



Sudán se tambalea en su camino a la paz

¿Podrá un tratado de paz en el 2004 incluir genuinos acuerdos para compartir el poder?

POR PAUL MORTON

En el año 2004 podría presenciarse el final de la guerra civil más larga de la historia de África, la de Sudán. Esta guerra de 20 años entre el Gobierno y las fuerzas rebeldes apostadas en el sur, ha cobrado más de dos millones de vidas. Cualesquiera que sean los detalles de un eventual acuerdo de paz, éste establecerá un gobierno multinivel diseñado para compartir el poder entre diferentes órdenes de gobierno y entre distintas instituciones. Las dos principales partes de esa guerra, el Gobierno de Sudán y el Ejército/Movimiento para la Liberación de la Gente de Sudán (E/MLGS), han sostenido ya reuniones y han suscrito acuerdos preliminares.

El acuerdo para compartir la riqueza al que se llegó a principios de enero estableció algunos nuevos mecanismos de gobernanza, entre ellos una división de los ingresos relativamente equitativa. El banco central tendrá dos brazos, uno que aplicará las leyes bancarias del Islam en el norte, y otro que aplicará el sistema occidental en el sur. Se mantendrán dos monedas hasta que se fundan en una sola en todo el país. El desarrollo de estas estructuras requerirá de una gran voluntad política por parte de los sudaneses y también traerá consigo una gran necesidad de capacitación en todo el país. Adicionalmente, los sudaneses necesitarán mantener el compromiso necesario para cumplir con estas negociaciones durante su periodo de instrumentación.

Dos nuevos elementos han sido clave para el desarrollo de la paz en Sudán: el petróleo y el Protocolo de Machakos. El petróleo había sido descubierto ya antes, pero no fue sino hasta 1999 que se inició su bombeo a través de tuberías desde Puerto Sudán. El acuerdo de ambas partes para repartir la riqueza ha hecho del petróleo un punto clave de negociación. El Protocolo de Machakos, llamado así por el pueblo de Kenia donde fue firmado en julio de 2002, otorga a los sudaneses del sur un autogobierno y reconoce su derecho a la autodeterminación. Mientras el Gobierno sudanés se encuentra revisando documentos recientes producidos a finales del 2003, se mantienen buenas esperanzas de un acuerdo integral en el 2004.

Pero la comunidad internacional tendrá que mantener su apoyo al país por mucho más tiempo después de que se haya firmado el acuerdo. Proporcionar condiciones de seguridad a través de una fuerza internacional de monitoreo es solamente uno de los elementos de apoyo requeridos. La comunidad internacional también tendrá que proporcionar asistencia para hacer la nueva

estructura de gobernanza tan efectiva y transparente como sea posible: si los mecanismos acordados para la paz no llegaran a ser efectivos, con toda seguridad se puede afirmar que ésta no será sostenible.

Avances bajo el Protocolo de Machakos

Las perspectivas son alentadoras. Bajo cualquier perspectiva, las partes están más cerca de la paz que en cualquier otro momento desde que los insurgentes del E/MLGS se levantaron en armas contra el Gobierno en 1983. Al amparo del histórico Protocolo de Machakos del 2002, se hicieron acuerdos en noviembre y diciembre de 2003 en dos áreas altamente conflictivas, la de seguridad y la de distribución de la riqueza. Este nuevo impulso, resultado de la participación directa de los representantes de mayor jerarquía del Gobierno y del E/MLGS, así como de la creciente presión internacional, han creado esperanzas para que se llegue a un acuerdo integral a principios de 2004.



Centro ortopédico de la Cruz Roja para lisiados de guerra localizado en Lokichokio, Lopiding, Sudán.

Junto con estos reportes de progreso de las negociaciones, también hay indicios perturbadores de violencia en la región de Darfur del oeste, así como crecientes tensiones en el este. Lo anterior y el progreso logrado en las negociaciones

pueden parecer tendencias contradictorias, pero las persistentes tensiones indican que de hecho aún existen importantes dificultades a vencer, y que una paz sostenible requerirá más que un acuerdo de paz firmado entre los dos principales actores. Otros asuntos clave en la mesa de negociación son la distribución del poder y las decisiones sobre el status de Abyei, el Nilo Azul del Sur y las montañas de Nuba. Para que un eventual acuerdo de paz sea sostenible, se requiere también de un progreso significativo en la atención dada a las profundas divisiones de facciones al norte y el sur del país. Éste es un prerequisite importante para poder concentrar la atención necesaria en los retos de gobernar a un Sudán unido durante y después del periodo interino acordado.

¿Dos décadas para terminar con la guerra?

Previamente al actual proceso, se habían realizado varios intentos para finalizar esta última fase del conflicto, con poco o nulo éxito hasta 2002. Las actuales negociaciones están bajo los auspicios de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (AIGD), organismo iniciado por el Gobierno keniano en 1993, aunque ambas partes sudanesas no aceptaron formalmente los principios del organismo sino hasta 1997. La AIGD fue diseñada como un instrumento de cooperación regional en el Cuerno de África para coordinar iniciativas regionales de comercio,

Paul Morton es gerente de programas del Foro de Federaciones.

desarrollo y seguridad, pero también supervisa el proceso de paz en Somalia. Durante los años 90, la AIGD logró pocos avances en vista de que los actores regionales se concentraron cada vez más en otros asuntos, destacadamente en las guerras entre Etiopía y Eritrea, y en la República Democrática del Congo. La suerte del proceso de la AIGD cambió para bien en julio de 2002, con la firma del Protocolo de Machakos, que creó un marco para poder ampliar las negociaciones. Por otra parte, varios elementos se han conjugado para acelerar el proceso de paz durante los últimos dieciocho meses:

- las consecuencias de los ataques terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos;
- el involucramiento proactivo del líder mediador, el general keniano Lazaro Sumbeiywo;
- la creciente presión internacional; y
- la creciente presión de una población exhausta de la guerra en todo el país.

El Protocolo de Machakos sentó los fundamentos para la base de un futuro gobierno interino. El Protocolo afirma que los sudaneses del sur “tienen el derecho de controlar y gobernar los asuntos en su región y participar equitativamente en el Gobierno Nacional” y “el derecho a la autodeterminación a través de, entre otros mecanismos, un referéndum para determinar su estatuto futuro”. En esencia, el Protocolo compromete a las partes a alcanzar, a través de un periodo interino, un sistema de autonomía regional y distribución del poder dentro de un Sudán unido. La aceptación de esta diversidad reflejada en principios concretos, junto con la correspondiente necesidad de autonomía suficiente y de recursos para sostenerla, han sido elementos clave para encontrar una solución permanente a este conflicto. En este sentido, el Protocolo de Machakos representó un avance fundamental y preparó el camino para el progreso actual de las negociaciones.

El primer año de pláticas después del Protocolo de Machakos trajo un flujo constante de acuerdos en asuntos específicos, aunque con poco o nulo progreso en los asuntos más controvertidos como la distribución del poder y la riqueza. En la segunda mitad del 2003, el proceso se caracterizó por varios giros dramáticos, que iniciaron con la presentación en julio de lo que se conocería como el documento Nakuru. Este documento representó un cambio notable en la estrategia de mediación, porque avanzó gradualmente en asuntos individuales, hasta alcanzar enfoques integrales para el resto de los asuntos. A pesar de que el E/MLGS aceptó el documento como punto de partida, el Gobierno rechazó completamente los términos del convenio, diciendo que se contraponía a los principios de Machakos. La controversia alrededor del documento Nakuru creó inmediatamente una crisis y el fuerte tono del lenguaje usado por ambas partes generó temor ante la posibilidad de un colapso.

El estancamiento de estas pláticas al menos sirvió para preparar el camino para las discusiones personales entre el vicepresidente sudanés Taha y el líder del E/MLGS, Garang (un logro significativo y un cambio dramático que favoreció las discusiones directas entre ambas partes). Eventualmente, el resultado fue un acuerdo en Naivasha sobre el difícil tema de acuerdos de seguridad, incluyendo el uso de fuerzas integradas en regiones clave. Las discusiones continuaron durante el otoño, con un creciente optimismo para alcanzar un inminente acuerdo final en diciembre.

En este momento, se ha llegado a un acuerdo sobre la distribución de la riqueza, pero aún faltan por resolverse los asuntos de distribución del poder y el status de las tres áreas en disputa. A pesar de que el status de las tres regiones presenta el mayor reto, las apariencias sugieren que el impulso actual es lo

Sudán: una cronología

1955	Rebelión de los sudaneses del sur
1956	Sudán unificado se convierte en independiente
1963	Los rebeldes del sur se unen en el movimiento <i>Anya-Nya</i>
1972	El Acuerdo de Paz de Addis Ababa otorga autonomía al sur de Sudán
1983	El Acuerdo de Paz de Addis Ababa se disuelve
1983	Inicia la Segunda Guerra Civil, esta ocasión entre el E/MLGS y el Gobierno
1989	El Frente Nacional Islámico toma el poder con un golpe de Estado bajo el liderazgo de Omar Hassan al-Bashir
1999	El petróleo sudanés es bombeado a través de tuberías por primera vez desde Puerto Sudán
2002	El Protocolo de Machakos es firmado el 20 de julio por ambas partes en Machakos, Kenya
2003	Diciembre: El Gobierno y el E/MLGS acuerdan compartir la riqueza del petróleo del país
2004	Enero: El Gobierno y el E/MLGS acuerdan compartir los ingresos no petroleros

suficientemente amplio como para que ambas partes firmen un acuerdo. La habilidad que las partes tengan para incorporar a otras facciones, determinará el alcance del apoyo para el acuerdo.

Una larga historia de división

Las recientes guerras civiles en Sudán han enfrentado a un norte predominantemente árabe, musulmán, contra un sur africano, cristiano/animista. Esta división norte-sur surge de un proceso centenario de “arabización” e “islamización” en el norte de Sudán y la resistencia en el sur a estas fuerzas. La conquista británico-egipcia del Sudán de 1899 continuó agudizando esta división con la decisión de administrar al país por separado; el norte bajo una activa influencia egipcia y el sur administrado por los ingleses con la ayuda de una gran presencia misionera. La abrupta decisión de reunificar las regiones justo antes de la independencia formal, en 1956, dejó un país profundamente dividido para enfrentar la segunda mitad del siglo veinte. De hecho, la violencia había irrumpido aún antes de la independencia formal.

Un golpe de Estado en 1958, y la resultante agenda de islamización, alentó más rebeliones en el sur, que eventualmente llevaron a la formación del primer movimiento rebelde organizado, Anya Nya (veneno de serpiente). Esto condujo a la primera guerra civil, que duró desde la independencia hasta 1972. Igual que en el conflicto de los años 80 y 90, éste movimiento se caracterizó por enormes grados de influencia externa, en particular de las dinámicas de la Guerra Fría y del conflicto árabe-israelí, así como por fuertes tensiones regionales. No fue sino hasta 1972 cuando las partes lograron firmar el Acuerdo de Addis Ababa, que garantizó al sur una significativa autonomía, esto representó el punto más cercano a cualquier estabilidad que haya alcanzado Sudán en su historia independiente.

El presente conflicto comenzó en 1983 con la creación del Ejército/Movimiento para la Liberación de la Gente de Sudán, después de la emisión de una orden de la República del mismo año que revocaba el Acuerdo de Addis Ababa. El resultado ha sido uno de los conflictos civiles más difíciles de resolver de África, una profunda crisis humanitaria, y una considerable inestabilidad regional. (6)