postconflicto son cíclicas y a menudo incluyen recaídas en la violencia.

Los conflictos tanto en Afganistán como en Sudán han tenido un impacto desproporcionadamente negativo en las mujeres. Los conflictos prolongados han llevado a un incremento en el número de hogares liderados por mujeres y viudas. Las mujeres afganas y sudanesas componen la mayoría de refugiados y desplazados. Sufren dolorosamente de altas tasas de mortalidad materna y analfabetismo. Se estima que el 85% de las mujeres afganas son analfabetas. Cuatro quintos de las mujeres sudanesas son analfabetas, con tasas más altas entre las desplazadas internas que han perdido el capital social que proveen las redes familiares y comunitarias. En ambos países las mujeres han sufrido el grueso de la violencia y siguen sujetas a tradiciones y prácticas culturales que reflejan sesgos de género. Los

programas de género están luchando para incluir el tema. Tanto las mujeres afganas como las sudanesas están luchando para revertir las percepciones de que no tienen poder, de que son víctimas. Y ambos países están experimentando niveles crecientes de violencia contra las mujeres.

Transformación y cambio social

El conflicto y sus secuelas crean oportunidades para la transformación de la cultura de género. Las identidades de género están cambiando, lo que crea un espacio para que las mujeres accedan a nuevos recursos y reclamen nuevos roles. En el período inmediatamente posterior al conflicto, la ayuda internacional enfocada a género puede tener un papel importante para ayudar a las mujeres a obtener estos logros. Las intervenciones mismas no provocan la transformación pero pueden apoyar u obstaculizar el potencial de las mujeres para lograr las transformaciones a través de sus políticas y programas.

Las mujeres sudanesas en Sudán (y aquellas desplazadas a países vecinos) están jugando un papel importante en el fortalecimiento de la sociedad civil y aumentando la capacidad local y comunitaria. El tomar ventaja de esta energía y acción es crucial si el apoyar el cambio social es parte de la agenda. El Movimiento Popular de Liberación de Sudán (SPLM) ha estado promoviendo abiertamente la equidad de género. Aunque esta señal es bienvenida, también podría entenderse como una estrategia para atraer a las mujeres a la lucha nacional. Solo las secuelas del proceso de paz revelarán la verdadera intención detrás de la retórica.

El desarrollo, particularmente durante las secuelas del conflicto, a menudo está entremezclado con el cambio social radical. Las visiones de las mujeres afganas deshaciéndose de sus burkas en nombre de la libertad ayudaron a fortalecer el caso de la

administración Bush a favor de la guerra contra Afganistán. A pesar de toda la retórica utilizada para justificar la intervención, las mujeres en Afganistán no han sido 'liberadas' ni 'empoderadas'. El cambio social y la transformación son procesos de largo plazo que trabajan a un profundo nivel estructural para atender las inequidades de género. Estos son más que simples resultados; son procesos no lineales a ser colocados incluyendo el despertar de conciencias y el empoderamiento de las mujeres. El cambio social y la transformación no se introducen mediante simples intervenciones de desarrollo. Esto debe negociarse a cada nivel en los términos de las mismas mujeres—tanto en Afganistán como en Sudán. Tales procesos son contextuales y locales, lo que despierta dudas sobre si una agenda de cambio social impuesta por la ayuda internacional sea realmente el enfoque correcto.

Para elevar la probabilidad del cambio social y apoyar la transformación para las mujeres, se necesita aplicar un análisis integrado de género a todos los aspectos de la intervención posterior al conflicto. Esto debe tomar en cuenta los papeles y necesidades tanto de mujeres como de hombres en el período posterior al conflicto. En Afganistán las mujeres enfatizaron la negligencia de los hombres en la programación del desarrollo como área de interés. Transformar el orden de género implica dar atención tanto a hombres como a mujeres. Las ideologías locales de género ya se encuentran sobre bases inestables después del conflicto—a pesar de las intervenciones de género. Las intervenciones pueden exacerbar aún más esta inestabilidad, presentando un reto para las formas enquistadas de patriarcado. El cambio social para las mujeres puede beneficiarse de las experiencias asimiladas en Afganistán. Un análisis de género genuino tiene el potencial de proveer el fundamento de un cambio social sostenible porque toma en cuenta la necesidad de comprender tanto a las mujeres como a los hombres en sus papeles sociales.

La importancia de un análisis contextual no puede sobrestimarse. Algo que faltó en las intervenciones en Afganistán fue la investigación necesaria sobre definiciones locales

de género. Esto conlleva no solo una comprensión de la construcción social de los papeles de género, sino también una comprensión histórica de cómo han fluctuado estos papeles. Un análisis contextual reconoce que ocurrieron cosas antes de que la comunidad internacional llegara y que la gente existe en ciertos contextos que cambian a lo largo del tiempo. Comprender estos detalles cruciales contribuye a intervenciones mejor formadas al saber qué cosas son importantes para las comunidades apoyadas y, qué cambios quieren ver. Un análisis contextual revela que las mujeres tanto en Afganistán como en Sudán sí tienen poder —una larga historia de acción a favor de sus intereses y logro de beneficios. Una comprensión del poder de las mujeres implica dejar a las mujeres tomar el liderazgo—y creer que lo pueden hacer. Permitir a la gente participar en las intervenciones de desarrollo no es suficiente. Deben apropiarse del proceso—y del resultado.

Pueden surgir resultados no intencionales de las intervenciones enfocadas en género cuando fracasan en atender problemas de género, enfocándose solamente en las mujeres y alimentando el resentimiento de los hombres. También ocurren cuando las agendas de desarrollo promueven el cambio social y la transformación pero no satisfacen las expectativas de las mujeres ni les dan un papel activo en su propia transformación. La percepción de que el cambio es impuesto de forma externa puede resultar en una reacción en contra de las mujeres. A lo largo de la historia moderna de Afganistán han habido períodos en los que los derechos de las mujeres han tenido fuerte oposición por ser considerados parte de las agendas occidentales de modernización.

Tanto en Afganistán como en Sudán, la victimización de las mujeres ha sido publicitada y casi satanizada. Los medios internacionales se enfocan en las llamadas formas 'culturales' de violencia contra las mujeres—tales como la violación sexual como arma de guerra, apedreamiento y otros abusos. Cuando estas formas de violencia parecen disminuir, los medios se interesan menos en las mujeres y en documentar y reportar sus realidades, sean éstas violentas o no.

Lo mismo que en Afganistán, la política de Estados Unidos en Sudán está impulsada por la determinación de combatir supuestos lazos terroristas y fundamentalismo islámico. Las sanciones estadounidenses aún están en vigencia y este país está involucrado en el proceso de forma renuente. Sin embargo existe el riesgo de que la llegada de los guardianes de paz

internacionales empuje a los Estados Unidos como en Afganistán, a contratar a caciceros—muchos de los cuales han perpetrado actos de violencia basada en género.

Una agenda de género para Sudán

En estos dos países tan étnicamente diversos, la construcción de una paz sostenible debe ser un proceso de base amplia e incluyente. La 'paz' que se busque debe ser apropiada localmente, no impuesta internacionalmente. Si la meta es mejorar las vidas de las mujeres, ellas deben ser las que decidan cómo tendrá lugar esta mejora y qué tipo de ayuda internacional pueda ser necesaria para lograrla. Las organizaciones locales de mujeres deberían tomar el liderazgo para articular las necesidades e intereses de las mujeres. En cuanto a la comunidad internacional, harían bien en hablar menos y escuchar más. Al hacer esto, hay una oportunidad de apoyar el diálogo genuino y para hablar con, en lugar de hablarle a todas las partes involucradas.

El diálogo genuino implica no solo el que se lleva a cabo con la comunidad internacional sino también el diálogo entre las mujeres y los hombres sudaneses. Este diálogo debería comenzar con la participación genuina de las mujeres en el proceso de paz. El proceso de paz de Afganistán demuestra que las cuotas de participación de las mujeres no son suficientes para lograr una participación real. Las cuotas sirven solamente para complacer a los donantes a cuantificar lo que está más allá de los números—el involucrar a las mujeres de forma significativa en los procesos que determinan sus vidas. Sudán puede enorgullecerse de tener muchas mujeres notables cuyas voces se escuchan, y que aún necesitan escucharse. Para escucharlas, la comunidad internacional debe mirar más allá de los sujetos usuales a aquellos que no están al frente del escenario.

El gobierno de Noruega, el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales (NUPI) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) impulsaron un proceso consultivo que llevó a las mujeres sudanesas a expresar sus prioridades y recomendaciones a los delegados para la Conferencia de Donantes para Sudán en Oslo, en abril de 2005.² Las mujeres sudanesas solicitan a las autoridades de su país, la ONU, la IGAD y la comunidad de donantes:

- enfatizar que la violencia contra las mujeres no será condonada y que su prevención es una prioridad

- aumentar la capacidad de las organizaciones locales y nacionales de mujeres
- garantizar que el 30% de las personas que tienen posiciones en todas las instituciones de transición establecidas bajo el Acuerdo Integral de Paz sean mujeres
- establecer un Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género
- establecer un Fondo de la Mujer dentro del Fondo de Múltiples Donantes (MDTF, por sus siglas en inglés) para programas específicos para mujeres
- garantizar los derechos de propiedad de las mujeres
- proveer oportunidades de capacitación vocacional para estudiantes adultos, dirigiéndose en particular a las mujeres
- establecer mecanismos de reporte confidencial y legislación funcional para llevar a los perpetradores de violencia basada en género ante la justicia
- proveer más apoyo psico-social tanto para mujeres como para hombres
- recolectar datos sobre el impacto de la violencia basada en género en mujeres y niñas, incluyendo la violencia como resultado del conflicto armado
- auspiciar una Conferencia Sudanesa sobre la Mujer incluyente, para definir una agenda a largo plazo y una estrategia para acelerar el empoderamiento de las mujeres y la igualdad/equidad de género.

Los donantes necesitan apoyar su retórica y demostrar el compromiso hacia las mujeres sudanesas mediante el incremento de las capacidades de las mujeres y el fomento de la igualdad y equidad de género. De otra forma, el proceso de reconstrucción sudanesa corre el riesgo de marginar más a las mujeres, lo mismo que en Afganistán.

Lina Abirafeh desempeña un cargo importante como Punto Focal de Género y Directora de la Unidad de Género del Cuerpo Secretarial Conjunto de Administración Electoral, Kabul.³ Es antigua Directora de País de Women for Women International, Afganistán, y está completando un doctorado en la Escuela de Economía de Londres evaluando el impacto de la ayuda internacional enfocada en género en Afganistán. Es autora de 'Políticas sobre la burka: las necesidades de las mujeres en Afganistán'.⁴ Correo electrónico: lalluneh@aol.com

1. www.un.org/events/res_1325e.pdf

2. www.womenwarpeace.org/sudan/docs/oslostatement.pdf

3. www.jemb.org

4. www.chronogram.com/issue/2004/10/news/burqa.php

Los niños perdidos en Sudán del Sur

por Una McCauley

Gran cantidad de jóvenes en Sudán del Sur están creciendo lejos de sus padres. Algunos hallazgos de investigaciones sugieren que muchos prefieren vivir fuera de estructuras familiares que no les apoyan, y que cada vez dependen más unos de otros para obtener apoyo y consuelo, que lo que obtienen con los adultos.

La guerra ha sesgado el equilibrio demográfico en el sur de Sudán, donde los niños forman el 53% de la población. Debido a las grandes cantidades de hombres que o bien han muerto o han sido forzados a migrar en busca de trabajo, las mujeres forman el 55% de la población. Las mujeres han tenido que adquirir una gran variedad de responsabilidades que no tenían antes de la guerra, retando la dinámica familiar en una sociedad jerárquica dominada por los hombres.

A medida que las agencias que atienden a la niñez en Sudán se han orientado a una visión más holística de la protección de los niños vulnerables, se ha vuelto evidente que hay lazos cíclicos entre la separación familiar, voluntaria o involuntaria, y la vulnerabilidad al reclutamiento, secuestro, explotación sexual y otros horrores que caracterizan las vidas de muchos niños en el sur de Sudán. Los niños que son separados de sus cuidadores originales son más susceptibles a abandonar a sus cuidadores subsiguientes debido a maltrato y percepción de falta de amor y apoyo. La preocupación por el impacto invasor que el VIH/SIDA tendrá en las estructuras familiares, ha llevado a un mayor interés en los niños separados y los niños que carecen de responsables primarios. El potencial movimiento de grandes números de desplazados internos y refugiados del norte y de los países vecinos despierta preocupación por los niños que se pueden quedar atrás, o ser separados antes de la partida o durante el viaje, así como el impacto que el alto número de repatriados pueda tener en los mecanismos familiares de supervivencia.

Es muy necesario contar con una

mejor comprensión de la separación: quienes son, cómo o por qué se han separado, cuales son sus opciones, qué mecanismos de supervivencia emplean los niños, sus familias, cuidadores y comunidades y cómo perciben la separación. UNICEF, las filiales de Save the Children Reino Unido y Suecia buscan responder a estas preguntas tomando una pequeña muestra de niños y adultos en el sur de Sudán afectados directa o indirectamente por la separación familiar.

Cómo han sido separados los niños

Hay muchas razones por las cuales tantos niños han sido separados de sus familias. Algunas veces son forzados a dejar sus hogares debido a los combates; otras es una decisión informada de parte del niño y/o la familia. Existe evidencia anecdótica de que grandes cantidades de niños han sido separados de sus familias debido a ataques y otros actos de guerra, reclutamiento militar y migración laboral pero hay poca documentación sobre separación familiar. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha realizado un registro limitado de los niños separados por la guerra—la mayoría de estos han huido por pánico de bombardeos aéreos—pero nunca ha habido un programa sistemático de rastreo y reunificación familiar en el sur de Sudán. Esto se debe en parte a la comprensión cultural y a las definiciones de la separación familiar y de a quién pertenecen los niños, así como el grado en el cual los niños separados son vistos como recursos económicos para ser absorbidos en nuevas familias. Muchas comunidades no consideran que un niño que vive dentro del sistema de apoyo

de la familia extendida pueda estar 'separado', ya que las prácticas tradicionales de cuidado permiten que un amplio rango de miembros de la familia y el clan tengan responsabilidad por el niño.

El reclutamiento militar ha sido una causa significativa de separación ya que todos los protagonistas han usado a los niños en papeles de combatientes y de apoyo. Los niños han reportado que su decisión de enlistarse es con frecuencia voluntaria—que decidieron escapar de situaciones difíciles y de abuso doméstico o que buscan venganza por el asesinato de sus seres queridos. El SPLM solía reclutar niños y separarlos de sus familias, aunque asegura que su ejército les proveía de un lugar seguro y protegido para niños separados de sus familias sin nadie más que velara por ellos. De los 16,000 niños que fueron formalmente desmovilizados del SPLA entre 2001 y finales de 2003, más de dos tercios vivían lejos de sus familias. Aunque su retorno ha sido relativamente fácil, este no es el caso con otras fuerzas armadas en el Sur, particularmente del ejército respaldado por el Gobierno de Sudán que reclutó niños por la fuerza o con la promesa de recompensarlos con premios en efectivo.

Otro grupo de alto perfil son los niños secuestrados, junto con mujeres y ganado, durante las redadas a manos de los norteños o, con menos frecuencia, en el curso de las redadas inter-tribales sur-sur entre los Dinka y Nuer y los Merle y Nuer. Dado que muchas de las redadas tribales se llevan a cabo en áreas inaccesibles no se conoce a cabalidad la extensión del problema. La migración de la fuerza laboral también ha causado una significativa separación. Dentro de las comunidades sureñas la gente se rehúsa a reconocer que haya movilización hacia Jartum u otras áreas controladas por el gobierno de Sudán. Sin embargo, la mayor parte de familias tienen parientes que se han ido al "norte" y la relación entre "norte" y "sur" es mucho más fluida de lo que muchos en el sur

admiten. Los niños que formaron parte del estudio y que quedaron abandonados cuando los padres migraron fueron acogidos por la familia extendida o clan.

Con frecuencia, la separación también es el resultado de la creencia tradicional entre las tribus nilóticas de que la separación temprana de los hombres de su familia es parte del proceso de crecimiento. Ni los adultos ni los niños participantes en la investigación vieron como alarmante el actual proceso de los niños que abandonan el hogar. Los jóvenes han dejado el hogar para buscar una mejor educación o subsistencia en la economía monetaria o en los campos de refugiados en los países vecinos, separándose voluntariamente de sus familias a una edad relativamente temprana. Un estudio de UNICEF de los niños de la calle en Jartum reveló que la mayoría eran jóvenes varones sureños, muchos de los cuales habían optado por dejar sus familias en el sur con la esperanza de superarse.

Entre los diferentes grupos tribales de Sudán del Sur, la responsabilidad por el cuidado de niños huérfanos o los que han perdido a sus responsables primarios, usualmente recae en la familia extendida, a menudo familiares maternos. No obstante, después de un conflicto tan prolongado y tanto daño a las formas de

subsistencia, las familias y comunidades no pueden lidiar con el creciente número de niños separados y huérfanos. La mayoría de los participantes adultos indicaron que cuidar de los niños separados es una carga pesada que recae casi completamente en las mujeres.

Qué dicen los jóvenes

La situación general de los niños es sombría y el hecho de que tantos niños hayan sido separados debido a condiciones adversas en sus hogares y comunidades despierta preocupación sobre las soluciones 'rápidas' a la separación familiar. Aunque muchas de las causas de la separación son las mismas para los niños que han sido separados por primera vez, el trato inadecuado de niños separados en muchos casos lleva a una nueva separación (o a que los niños dejen el hogar para buscar una mejor existencia).

La separación voluntaria se ve como una opción atractiva para muchos jóvenes. Los niños en todas las comunidades investigadas resaltaron el hecho de que los niños separados que viven en unidades familiares (sean familia extendida o familias adoptivas) son víctimas de abuso, discriminación y negligencia por parte de sus cuidadores, la comunidad y otros niños. La mayoría de

los niños separados entrevistados dijeron que no querían reunificarse con sus familias y argumentaron que habían dejado sus hogares porque sus vidas eran peores ahí. A menos que se puedan dar mejoras en los hogares, los niños no contemplarían la necesidad de regresar.

Las niñas enfrentan peores condiciones, especialmente en el norte de Bahr El Ghazal y el Alto Nilo occidental, donde no tienen la opción de irse y están atrapadas en situaciones de explotación y abuso. Muchas reportan ser abusadas sexualmente por miembros de sus familias extendidas y no tener nadie a quien pedir ayuda. El matrimonio temprano no es raro en muchas partes del sur de Sudán, pero las niñas separadas enfrentan el peligro de ser forzadas al matrimonio a una edad aún más temprana ya que esta es una forma de las familias encargadas de acceder a la dote y aliviarse de la carga de cuidar a la niña.

La privación de alimento es un problema importante para los niños separados. Los niños entrevistados dieron detalles de cómo los encargados de los niños separados les niegan regularmente el alimento y le dan trato preferencial a los hijos biológicos. Un jefe en el Alto Nilo occidental habló de cómo la gente encargada de niños separados a menudo finge que el niño "acaba de comer" cuando en realidad no ha comido por días.

Todos los niños expresaron una fuerte creencia en que la educación era la única forma en la que podrían mejorar su situación. Muchos sienten que los adultos erigen barreras para sus logros educativos. Más varones que mujeres dejan el hogar para buscar educación. Habiéndose ido de casa a menudo llegan a su destino solo para que se les impida ir a clases porque no pueden pagar los costos. Las niñas tienen menor probabilidad de irse a buscar educación ya que ni ellas ni sus encargados las consideran una prioridad. Y en todo caso rara vez se les da la oportunidad de asistir a la escuela, aunque haya una disponible.

Todos los entrevistados



mencionaron violencia doméstica, violencia basada en género y acoso sexual como causas de la separación. Las mujeres reportaron que los hombres desempoderados por la guerra han perdido estatus, se han brutalizado por la vida militar y regresan a intimidar y acosar a sus esposas. Los niños dijeron que los padres a menudo son tan violentos que sus madres abandonan el hogar, dejándolos solos con sus padres que no les cuidan y por lo tanto ellos también quieren irse. Gracias a las secuelas de la violencia sexual fuera del hogar, algunas mujeres ya no pueden cuidar a sus propios hijos y terminan yéndose del hogar.

Los niños están preocupados por el alcoholismo. Niños en todas las comunidades mencionaron que el problema del abuso de alcohol por parte de los padres es como un factor principal que contribuye al abuso doméstico y la negligencia. “El alcoholismo lleva al maltrato infantil, especialmente el maltrato sexual de las niñas, lo que frustra a los niños y los fuerza a huir de sus hogares,” reportó una menor adolescente en Ecuatoria Occidental. Los niños separados que viven en mercados o como niños soldados usan el alcohol para consuelo. Además, los adultos y los niños han notado un incremento en el uso de marihuana entre niños y niñas.

Un niño en el norte de Bahr el Ghazal reportó que “los niños separados son abusados y explotados. Se les obliga a buscar su propia comida aún cuando el padre todavía vive.” El afecto viene tradicionalmente de las madres y no de los padres. Mientras que un niño que aún tiene padre puede no ser definido como un niño separado parece que muchos de ellos comparten el mismo sentimiento de estar descuidados. Los entrevistados, adultos y niños, remarcaron que un niño cuya madre ha muerto está tan mal como un niño con ambos padres fallecidos. Los padres viudos tienen muy poco que ver con la crianza de un niño. En muchos casos, los padres satisfacen sus necesidades alimenticias yendo a la casa de un vecino o pariente pero a menudo no proveen comida preparada para sus propios hijos y esto es considerado como un comportamiento aceptable entre los adultos.

Los niños separados a menudo forman pequeños hogares liderados por otros niños. Los niños que viven en mercados en el norte de Bahr El Ghazal describen cómo cuentan unos con otros para tener apoyo emocional y físico. “Los niños se ayudan entre sí compartiendo comida, los más grandes cuidan a los más pequeños y a las niñas de otros niños que podrían lastimarlos. Se ayudan entre sí con trabajo como machacar sorgo, lavar ropa y cuidar ganado.”

Los jóvenes tienen una idea clara sobre lo que es bueno para ellos y son capaces de tomar decisiones inteligentes sobre sus vidas. Debe reconocerse la capacidad de decidir de muchos niños separados de no regresar a sus hogares a menos que haya mejoras significativas.

Hay un sentido claro de reclamo entre muchos niños sobre la forma en que han sido tratados en sus casas: se les ha negado educación, han sido usados para trabajar y, muy importante, se les ha negado amor y cuidado. Los niños parecen tener una idea muy clara de lo que quieren de sus padres y consistentemente afirmaron en las entrevistas que era su derecho el recibir amor y atención emocional de sus padres, así como que se atendieran sus necesidades físicas. Si estos derechos no eran atendidos, entonces eso era suficiente razón para dejar el hogar.

Los investigadores se sorprendieron por la fuerza de la opinión expresada por los niños entrevistados sobre el impacto que un hogar infeliz tiene en sus vidas. Muchos niños atribuyen la separación a lo mal que se les trata en la familia y al poco afecto y amor que sienten que reciben. Las niñas describen como un ‘buen hogar’ aquel en el cual:

- hay amor
- hay alimento, y todos los niños tienen partes iguales
- nadie te insulta
- uno quiere estar ahí al final del día
- las personas hacen cosas juntas
- no hay discriminación entre niños
- nadie habla de quién es un huérfano y quién no
- es permitido ir a la escuela.

Re-enfocando la protección de los niños

En años recientes mucha de la atención de las agencias internacionales que trabajan en protección infantil se ha centrado en actividades con grupos de niños de alto perfil—por ejemplo, la desmovilización de niños asociados con las fuerzas combatientes y el regreso de niños y mujeres secuestrados de áreas controladas por el gobierno de Sudán. El sector de protección infantil en el sur de Sudán es pequeño y carece de recursos, y se debe hacer más para atender las necesidades de protección de los niños más vulnerables, quienes sean y dondequiera que estén.

Es importante:

- abandonar las nociones románticas sobre la naturaleza elástica y acogedora de las familias extendidas y las comunidades anfitrionas
- reconocer la legitimidad del enojo de los niños y la forma en que han sido tratados en sus hogares, cómo se les ha negado la educación, obligado a trabajar y privado de amor y cuidado
- priorizar el apoyo a las niñas
- comprender que una tradición de dejar el hogar puede ser normal y no tratar de imponer normas y estándares familiares que son inaceptables para los adolescentes varones
- establecer actividades de rastreo de familias en la comunidad y modelos estandarizados de seguimiento y monitoreo comunitario para evaluar que tan bien protegidos están los niños separados y reunificados y atender a sus preocupaciones inmediatas de protección
- apoyar el trabajo social comunitario encontrar mecanismos para escuchar a lo que los niños y jóvenes están diciendo y para ayudar a los adultos a reconocer los peligros del conflicto y resentimiento inter-generacional.

Una McCauley es Oficial de Protección de UNICEF para Sudán del Sur. Correo electrónico: umccauley@unicef.org. UNICEF en Sudán: www.unicef.org/infobycountry/sudan.html

Género, educación y paz en Sudán del Sur

por Jackie Kirk

La Secretaría de Educación del SPLM ha ligado explícitamente los temas de género, educación y paz en la Dirección de Equidad de Género y Cambio Social. Este movimiento vanguardista reconoce el potencial de la educación para intensificar una paz con justicia de género. La Secretaría de Educación ahora enfrenta el reto de satisfacer expectativas muy altas para la educación en formas que sean equitativas en términos de región, etnia y género. Las disparidades regionales son significativas: las niñas en Bahr El Ghazal, el Alto Nilo, las Montañas de Nuba y el sur del Niño Azul, enfrentan desafíos prácticos considerables para acceder a la educación ya que hay muy pocas escuelas en estas áreas. El Programa de Apoyo a la Equidad de Género (GESP, por sus siglas en inglés) de la Secretaría de Educación/Programa de Educación Básica de Sudán (SBEP, por sus siglas en inglés)¹ provee apoyo con becas a más de 2,000 niñas y mujeres en escuelas secundarias e instituciones de capacitación para maestros. Diseñado para abordar el problema de las barreras en la educación de las niñas, provee fondos para escuelas secundarias e instituciones de capacitación de maestros con base en el número de niñas y mujeres inscritas. Esto incluye un subsidio fijo para los gastos de las niñas. Las decisiones de cómo usar el resto del dinero son tomadas por las escuelas a través de un proceso participativo que involucra a estudiantes hombres y mujeres, así como a maestros y representantes de la junta directiva de las escuelas. Además, cada niña recibe un 'paquete de apoyo' que incluye toallas sanitarias, ropa interior y jabón.

Una evaluación inicial indica que el GESP está contribuyendo al incremento de las inscripciones, disminuir las tasas de abandono, aminorar el ausentismo y mejorar las condiciones en las que las niñas estudian y viven. Los paquetes de apoyo permiten a las niñas permanecer más tiempo en los salones de clase y no ausentarse más durante su menstruación. Su distribución ha

iniciado discusiones sobre un tema previamente desatendido y despertado la conciencia entre los maestros hombres sobre las necesidades específicas de las niñas.

La construcción de la paz en Sudán del Sur requiere de un cambio en el autoritarismo y el patriarcado hacia un enfoque más democrático y participativo. Las escuelas son lugares críticos para esta transformación, no solo porque los estudiantes en las escuelas hoy en día son potenciales líderes del futuro, sino también porque las escuelas son instituciones clave en las comunidades con el potencial de modelar nuevas formas de trabajar. El GESP tiene potencial para hacer la experiencia de la escolaridad para niños y niñas más sensible al tema de género, participativo y centrado en los estudiantes.

No obstante, la capacidad institucional para comprender e implementar conceptos nuevos y complejos tales como la participación de los estudiantes y la enseñanza con énfasis en género es limitada. Los maestros hombres, a pesar de volverse más conscientes de las necesidades y perspectivas de las niñas, carecen de información y herramientas para transformar sus prácticas didácticas de acuerdo con ello. Las escuelas e instituciones de capacitación están solicitando más insumos y apoyo, incluyendo capacitación de maestros y aumento de capacidades para facilitar, por ejemplo, más métodos de enseñanza democráticos al tema de género en el salón de clases y un estatus más alto para las maestras.

El currículo y los materiales didácticos son fuerzas importantes para la equidad de género. Se debería capacitar tanto a hombres como a mujeres para tener éxito en la escuela, reforzar sus derechos y prepararlos para participar activamente en los procesos de desarrollo y reconstrucción. En ausencia de un currículo común, las escuelas secundarias usan currículos y/o materiales didácticos ugandeses o kenianos. El desarrollo de un nuevo currículo y sistema de evaluaciones

para el nuevo Estado es una oportunidad crítica para repensar qué aprenden los niños en las escuelas y reorientar el contenido y los procesos de escolarización para promover la equidad y la paz.

Hacer esto requiere repensar no solo los currículos primario y secundario sino también qué—y cómo—aprenden los maestros. Con apoyo del SBEP, se está desarrollando un currículum unificado de educación para maestros con énfasis en metodologías centradas en el estudiante y enfoques democráticos en el salón de clases. Hay un nuevo enfoque sobre el papel de los maestros como 'agentes de cambio' en las escuelas, comunidades y la nación. Los maestros deben involucrarse activamente en la creación y sostenimiento de escuelas y salones de clase que contemplen el tema de género — especialmente para las niñas.

La reconstrucción y transformación educativas en contextos de post-conflicto requieren de alimentación tanto de hombres como de mujeres. No obstante, en Sudán del Sur hay pocas maestras y aún menos mujeres en papeles de administración educativa. Un mayor número de maestras en las escuelas podría mejorar las oportunidades y experiencias educativas de las niñas. Una tasa mayor de inscripciones y retención de niñas puede llevar entonces a una mayor población de mujeres listas e interesadas en la formación magisterial y, finalmente, a un mayor número de maestras.

A medida que más mujeres se dedican a la enseñanza, debe procurarse que las maestras sean consideradas miembros plenos del equipo escolar con el mismo estatus y expectativas que los maestros, y no solamente se les asocie con ayudar a las niñas a lidiar con la menstruación y a evitar los embarazos tempranos. La atención a estos puntos debe incluir capacitación para todos los maestros, así como materiales de comunicación tales como carteles y anuncios de radio para reclutar y retener mujeres en la enseñanza.

Como ha resaltado un reporte de USAID², la violencia basada en género (GBV, por sus siglas en inglés) es un problema real para las mujeres de Sudán del Sur. La violencia de género —o el miedo de la misma— puede limitar la participación de las mujeres/niñas en la educación. Los padres pueden mantener a sus hijas fuera de la escuela por miedo de ataques en el camino hacia o desde la escuela. Las mujeres que tienen miedo de ser golpeadas por sus maridos tienen pocas probabilidades de volverse maestras y agentes comunitarios de cambio. La capacitación de maestros y los talleres para estudiantes son oportunidades importantes para atacar la GBV. Los maestros también pueden ser una parte importante de los mecanismos de reporte y respuesta a través de los cuales las afectadas de GBV pueden obtener ayuda—pero deben seguir un código de conducta y procedimientos muy claros de respuesta a violaciones. El establecer tales mecanismos de re-

porte es un reto cuando hay tan poca infraestructura educativa.

Recomendaciones

La educación para la equidad de género y la paz en Sudán del Sur requerirá de:

- establecimiento de sistemas transparentes y democráticos de administración educativa
- nuevas estrategias para contratar más maestras
- basar el contenido de la capacitación magisterial en las experiencias y perspectivas de las mujeres tanto como de los hombres
- diseñar capacitaciones específicas para las necesidades de las maestras: no deberían considerarse 'de recuperación' sino como oportunidades para que las mujeres compartan experiencias, discutan problemas de género y desarrollen capacidad para liderazgo y construcción de la paz

- asistir a las maestras para ocupar puestos en administración educativa
- empoderar a las maestras y maestros para que sean agentes de protección contra la GBV.

Jackie Kirk es Investigadora Asociada en el Centro McGill para Investigación y Enseñanza sobre la Mujer (MCRTW), Montreal, y consultora que trabaja con el Programa de Educación Básica de Sudán. Este artículo ha sido enriquecido por otros miembros del equipo del SPEP, incluyendo a Joy du Plessis, Cathy Beacham, Kaima Ruiga, Christine Jada y Gemma Helen Pita, y el apoyo de muchas mujeres y niñas sudanesas. Correo electrónico: jackie.kirk@mail.mcgill.ca

1. www.ineesite.org/standards/sbep1.asp; www.careusa.org/careswork/projects/SDN093.asp

2. www.womenwarpeace.org/sudan/docs/usaiddgbv.doc

Alumnas adolescentes repatriadas a Sudán, en la escuela secundaria de niñas de Yei. ACNUR planea reemplazar la escuela con un internado fuera de Yei.



El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional

Aunque los retos permanecen, el Plan de Acción de México ha logrado un progreso significativo al atender las necesidades de protección de refugiados y desplazados internos en América Latina.

En la década de los ochenta, América Central fue uno de los principales campos de batalla de la Guerra Fría. Lo que comenzó esencialmente como conflictos sociales por la falta de tierra de los campesinos pobres, la distribución desigual de la riqueza y el gozo restringido de los derechos políticos se volvió en una serie de guerras de representación de ideologías y geopolítica, a medida que los Estados Unidos y la Unión Soviética apoyaron bandos opuestos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Como resultado de estas guerras, más de dos millones de personas fueron forzadas a abandonar sus hogares y se convirtieron en refugiados o desplazados dentro de sus propios países.

Enfrentados con esta aguda crisis humanitaria, ACNUR y varios expertos gubernamentales y juristas eminentes de América Latina diseñaron una respuesta innovadora y creativa, que se basó en la generosa tradición latinoamericana de asilo: la Declaración de Cartagena.¹

La Declaración tomó su nombre de la ciudad histórica de Cartagena de Indias en Colombia, donde fue adoptado en noviembre de 1984. La Declaración de Cartagena es mejor conocida por haber ampliado la definición de refugiados para incluir a aquellos que han huido de sus países debido a que sus vidas, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, agresión extranjera, conflicto interno, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que han perturbado seriamente el orden público.

Veinte años después de la Declaración de Cartagena, otro conflicto está amenazando la estabilidad de la región. El conflicto de cuarenta años de duración en Colombia ha resultado en el desplazamiento forzoso dentro

y a través de las fronteras del país, de más de tres millones de hombres, mujeres y niños. En contraste con estos antecedentes desalentadores y apoyándose en la Declaración de Cartagena, el endoso en noviembre de 2004 de veinte países latinoamericanos de la Declaración y Plan de Acción de México² fue un verdadero hito.

Plan orientado a la acción

Más que una simple declaración de buenas intenciones, el Plan de Acción de México establece pasos concretos para atacar los mayores desafíos a la protección de refugiados y desplazados internos en América Latina. En particular, el plan orientado a la acción intenta hacer avanzar el desarrollo de sistemas de asilo y la capacidad de protección de los gobiernos y ONG.

“El Plan de Acción de México se enfoca en la solidaridad y el compañerismo,” explica Philippe Lavanchy, Director de la Oficina para las Américas de ACNUR. “Solo trabajando juntos podemos esperar una mejor protección de los refugiados y desplazados mientras que se buscan soluciones a sus necesidades.”

por William Spindler

El Plan de Acción propone acciones concretas que incluyen trabajar para lograr la autosuficiencia e integración local en las ciudades (el programa ‘Ciudades de solidaridad’), estimular el desarrollo social y económico en áreas fronterizas para beneficiar a los refugiados y a la población local (el programa ‘Fronteras de solidaridad’), así como establecer un programa de reasentamiento en América Latina como una forma de aliviar la presión en las comunidades que recibieron grandes cantidades de refugiados (el programa ‘Reasentamiento en solidaridad’).

El Plan, que también está diseñado para atender las necesidades humanitarias de las personas que huyen de la violencia en Colombia, incluye un programa exhaustivo para evaluar las necesidades de los refugiados y de las comunidades anfitrionas locales, especialmente en áreas fronterizas de los países vecinos, tomando en cuenta las actividades humanitarias complementarias y las orientadas al desarrollo.

“El espíritu de solidaridad entre los vecinos es la mejor garantía para los refugiados,” dijo el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Antonio Guterres, a un grupo de embajadores y delegados gubernamentales reunidos en Ginebra, en octubre de 2005, para revisar el progreso del Plan. “El Plan crea un enlace crucial

Trabajando con niños desplazados traumatizados en Carepa, Uraba, Colombia



entre los desplazados internos y los refugiados—la protección y las soluciones duraderas para un grupo deben incluir al otro—y elabora métodos prácticos para asistir a los desplazados internos. Esto debe ocurrir dentro del enfoque de colaboración de la ONU y requerirá de compromiso, pensamiento claro, y financiamiento adicional.”

Logros y desafíos

Desde noviembre de 2004, cuando se adoptó el Plan de Acción en Ciudad de México, ha habido un progreso considerable en algunas áreas tales como legislación, determinación del estatus de refugiado, reasentamiento, aumento de la capacidad y protección en áreas fronterizas. Igualmente alentadores son los ejemplos recientes de cooperación regional para fortalecer las prácticas de elegibilidad nacional. No obstante, aún hay desafíos importantes. La implementación de algunos programas ha sido desigual como resultado de las dificultades prácticas para proveer protección efectiva en algunas situaciones, notablemente en el contexto del conflicto colombiano, y los recursos insuficientes de que se dispone.

Entre los logros específicos del Plan de Acción están la adopción de nueva legislación de asilo en Argentina y la expansión de programas de aprendizaje sobre protección a refugiados

para las autoridades fronterizas en varios países. Las discusiones continúan con las autoridades de Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Uruguay sobre el contenido de nuevos borradores de legislación de asilo y procesos de determinación de estatus de refugiado.

Al mismo tiempo, ha habido progreso significativo en la implementación del componente de reasentamiento del Plan de México. Argentina se ha unido a Brasil y Chile como países emergentes de reasentamiento para refugiados que enfrentan riesgos serios de seguridad en sus países de asilo primario y se están realizando discusiones constructivas con Uruguay y México. Aunque el número de refugiados que se benefician del reasentamiento aún es relativamente pequeño, es importante apoyar a estos países emergentes de reasentamiento para proveer soluciones regionales principalmente para refugiados colombianos.

El componente de soluciones duraderas del Plan también prevé la mejora de la integración local y la promoción de autosuficiencia de los refugiados tanto en centros urbanos como en áreas fronterizas afectadas por el conflicto colombiano.

En Costa Rica, las iniciativas de microcréditos y obtención de empleos ha

producido resultados medibles. En Ecuador, ACNUR está promoviendo el apoyo al desarrollo para las áreas que albergan a refugiados. En Brasil, ACNUR firmó un acuerdo con una institución financiera especializada en la provisión de crédito para los segmentos más pobres de la población para asegurar el acceso a crédito para la producción, vivienda y satisfacción de las necesidades más urgentes tanto para refugiados como para la población local en áreas donde hay muchos refugiados. En Colombia, ACNUR continúa trabajando estrechamente con las autoridades en áreas urbanas para garantizar el acceso de los desplazados internos a vivienda, educación, atención de salud y proyectos generadores de ingresos para asegurar que sus derechos de propiedad están protegidos.

No obstante, para que el Plan de Acción de México alcance sus ambiciosas metas, se necesita de un mayor compromiso de la comunidad internacional. Después de todo, la solidaridad no es un principio regional sino universal.

William Spindler ha trabajado con ACNUR en América Latina durante los últimos tres años. Correo electrónico: spindler@unhcr.org

1. www.acnur.org/index.php?id_pag=2302
2. texto completo en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf

Falta de ciudadanía: una crisis de derechos humanos olvidada

por Bill Frelick y Maureen Lynch

Las personas sin ciudadanía no aparecen en la pantalla del radar de la comunidad internacional. Investigaciones recientes indican que once millones de personas carecen de ciudadanía o nacionalidad efectiva. Esta es una seria violación al Artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que sostiene que toda persona tiene “derecho a una nacionalidad”.

La ciudadanía o nacionalidad es el lazo esencial entre un individuo y el Estado. Establecer y preservar el derecho de los individuos a una nacionalidad es un requisito necesario para la expansión y aplicación de todos los otros derechos humanos. Las personas sin ciudadanía tienen igual derecho de protección de acuerdo a la ley, a no ser arrestados arbitrariamente, sometidos a trato inhumano o tortura, privados de debido proceso

judicial, sometidos a trabajo forzoso o repatriado a lugares donde serían perseguidos. Los instrumentos de derechos humanos internacionales les otorgan a las personas sin nacionalidad iguales derechos al matrimonio, libertad de credo, expresión, religión y la mayoría de los otros derechos económicos, sociales y culturales.

No obstante, en la práctica, la falta de ciudadanía a menudo está acom-

pañada de privación por parte de un anfitrión de los derechos básicos y trato discriminatorio, particularmente con respecto a derechos laborales, libertad de movimiento y derechos de propiedad. De acuerdo al antiguo Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de Personas sin Ciudadanía:

Hay una gran brecha entre los derechos que las leyes internacionales sobre derechos humanos garantizan a las personas sin ciudadanía y las realidades que deben enfrentar. En muchos países hay problemas institucionales y endémicos que los no ciudadanos deben confrontar. Sin embargo, la situación se ha agravado ya que varios países han detenido o violado de otras formas los derechos de los no ciudadanos por miedo al terrorismo. El continuo trato discriminatorio de los no ciudadanos prueba la necesidad de estándares

claros y exhaustivos que gobiernen los derechos de los no ciudadanos, su implementación por los Estados, y un monitoreo más efectivo de su cumplimiento.¹

Una indicación de la poca atención que la comunidad internacional otorga a los no ciudadanos en general, o a las personas sin ciudadanía en particular, es que el mandato del Relator Especial de la ONU para los no-ciudadanos no fue renovado cuando expiró en abril de 2004, en buena parte porque éste había completado su estudio y la renovación de su mandato significaría un papel más activo de monitoreo.

Los Estados a menudo son renuentes a reconocer la presencia de personas sin ciudadanía en sus territorios. Rara vez se le cuenta en las estadísticas oficiales del gobierno como una categoría de residentes. Más a menudo, si al menos se reconoce su presencia, se les cuenta como “extraños” sin distinción. Mientras que el número exacto de personas sin ciudadanía no se conoce, una investigación de Refugees International (RI, por sus siglas en inglés) descubrió que:

- En Bangladés, más de 250,000 biharis (también llamados ‘pakistánicos varados’) viven en 66 campos miserables establecidos hace más de 33 años: tanto Pakistán como Bangladés se rehúsan a ofrecerles ciudadanía.
- Más de 140,000 de los residentes de la minoría ruso-parlante que se quedó en Estonia cuando ésta ingresó a la Unión Europea, tienen dificultades para obtener ciudadanía debido a los problemas para aprobar rigurosos requerimientos idiomáticos.
- En Tailandia cerca de dos millones de personas, la mitad de la población de las llamadas ‘tribus montañosas’, carecen de ciudadanía tailandesa y se les niega el derecho al voto, compra de tierra, obtención legal de empleos o a viajar libremente—a pesar de haber nacido en Tailandia.
- Millones de palestinos no solo son refugiados sino que también carecen de ciudadanía.
- En Kuwait, Bahrein, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos hay grandes cantidades de bidoons —primariamente árabes de países vecinos o que pertenecen a tribus en disputa con las élites gobernantes, pero también no árabes cuyas familias se establecieron en el Golfo hace generaciones—que están atrapados en un sistema que no les otorga protección alguna.

La lista sigue. Se encuentran personas sin ciudadanía también entre los butaneses en Nepal; minorías musulmanas en Birmania y Sri Lanka; gitanos europeos que han huido de conflictos en los Balcanes; minorías étnicas tales como los ‘pigmeos’ Batwa y Banyarwanda de la Región de los Grandes Lagos en África; Rohingya en Bangladés; poblaciones kurdas; personas de ascendencia haitiana en las Bahamas y en otras partes de la cuenca caribeña; algunos turcos meskhetianos y zimbabuenses de ascendencia india o con lazos con Malaui o Mozambique.

La Convención Relativa al Estatus de las Personas sin Ciudadanía de 1954² identifica una persona sin ciudadanía como alguien que no tiene lazos legales de nacionalidad con ningún Estado. A diferencia de los refugiados o los desplazados internos, los individuos sin ciudadanía generalmente no se benefician de la asistencia y protección de los gobiernos, las agencias de ayuda o la ONU, a pesar de su mandato sobre las personas sin ciudadanía. Esencialmente son huérfanos internacionales. En la actualidad, solo dos personas del equipo de las oficinas centrales de ACNUR están contratadas para enfocarse en esta población extensa y creciente.

La falta de ciudadanía no es un problema irresoluble. Amnistía Internacional USA y Refugees International recomiendan que:

- los gobiernos respeten el derecho humano básico de todos los individuos a una nacionalidad, se adhieran a los estándares internacionales para proteger a las personas sin ciudadanía, reduzcan la falta de ciudadanía facilitando la adquisición de la misma, permitan a los no ciudadanos igual acceso a derechos y beneficios dentro de sus fronteras y garanticen que todo niño sea registrado al nacer.
- La ONU y las ONG definan los mandatos de sus agencias y delinear objetivos operativos concretos, provean alivio a las necesidades inmediatas de las personas sin ciudadanía y organicen

una investigación global para identificar mejor a las poblaciones sin ciudadanía.

- La comunidad internacional fortalezca ACNUR como la agencia líder en asuntos de falta de ciudadanía y promueva el establecimiento de un departamento dedicado a ello dentro de la agencia.
- La Comisión de Derechos Humanos nombre un Relator Especial para los sin ciudadanía
- los donantes requieran y evalúen la protección de las poblaciones sin ciudadanía y provean nuevo financiamiento para apoyar el trabajo de la ONU y las ONG a favor de las personas sin ciudadanía.

Bill Frelick es Director de Programas de Refugiados en Amnistía Internacional USA. Correo electrónico: bfrelick@aiusa.org.

Maureen Lynch es Directora de Investigación de Refugees International. Correo electrónico: maureen@refugeesinternational.org. Es autora del reporte de RI ‘Las vidas en suspenso: el costo humano de la carencia de ciudadanía’, disponible en línea en: www.refugeesinternational.org/content/publication/detail/5051

1. David Weissbrodt, “Reporte final sobre los derechos de los no-ciudadanos” (*Final report on the rights of non-citizens*), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/23 (2003), www1.umn.edu/humanrts/demo/noncitizenrts2003-add3.html

2. www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_sp.htm

Mujer sin ciudadanía en Bangladés



Atendiendo la violencia sexual basada en género

por Bill van Esveld y Kirsten Young

ACNUR está trabajando para prevenir la violencia doméstica, sexual, física y emocional que afecta a las mujeres en los campos de refugiados, a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania.

Seisenta mil mujeres birmanas están viviendo en nueve campos de refugiados en Tailandia.¹ Muchas son sobrevivientes de violaciones y otras formas de abuso sexual en una Birmania en guerra, y continúan enfrentando violencia sexual y de género, aún después de huir a Tailandia. Los perpetradores incluyen soldados tailandeses, oficiales y campesinos pero sobre todo, compañeros refugiados. Las niñas son a menudo un blanco frecuente ya que los perpetradores sienten que pueden quedarse calladas por intimidación, aunque las estructuras sociales patriarcales que ‘castigan a la víctima’, dificultan que las mujeres de cualquier edad reporten la violencia sexual. En muchos casos, las mujeres no pueden divorciarse de esposos violentos. Las víctimas de violación algunas veces son obligadas a casarse para salvar su ‘honor’. Las mujeres que logran hacerse del coraje para reportar la violencia descubren que a menudo no tienen a donde acudir. En algunos campos, las organizaciones de mujeres refugiadas han establecido casas ‘seguras’, pero en un ambiente de campo cerrado donde no hay nada secreto, estos albergues están lejos de ser seguros.

Entre los refugiados los líderes hombres son a menudo indiferentes al problema. Cuando se toma acción, los procedimientos de justicia de los refugiados son arbitrarios. Si el perpetrador es influyente puede que escape al castigo o, a lo sumo, tenga que hacer una compensación monetaria simbólica a la familia de la superviviente. En contraste, los miembros de minorías étnicas o políticas pueden enfrentar castigos excesivamente severos, incluyendo ejecuciones sumarias.

Los sobrevivientes de la violencia sexual o de género deben superar obstáculos enormes para procurar su derecho a una solución legal en Tailandia. Los líderes de los refugiados generalmente solo permiten que los casos sean referidos al sistema judicial tailandés si el perpetrador es un ciudadano tailandés. Las autoridades tailandesas están igualmente satisfechas con dejar la administración de la justicia en los campos en manos de los líderes refugiados. Los comandantes tailan-

deses de los campos pueden ignorar los casos, trasladarlos a los comités de campo compuestos de refugiados o disponer sus propias soluciones. Hasta tiempos recientes, la mayoría de las investigaciones por parte de la policía y los fiscales tailandeses ocurría solo después de una presión persistente de ACNUR y las ONG.

Desde 2002, los programas formales para atender la violencia sexual y la violencia de género han sido una característica importante de la protección a refugiados de ACNUR en Tailandia. En colaboración con los líderes refugiados, los comandantes de campos, la policía, los fiscales, UNICEF, las ONG y los grupos de mujeres refugiadas, ACNUR está desarrollando mecanismos de respuesta acordes con los estándares internacionales. La concienciación de los refugiados y las autoridades tailandesas ha llevado a mayor cantidad de reportes y más casos referidos al sistema legal tailandés. Se han establecido comités en los campos para monitorear y reportar incidentes, y una promoción persistente con las autoridades tailandesas ha llevado a mayores niveles de investigación y seguimiento.

ACNUR reconoce que la prevención de la violencia sexual y la violencia de género requiere de cambios en las actitudes sociales y los sistemas de justicia, y de compromiso a largo plazo. El éxito depende de la ‘apropiación’ del problema por parte de los refugiados. Ahora hay comités formados por hombres y mujeres refugiados que son responsables por la concienciación y designación de personas refugiadas focales, que refieren a las sobrevivientes a los servicios médicos y de apoyo, y reportan los incidentes a ACNUR. La necesidad de estos mecanismos de reporte y referencia independientes es clara: los líderes refugiados a menudo se oponen a los nuevos comités y continúan ignorando el sufrimiento causado por la violencia sexual y la violencia de género.

Debido a que la prevención de la violencia basada en género está estrechamente relacionada con el incremento de los papeles de liderazgo de las mujeres refugiadas, ACNUR está trabajan-

do para incrementar la representación de las mujeres en los comités de los campos, capacitando a las mujeres en liderazgo y oratoria. También estamos financiando y coordinando un proyecto filmico que permita a las mujeres refugiadas relatar sus experiencias de violencia. La película será usada como material didáctico en los campos.

Es vital establecer mecanismos claros y simples de reporte y referencia. ACNUR—que no tiene permitido mantener presencia permanente en los campos—trabaja con muchas partes interesadas en responder a los incidentes de violencia sexual y la violencia de género. Se están desarrollando procedimientos operativos estandarizados en cada campo para coordinar mejor las respuestas. Los elementos clave incluyen:

- garantizar el derecho de la sobreviviente a la seguridad, confidencialidad y respeto
- delinear un ‘mapa’ de pasos que una sobreviviente pueda realizar y garantizar que esté informada de sus opciones
- definir las responsabilidades de cada parte interesada para responder a los incidentes de violencia
- disponibilidad de apoyo psicológico
- prestación, cuando se requiera, de asesoría legal financiada por ACNUR.

Los esfuerzos de ACNUR han mejorado la situación para las sobrevivientes de violencia sexual, pero también han demostrado la dimensión desalentadora del problema. Se necesita de mayores esfuerzos combinados de la sociedad civil, los refugiados, las autoridades tailandesas y ACNUR para satisfacer las necesidades de protección de las mujeres refugiadas.

Bill van Esveld está asistiendo a la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York. C.E.: williamv@nyu.edu. Kirsten Young es Representante Regional Adjunta de ACNUR (en Protección), Oficina Regional para Tailandia, Camboya, Laos y Vietnam. C.E.: young@unhcr.org. Este artículo está escrito a título personal y no necesariamente refleja las opiniones de la ONU.

1. Se ha negado el acceso a ACNUR a otros 200,000 miembros de la etnia Shan en el norte de Tailandia, que deberían ser considerados refugiados de Birmania. Más de un millón de ciudadanos de Myanmar están en Tailandia como inmigrantes económicos; muchos podrían hacer reclamos válidos de estatus de refugiados, pero no han sido reconocidos ni filtrados. El gobierno tailandés no ha firmado la Convención de Refugiados de 1951 ni sus Protocolos, no utiliza el término ‘refugiado’ ni ‘campos de refugiados’ y no tiene legislación específica para refugiados.

IRIN cumple su primera década

por Joanne Clark

IRIN 1995 - 2005 10 ans au service de la communauté humanitaire

La Red de Información Regional Integrada (IRIN, por sus siglas en inglés) ha avanzado mucho más allá de su cobertura inicial de tres países. Una década más tarde, IRIN constituye un servicio de noticias multimedia que produce reportes diarios y analíticos, video de noticias y transmisiones de radio que cubren África, Asia y el Medio Oriente.

Muchos se sorprenden al saber que IRIN es un servicio de la ONU. Albergado dentro de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), IRIN ofrece cobertura editorialmente independiente de las situaciones humanitarias. Hace diez años, la creación de IRIN marcó el comienzo de una revolución de la información que ha transformado la habilidad de la comunidad humanitaria para responder a las crisis, mejorado el acceso a la información por parte de las comunidades afectadas por crisis y asistido a los medios internacionales en sus reportes. “Pocas personas podían visualizar en aquel tiempo cómo IRIN evolucionaría hacia el servicio de noticias humanitarias que es hoy en día,” dijo Pat Banks, coordinador y fundador de IRIN.

Las agencias humanitarias indican regularmente que hay un mayor interés en su trabajo como resultado directo de la cobertura de IRIN y, en los países afectados por crisis, la información que constantemente proporciona IRIN, también ayuda a llevar necesidades urgentes a la atención de aquellos que pueden intervenir. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja iraquí en Kirkuk, manifestó haber empezado a recibir donaciones de otras ONG después de una historia de IRIN que resaltaba las

necesidades médicas críticas. Cuatro compañías contactaron el Centro de Investigación para el SIDA en Bagdad y ofrecieron asistencia, después de una historia de IRIN sobre escasez de drogas. Hay muchos otros ejemplos. IRIN también recibe solicitudes regulares de sus fotografías, noticias en video y documentales. Los videos son utilizados por servicios de noticias como la BBC, CNN, CBC, TV2 y muchos otros. Un documental de IRIN, “Nuestros cuerpos...su campo de batalla”, es ahora parte de los paquetes estandarizados de capacitación de personal para numerosas ONG y también se utiliza para sensibilizar al ejército local y al personal de vigilancia de la paz.

Llegando a la población local

Los medios ofrecen el vehículo más efectivo en países afectados por crisis para llegar a miles de personas vulnerables. No obstante, como

miles de estadounidenses atrapados por el huracán Katrina —en un país dotado con la tecnología y los recursos más avanzados— pueden testificar, la gente con la mayor necesidad de información durante una crisis son los que tienen menos probabilidades de poder ver, oír o leer sobre la misma. En las naciones en desarrollo el impacto de las crisis a menudo es peor. En muchos países donde existe el servicio de IRIN, hay poco acceso a los periódicos, televisión o Internet. Los conflictos también interrumpen los servicios de información y las leyes de represión de la prensa—o la amenaza de encarcelación—pueden resultar en cobertura superficial, censurada o sesgada. IRIN está comprometida a asistir a los medios locales y sostener su capacidad para proveer información de calidad a las poblaciones durante tiempos críticos. La provisión de noticias de IRIN ofrece acceso a los reportes y fotos que no podrían hacerlo de otro modo. IRIN contrata periodistas locales para proveer reportes diarios y consecuentemente, los ingresos de los medios locales son de lo más escasos. Además, el estatus internacional de IRIN le permite reportar abierta y objetivamente en aquellos lugares donde los artículos atribuidos a reporteros locales

Periodista de IRIN en Burundi.





Personas en Burundi escuchando IRIN.

PlusNews:

www.plusnews.org/



IRIN también opera PlusNews, el mayor servicio de noticias sobre VIH/SIDA en el África subsahariana. PlusNews provee un servicio de información directa en la lucha contra el VIH/SIDA. Sus historias están ayudando a los periódicos y estacio-

nes de radio locales a informar a sus comunidades. Los artículos de PlusNews se presentan regularmente en la radio local y los servicios impresos desde Gabón hasta Uganda y están incluidos en los manuales de capacitación para medios y en currículos universitarios. Además, cada semana en el 'Diario de Hayden', el periodista Hayden Horner de PlusNews escribe sobre sus experiencias como un joven Sudafricano VIH-positivo. El propósito es contribuir a la eliminación del estigma del VIH/SIDA al proveer un rostro humano para el mismo. El diario se está transmitiendo a través de Internet, periódicos y aún en boletines escolares, lo que da testimonio de su éxito.

provocarían acciones de represalia. Además, un servicio de radio de IRIN apoya a las estaciones de contraparte local en Afganistán y en varios países en África. En Costa de Marfil, por ejemplo, la Radio de IRIN trabaja con las estaciones locales para permitir el intercambio de información tanto en zonas dominadas por el gobierno como por los rebeldes, por lo tanto aumentando el entendimiento entre las comunidades.

Llegando a los medios internacionales

Los medios internacionales tienen un presupuesto limitado. A lo largo de la última década, los reportes cada vez menores y el alto costo de reportar en Afganistán, la guerra en Iraq y el tsunami del Océano Índico han llevado al cierre de oficinas y recortes en cobertura de medios internacionales. Como resultado, algunos servicios de cables y redes televisivas han reducido dramáticamente su cobertura de África y Asia Central. Más

y más periodistas y editores están volviéndose a los reportes de IRIN de los cuales pueden extraer historias para compartir con sus lectores. Los servicios de noticias tales como la BBC, Le Monde y el New York Times han utilizado IRIN como fuente.

Joanne Clark es Oficial Principal de Información y Comunicación en IRIN. Visite el sitio en Internet de IRIN y/o suscribase al servicio gratuito por correo electrónico en www.IRINnews.org. La sección de IRIN sobre refugiados y desplazados internos está en: www.irinnews.org/frontpage.asp?SelectTheme=Refugees_IDPs

Los editores pueden contactar Joanne@irinnews.org para saber más sobre los servicios para los medios.



Institución Brookings-Universidad de Bern Proyecto sobre Desplazamiento Interno



Desplazados internos en los Balcanes—los retos del retorno

En junio, Walter Kälin, el Representante del Secretario General de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, visitó Croacia, Bosnia-Herzegovina y Serbia y Montenegro incluyendo Kosovo. En toda la región determinó que, varios años después de los conflictos armados de los noventa, se ha logrado mucho en cuanto a la atención de las necesidades y problemas de las poblaciones desplazadas. El número de desplazados internos ha sido reducido significativamente ya que muchas personas han podido regresar a sus lugares originales de residencia. Un gran número de disputas de propiedad han sido resueltas y las casas y apartamentos han sido reclamados por, o por lo menos reasignados a sus propietarios anteriores.

No obstante, el Representante también concluyó en que se necesita de grandes esfuerzos para remover los obstáculos que quedan para que los desplazados internos gocen plenamente de sus derechos.

Una preocupación particular son las condiciones y las diferencias abismales de vivienda de miles de desplazados internos en los centros colectivos o asentamientos irregulares, que a menudo carecen de instalaciones sanitarias, agua o electricidad. La mayoría de estos desplazados internos pertenecen a grupos particularmente vulnerables, tales como ancianos, discapacitados, hogares encabezados por mujeres e individuos severamente traumatizados. Hay una necesidad urgente para que se encuentren soluciones duraderas para estas personas que no están en posición de regresar o integrarse localmente por sí solas. La comunidad internacional debería proveer la asistencia necesaria a las autoridades nacionales y locales encargadas. En Mitrovica, al norte de Kosovo, familias gitanas han estado viviendo por años en un campo adyacente a una antigua mina y su salud ha sido gravemente afectada debido al envenenamiento con plomo. El

Representante solicitó una evacuación inmediata y pidió a la comunidad internacional y a los donantes los fondos para permitir que estas personas vivan con dignidad.

Un desafío importante en toda la región es que el regreso sea sostenible, en particular para las minorías, que enfrentan discriminación, acoso y pobreza severa. Aún cuando los repatriados han podido re-apropiarse de sus casas, los fondos para reparaciones y reconstrucción a menudo no están disponibles. En algunos casos, la reconexión del agua y la electricidad han sido retrasadas injustificadamente. En muchas comunidades, la policía ha estado renuente a investigar incidentes de saqueo y acoso y el poder judicial está débil, sobrecargado e incapacitado para procesar casos de forma eficiente. La impunidad continua por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad obliga a los repatriados a vivir junto a los perpetradores de las violaciones más severas de derechos humanos.

Los repatriados de minorías también sufren discriminación en cuanto al acceso a empleos así como a educación en su propio idioma. En algunas localidades, el uso provocativo por parte de las autoridades de símbolos nacionales y religiosos hace que los repatriados se sientan en riesgo, mal recibidos y discriminados. Todos estos factores constituyen obstáculos para que los desplazados internos de grupos minoritarios regresen a sus hogares y ha provocado que muchos repatriados se vayan de nuevo.

El Representante instó a las autoridades responsables a que den prioridad a la búsqueda de soluciones para los problemas mencionados. El retiro de algunos de estos obstáculos apenas requiere de recursos adicionales. Por ejemplo, la remoción de engorrosos procedimientos administrativos y complejos requerimientos sobre documentación y registro permitiría a los desplazados

internos el ganar de nuevo acceso a la atención de salud, derecho a pensiones, beneficios de seguridad social, educación y el mercado laboral. El Representante tomó nota de las preocupaciones expresadas por muchos interlocutores en cuanto a que el regreso masivo de antiguos refugiados o solicitantes de asilo rechazados desde ciertos países de Europa Occidental se agregaría a la carga causada por el desplazamiento interno en las diferentes partes de la región, particularmente si no pudieron regresar a sus hogares. El Representante solicitó a los gobiernos involucrados que implementen tales repatriaciones cautelosamente y les urgíó a que se abstengan de repatriar miembros de grupos particularmente vulnerables a situaciones en las que se arriesgarían a permanecer como desplazados internos y quedarían sin la asistencia necesaria ni formas de proteger sus derechos.

Finalmente, no importando los resultados de las próximas decisiones políticas para la decisión, incluyendo el futuro estatus de Kosovo y la continuación de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro, no debe permitirse que estos arreglos afecten negativamente los derechos de los desplazados internos o creen nuevos desplazados internos o personas sin ciudadanía. Aún más, las negociaciones sobre el acceso a la Unión Europea de Croacia y Bosnia-Herzegovina proveen una oportunidad de presionar para obtener soluciones duraderas para los repatriados y desplazados internos.

Walter Kälin es Representante del Secretario General de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos y también Co-director del Proyecto Brookings-Berna. Sus reportes completos de misiones por país serán presentados a la Comisión de la ONU sobre Derechos Humanos en la primavera de 2006, disponibles en www.ohchr.org/english/bodies/chr/sessions/63/documents.



Capacitación sobre los Principios Guía en Aceh

por Christophe Beau

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (anteriormente el Proyecto Global sobre Desplazados Internos) tomó recientemente la decisión excepcional de extender su apoyo en capacitación—usualmente dirigido a personas desplazadas debido a conflictos y violencia—a actores involucrados en el proceso de recuperación pos-tsunami en Aceh, Indonesia, donde se reporta que unas 500,000 personas aún viven en asentamientos temporales o con familias que les han dado albergue.

Hubo tres razones principales detrás de la decisión del Centro para realizar los dos talleres sobre los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno que tuvieron lugar en Banda Aceh y Meulaboh, en septiembre de 2005.

Primero, la súbita operación internacional y de gran escala de respuesta al tsunami en Aceh, creó una oportunidad única para disseminar los estándares internacionales humanitarios y de derechos humanos en un área que, plagada por conflictos violentos entre el ejército indonesio y el grupo rebelde separatista GAM, ha estado por mucho tiempo cerrada a las organizaciones internacionales. La oportunidad debía aprovecharse sin retraso, ya que se temía que las autoridades limitaran drásticamente la presencia internacional en el área. La decisión inicial de la policía de no autorizar los talleres en marzo de 2005 [véase el número del RMF sobre el tsunami, pág. 28] mostró lo frágil que era el acceso para actividades orientadas a la protección.

Para asegurar un impacto a más largo plazo de los talleres de capacitación, los participantes fueron tomados principalmente de entre aquellos ubicados permanentemente en Aceh con mandato y capacidad de protección, incluyendo a las autoridades civiles, agencias inter-gubernamentales y ONG internacionales y locales. Los 65 participantes demostraron fuerte interés en la protección de los desplazados internos y los Principios Guía, y muchos salieron del taller con planes para continuar la promoción de los Principios Guía en sus áreas de actividad.

Segundo, los Principios Guía sobre Desplazamiento Interno, en los cuales

la capacitación del Centro se basa, también aplican a la protección de las personas desplazadas por desastres naturales. De hecho, la discusión de los Principios Guía durante el taller, resaltó los numerosos problemas de protección que enfrentan las comunidades desplazadas por el tsunami. Los líderes de las comunidades desplazadas pidieron una respuesta más rápida a sus condiciones de vivienda cada vez más deterioradas a medida que se acerca la estación lluviosa. Muchos continúan viviendo en tiendas o cabañas hechas mientras que prevalece la incertidumbre con respecto a la recuperación de sus propiedades perdidas. También se identificaron como necesidades importantes la del acceso a fuentes de ingresos y apoyo para la auto-suficiencia en las comunidades desplazadas. La discusión también reveló otras preocupaciones, a menudo más ocultas, tales como la falta de seguridad en los campos, las limitaciones a la libertad de movimiento y la falta de acceso a los servicios públicos. Las comunidades desplazadas raramente son informadas sobre seguimientos a las numerosas visitas de evaluación a sus asentamientos. La vulnerabilidad particular de las mujeres desplazadas también fue resaltada, con respecto a información y participación, seguridad y medios de subsistencia.

La tercera motivación para una extensión de la capacitación del Centro a la crisis del tsunami fue su traslape con la crisis de desplazamiento causada por el conflicto. Muchos desplazados internos han sido desplazados primero por el conflicto, que los forzó a bajar de las áreas montañosas a la costa, y luego por el tsunami, que los forzó a reasentarse de nuevo lejos del mar. Además, muchos asentamientos de desplazados internos están localizados en zonas de conflicto, o en comunidades que ya albergaban a personas desplazadas por el conflicto. A nivel local, son los mismos actores, particularmente las ONG locales, quienes trabajan por la protección de ambos grupos. En estas circunstancias, se consideró que la capacitación sobre los Principios Guía contribuiría, aún indirectamente, a la protección de la población desplazada por el conflicto en la provincia.

Los participantes resaltaron el hecho de que los desplazados por el tsunami en áreas de conflicto estaban descuidados y tienen poco acceso a programas humanitarios y de rehabilitación. Se determinó que muchos de los problemas de seguridad en los asentamientos de desplazados internos están ligados a la presencia significativa de fuerzas militares en la provincia, incluyendo las áreas cercanas a los asentamientos de desplazados internos. La falta de atención a las necesidades de los desplazados por el conflicto también fue resaltada, una preocupación que tomó particular significación cuando un acuerdo de paz firmado en agosto de 2005 entró en vigencia el 15 de septiembre. El apoyo para la rehabilitación de las áreas en conflicto será crítica para la consolidación del proceso de paz y la comunidad internacional debería trabajar activamente para extender sus operaciones más allá del desastre del tsunami.

Para el reporte de los talleres, incluyendo recomendaciones finales adoptadas por los participantes (en inglés y bahasa), véase www.idpproject.org/training/reports/2005/Aceh-report_Sept05.pdf

Para mayor información sobre capacitaciones del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, por favor contactar Christophe Beau en christophe.beau@nrc.ch

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno es parte del NRC y es una organización internacional no lucrativa que monitorea el desplazamiento interno causado por conflictos. La Base de Datos de Desplazados Internos provee información pública acerca del desplazamiento interno en 50 países.

www.internal-displacement.org
 Internal Displacement
 Monitoring Centre (IDMC)
 Norwegian Refugee Council
 Chemin de Balxert 7-9
 1219 Geneva, Switzerland
idmc@nrc.ch
 Tel: +41 (22) 799 0700
 Fax: +41 (22) 799 0701



Un músico toca una trompeta tradicional durante la ceremonia de investidura del fallecido Dr. Garang, 9 de julio de 2005.

Nuevas maneras de promover la paz en Sudán del Sur

La Casa de Nacionalidades www.houseofnationalities.org

El Sudán del Sur tiene alrededor de 60 comunidades étnicas y un legado de conflictos violentos entre las etnias. Tanto las instituciones modernas como las tradicionales, han sido debilitadas severamente por la guerra civil. Muchos sudaneses del Sur permanecen ignorantes de la cultura de sus vecinos. Para compensar esos problemas, un grupo de intelectuales se reunió en 2000 para establecer la Casa Sudanesa de las Nacionalidades. Ésta se dedica a unir a los sudaneses del Sur, manteniendo y celebrando su diversidad étnica, cultural, religiosa y lingüística. Trata a la cultura como un bien precioso pero vulnerable, que necesita respeto y protección. La iniciativa busca rescatar

lo que sea que quede de las instituciones legítimas tradicionales, y rehabilitarlas y adaptarlas al nuevo ambiente político.

Basado en sus propias tradiciones federalistas, el gobierno de Suiza apoya a la Casa de las Nacionalidades y promueve el establecimiento de un foro, para permitir a los representantes de todas las comunidades étnicas reunirse y consultarse entre ellos con regularidad. La rehabilitación de las autoridades tradicionales no está en conflicto con la modernización. De hecho, a través de varios talleres, las mujeres y los jóvenes han emergido como los más activos promotores de la Casa de las Nacionalidades, ya que

ésta les proporciona una plataforma para un diálogo público y abierto con los líderes tradicionales.

En ausencia de protección institucional, la diversidad cultural seguirá siendo vulnerable a la manipulación por parte de los políticos. Cuando se les descuida o desprecia, las culturas tienden a tornarse defensivas, agresivas y reaccionarias. Al crear conciencia de la diversidad cultural, la Casa de las Nacionalidades está pavimentando el camino para una cultura de cambio.

Para más información envíe un correo electrónico a: info@sudanhouseofnationalities.org ó a jacob.akol@ntlworld.com.

Proyecto de Paz Gurtong www.gurtong.org

El Proyecto de Paz Gurtong, es un intento, basado en la Internet, para establecer una coalición de los sudaneses del Sur en la diáspora, con el fin de promover la paz y la estabilidad entre ellos y dentro del propio Sudán.

El sitio web proporciona una gran riqueza de información sobre asuntos culturales, sociales, políticos, humanitarios y de desarrollo. Apunta a enlazar a los dispersos en un espíritu de reconciliación y amor por su tierra. Contiene una muy completa base de datos de ONG y grupos comunitarios, un foro para intercambio de opiniones divergentes, noticias frescas, enlaces web y mapas. Gurtong

también recibe apoyo del gobierno suizo.

La palabra Gurtong se deriva de otras dos palabras: un verbo, "gur", y un sustantivo, "tong". "Gur" significa "limar" y "tong" significa "lanza". Por lo tanto, "Gurtong" significa "limar la lanza", en el sentido de eliminar su filo. Las palabras y la frase tienen su origen en la mayoría de los lenguajes nilóticos: Acholi, Jieng, Nath, Chollo, Pari y Anyuak. Sin embargo, su significado simbólico asociado con hacer la paz, es usado comúnmente en Anyuak, cuando se están resolviendo serias disputas entre miembros de la comunidad étnica y entre éstos y miembros de otras comunidades. "Gurtong" significa para ellos

llevar a cabo un ritual, en el cual una lanza es limada contra una piedra hasta eliminar su filo y dejarla roma.

Para mayor información, contacte a *Napoleon Adok Gai*, Coordinador, Proyecto Gurtong para la Diáspora, Longonot Place, Hurry Thuku Road, PO Box 11756-00100, GPO, Nairobi, Kenia. Correo electrónico: nadok@gurtong.com

GURTONG

... uniendo a los sudaneses del Sur en la diáspora
www.gurtong.net