



La nueva paz en Sudán: ¿funcionará una unión federal?

POR PAUL MORTON Y TAG ELKHAZIN

Después de 20 años de guerra civil, la paz está llegando a Sudán, el país africano más grande. Al acuerdo de paz de enero de 2005 siguió, en agosto, la instauración del parlamento, compuesto por diputados tanto del gobierno como de los rebeldes del sur. Actualmente Sudán tiene una forma de gobierno federal que otorga al sur una autonomía significativa. Con el acuerdo, formalmente se dio fin a la guerra civil más larga de África, una guerra que costó dos millones de vidas.

La guerra civil entre el norte (el gobierno primordialmente musulmán en Jartum) y el sur (ampliamente cristiano y animista) terminó y un gobierno de unidad nacional tomó posesión. Lam Akol, un miembro del grupo rebelde del sur, fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la paz entre el Movimiento de Liberación Popular de Sudán (MLPS) y el norte no incluye el conflicto en Darfur, en el oeste del país, donde 180,000 personas han perdido la vida en los últimos dos años. Un acuerdo de paz firmado por el gobierno y dos grupos rebeldes de Darfur no ha sido respetado y la lucha continúa. Esta crisis sigue siendo la mayor amenaza a la estabilidad en Sudán.

El acuerdo entre el Gobierno de Sudán y el principal grupo rebelde para compartir el poder se mantuvo a pesar de la trágica muerte en julio del ex líder del MLPS, John Garang en un accidente de helicóptero. Desde la firma del acuerdo una serie de temas —entre ellos la crisis en Darfur— han causado que disminuya el optimismo de los primeros días. La muerte de Garang, quien acababa de ser nombrado primer vicepresidente, generó un elemento de incertidumbre adicional al ya de por sí incierto futuro cercano sudanés.

El acuerdo largamente buscado

Aunque sea lentamente, la implementación del acuerdo ha avanzado desde su firma en enero. Recientemente se redactó una Constitución para gobernar el periodo interino sexenal que fue aprobada por el parlamento. Sus disposiciones codifican la serie de protocolos acordados a lo largo de los nueve años de negociaciones de paz. La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés), conformada por un grupo de países del este de África, estuvo a cargo de la organización de las negociaciones. Este grupo —que incluye a Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda— también ha auspiciado negociaciones de paz y un parlamento en el exilio para

Paul Morton estuvo a cargo del programa del Foro para África hasta septiembre de 2005. Actualmente estudia leyes en la Universidad de Edimburgo en Escocia.

Tag Elkhazin es asesor del Foro de Federaciones en temas relacionados con el Cuerno de África.



Selva Kiir del MLPS (izquierda) y John Garang (d.e.p.)



El presidente de Sudán Omar al-Bashir

Somalia.

La Constitución acordada por ambas partes ha adoptado una estructura federal asimétrica que otorga por una parte, una autonomía importante al nuevo gobierno regional del sur de Sudán y, por la otra, poderes compartidos en el centro entre el Partido Nacional del Congreso (en el poder) y el Movimiento de Liberación Popular del Sur de Sudán (MLPS). Subyacente a todas estas disposiciones está el referéndum en cuanto a la independencia del sur dentro de seis años.

El acuerdo de paz, que incluye los múltiples protocolos del proceso pacificador, es bastante detallado en lo referente a la distribución de la riqueza, la distribución de poderes, las disposiciones en torno a la seguridad y a diversas áreas problemáticas.

Desde el punto de vista político:

- Dentro de las instituciones nacionales, la representación está dividida entre el Partido Nacional del Congreso y el MLPS;
- los escaños en el parlamento están asignados: 52 por ciento para el Partido Nacional del Congreso, 28 por ciento para el MLPS, 6 por ciento para otros partidos del sur y 14 por ciento para los del norte;
- se creará un Consejo de Estados que fungirá como una nueva Cámara alta;
- se han creado varias comisiones para la implementación del acuerdo.

Desde el punto de vista económico:

- Se establecerá una moneda nacional única y dos bancos centrales, para el norte y el sur;
- los ingresos petroleros serán compartidos en partes iguales aunque se asignará un pequeño porcentaje a las zonas productoras.

Los protocolos relativos a la seguridad plantean de manera aún más detallada los acuerdos realizados exclusivamente entre el Partido Nacional del Congreso y el MLPS.

Los avances en la implementación de los acuerdos de paz enfrentan varios retos importantes. Uno, derivado de las mismas negociaciones de paz, es la falta importante de una participación de base amplia en el proceso pacificador. Ni el

Partido Nacional del Congreso ni el MLPS representan a todos los actores interesados del norte o el sur de Sudán. Ni los acuerdos de paz, ni la nueva Constitución dan cabida a que partes ajenas a los dos signatarios ejerzan cierta influencia. Desde enero no ha habido señal que indique la intención de alguno de los dos partidos de cambiar esta situación. La Comisión Nacional para la Revisión Constitucional no pudo incluir a la mayoría de los grupos opositores en la redacción de la Carta Magna o lo hizo cuando el proceso ya estaba demasiado avanzado.

El Gobierno de Sudán y uno de los grupos opositores, la Alianza Democrática Nacional, lucharon durante muchos meses para llegar finalmente a un acuerdo sobre la participación de la Alianza en el siguiente gobierno de unidad nacional y en la Asamblea Nacional Interina. El mayor avance en las negociaciones tuvo lugar el 4 de noviembre de 2005. La fuerza principal dentro de la Alianza, el Partido Democrático Unionista, había firmado previamente un acuerdo unilateral con el Gobierno sudanés; dejando de esta manera, fuera a los demás partidos de coalición de la Alianza. Los grupos rebeldes del este de Sudán —que tienen su base en Eritrea y de ella reciben apoyo— están en un proceso intermitente de negociaciones con el Gobierno de Sudán. Aún no se llega a un acuerdo sobre los prerequisites comunes para negociar de buena fe y para que un acuerdo negociado tenga posibilidades como son el cese al fuego y la reducción de hostilidades. Todavía hay muchos partidarios de los rebeldes detenidos por el Gobierno sudanés.

En el sur de Sudán, el MLPS ha avanzado muy poco en las negociaciones con las milicias alineadas con el gobierno, como las Fuerzas de Defensa del Sur de Sudán. Sin embargo, las intenciones de ambas partes han mejorado y el nivel de confianza entre ellas ha aumentado a partir de la muerte del Dr. Garang.

Esta marginalización también es la raíz de la crisis en Darfur y del conflicto emergente en el este de Sudán. En los dos casos hay grupos rebeldes que no buscan la independencia sino que su voz sea escuchada para determinar su futuro. Para atender satisfactoriamente estas preocupaciones, el proceso político en Sudán debe dejar atrás el actual sistema bipartidista.

La única manera infalible de incluir a Darfur y al este del país en el proceso político nacional es crear un espacio político para los rebeldes de esas zonas. Mientras los rebeldes demandan una amplia devolución del poder en sus regiones y una porción equitativa del poder y los recursos federales, el Gobierno de Sudán tiene otra idea. Las ofertas que el gobierno ha puesto sobre la mesa están muy por debajo de las expectativas mínimas de los rebeldes. Las expectativas que los grupos rebeldes tienen sobre su participación (o como algunos las han llamado, la retribución por la lucha armada) fueron fijadas muy altas en las conversaciones de paz entre el norte y el sur auspiciadas por IGAD, así como en los protocolos y en el Acuerdo de Implementación que generaron.

Los rebeldes de Darfur se han dado cuenta de la necesidad de la institucionalización política y están trabajando en esa dirección. Su objetivo es convertirse en un partido político nacional. Sin embargo, para que actualmente un partido político activo en Sudán adquiera un carácter verdaderamente nacional, se necesita un cambio de paradigma: un cambio que

lo aleje de la secularidad, del islamismo político, del regionalismo y del tribalismo. Las viejas alianzas entre el oeste de Sudán y el Partido Umma, así como entre el este de Sudán y la Alianza Democrática Nacional con su Partido Democrático Unionista no son adecuadas y probablemente ya no podrán sostenerse ahora que la gente en estas dos regiones se ha levantado en armas para protestar en contra de la injusticia social y política.

Una vez que los grupos rebeldes que no forman parte del acuerdo sean incorporados, surgirá el reto de cómo brindarles los medios necesarios para cumplir con él. Asegurar un pacto entre el gobierno y el MLPS no fue tarea fácil. Como resultado, los términos del acuerdo generaron una estructura de gobierno compleja en la que el sur de Sudán funge como una federación dentro del marco nacional que también es de carácter federal. La relación entre estos tres órdenes de gobierno (el gobierno nacional, el gobierno del sur de Sudán y los gobiernos estatales) requerirá de un alto nivel de coordinación y negociación. Probablemente la dificultad de la implementación de los términos del acuerdo será rebasada por la dificultad de dar solución a los asuntos que no aparecen en el acuerdo. En todas las áreas del acuerdo, hay muchos temas aún no resueltos y poca claridad respecto a la manera de dar frente de manera eficaz a los conflictos y las disputas.

Un inicio escabroso

La muerte del recientemente jurado primer vicepresidente John Garang el 30 de julio de 2005 estremeció al país. Mientras el MLPS se movilizaba rápidamente para nombrar a un sucesor, la violencia que se vio en varias ciudades, tras escuchar sobre el accidente del helicóptero, demostró a qué grado el gobierno no estaba preparado para una eventualidad de este tipo.

La desaparición de John Garang durante la fase posterior al acuerdo generó el temor de que el proceso se viera afectado. Salva Kiir, su sucesor, es un soldado de toda la vida y no tiene el peso político o diplomático del Dr. Garang. Sobre Garang estaban depositadas las esperanzas de una generación entera de sudaneses del sur. Su papel fue fundamental para alcanzar un acuerdo que pusiera fin a la guerra. Su habilidad para mantener sin fracturas al MLPS y, al mismo tiempo, para convencer tanto al norte como al sur de la necesidad de un Sudán nuevo y unido hacían pensar que Garang era indispensable para que el periodo interino tuviera alguna oportunidad de éxito.

Sin embargo, los primeros indicadores sugieren que el cambio de liderazgo en el MLPS no resultará desastroso. Una mayoría considera que Salva Kiir es más democrático que Garang y que podría tener algo de éxito al enfrentar eficazmente y de forma más general las injusticias y las divisiones tanto dentro del MLPS y en general, en el sur del país. Más allá de los retos que creó para la organización, la muerte de Garang abrió la puerta a un periodo de incertidumbre que podría ser explotado. La reacción inmediata de Salva Kiir de convocar a una reunión de emergencia para nombrar a un sucesor y de poner énfasis en el compromiso con el acuerdo fue un paso importante para mitigar el riesgo. Los próximos meses serán testigos de desafíos significativos pero siempre existe la oportunidad para que el MLPS avance más rápidamente en su transición de ejército de guerrilla a partido político de base amplia. (6)