



Federalismo en Sudán

Más allá del Acuerdo de Paz Integral

POR SHAWN HOULIHAN

Los partidarios del federalismo en Sudán han enfrentado, aún antes de su independencia en 1956, una amarga lucha. Después de cincuenta años y dos devastadoras guerras civiles, el federalismo es fundamental para el Acuerdo de Paz Integral suscrito entre el Gobierno de Khartoum y el Movimiento/Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLM/A, por sus siglas en inglés), el 9 de enero de 2005.

Desde principios de la década de 1950, la región sur demandaba más autonomía, ya fuera mediante algún tipo de arreglo federal o a través de la soberanía absoluta. Sin embargo, la incapacidad de llegar a un arreglo condujo a la primera fase de la guerra civil en vísperas de la independencia. En las siguientes cinco décadas, las fallidas rondas de negociación o el incumplimiento de los acuerdos alcanzados provocaron que la mayoría de los actores políticos del Sur estuvieran recelosos o escépticos. El resultado han sido dos grandes guerras civiles, de 1955 a 1972 y de 1983 a 2004.

Los agravios esenciales que clama el Sur cristiano y animista, se han mantenido básicamente idénticos, los “privilegios económicos” que disfruta la elite árabe musulmán del Norte. Los programas de asimilación religiosa y cultural; la aplicación de la ley Sharia para los no musulmanes y el papel del Islam en la política en general; el controversial uso del agua, y los derechos de los recursos del suelo por parte de Khartoum, así como los intentos de rediseñar la frontera Norte-Sur, después de que reservas de crudo fueron descubiertas en el sur de Sudán en 1982.

Federalismo era una “palabra sucia”

En esta época, la independencia del sur de Sudán era impensable para las elites del Norte y sus aliados, y el federalismo mismo era reprobado por algunos en el Norte. Este era visto como insostenible por diversas razones, versando alrededor de la aparente obligatoriedad del Islam, el nacionalismo árabe-sudanes, y otros intereses políticos y económicos personales. Otorgar concesiones a los sureños era —y aún es— visto como un riesgo enorme que podría derivar en requerimientos similares de minorías en regiones del Norte, tales como Darfur, y por consiguiente, acarrear la fragmentación de Sudán.

En los quince meses desde su firma, el acuerdo de paz ha estado bajo una enorme tensión pero se ha mantenido a flote hasta ahora. Mientras tanto, justo cuando la paz llegaba al Sur, la pugna de Darfur en el oeste de Sudán irrumpió como un conflicto armado a gran escala. Darfur se convirtió en otro

¿Existe un consenso más amplio acerca del papel del federalismo en Sudán?

desastre humanitario y de derechos humanos y un destino similar esta amenazando al Este.

Ahora hay dos preguntas en la mente de muchas personas:

¿Se podrá sostener el acuerdo de paz en el entorno político actual?

¿Podrían difundirse acuerdos similares de partición del poder federal a otros grupos en el Norte, como un fundamento para alcanzar una paz viable en todo Sudán?

Federalismo en un Acuerdo Integral de Paz

Cuatro niveles de gobierno son reconocidos constitucionalmente de conformidad con el acuerdo de paz:

1. el Gobierno de la Unidad Nacional (el gobierno central);
2. un sumamente autónomo Gobierno del sur de Sudán;
3. 26 gobiernos estatales (16 en el Norte y 10 en el Sur), y
4. los gobiernos locales.

Los tres primeros tienen mayores competencias impositivas y de gasto público; el estatus de los municipios (económica y políticamente) es más ambiguo. El gobierno central, los gobiernos de los estados del Sur, y todos los 26 estados tienen sus propias constituciones.

Lo que es impactante acerca del acuerdo de paz es que señala que casi todos los asuntos entre el gobierno central y los estados del Sur deberán ser mediados por el Gobierno del Sur. Esta forma sumamente asimétrica de federalismo casi no permite que haya una relación directa entre Khartoum y los estados del Sur. También es criticable que, de conformidad con el acuerdo, 50% de los ingresos petroleros del Sur —todos extraídos del sur de Sudán, y anteriormente monopolizados por Khartoum— ahora pasarán al Gobierno del Sur. Cualquier distribución ulterior para los estados del Sur será una prerrogativa del Gobierno del Sur. Este altamente autónomo gobierno regional del sur de Sudán expone las aspiraciones históricas de los sudaneses del Sur por más autonomía. El fuerte estatus de los estados del Sur conlleva a un tipo de “federación dentro de una federación”, que también podría dar lugar a la diversidad y ayudar a disminuir las tensiones entre las etnias del Sur.

En el centro, existen diversos mecanismos para que las unidades constitutivas ejerzan una influencia directa, el caso más evidente es el papel desempeñado por el Sur en el gobierno central. El presidente del Gobierno del sur de Sudán es el primer vicepresidente del Gobierno de la Unidad Nacional, existen cuotas para los nombramientos del Gobierno del Sur al gabinete

Shawn Houlihan es el director del programa para África del Foro de Federaciones. Se le puede contactar escribiéndole a: houlihan@forumfed.org.

del gobierno central y al servicio civil de carrera, así como para importantes comisiones del gobierno central como: la Comisión del Servicio Civil, la Comisión de Asignación Fiscal, Financiera y de Contraloría, y la Comisión Nacional Petrolera, entre otras.

Los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno del Sur se encuentran fuertemente dominados por el movimiento de liberación del Sur, el SPLM/A. En Khartoum, el Partido Nacional del Congreso (NCP, por sus siglas en inglés) —partido islamista— ostenta la mayoría del poder en el gobierno central, teniendo en el SPLM/A a un importante compañero de minoría. Los gobiernos a nivel estatal del Sur también se encuentran dominados por el SPLM/A, mientras que los gobiernos a nivel estatal del Norte se encuentran dominados por el NCP. Lo anterior, se encuentra reflejado en los miembros de la Cámara Alta del gobierno central, el Consejo de Estados. Otros partidos sólo tienen papeles minoritarios tanto en los gobiernos central y del Sur como en los gobiernos estatales. Parecería ser que el acuerdo de paz es en gran parte un pacto para compartir el poder entre las dos fuerzas armadas más importantes de la guerra civil, el NCP y el SPLM/A.

El acuerdo de paz llama a un período interino de seis años de paz, después del cual el Sur será libre de instrumentar un referendo en el cual se decidirá si continuará formando parte de Sudán u optará por la plena independencia. La estrategia del acuerdo de paz es que el período interino servirá para que finalmente la “unidad sea atractiva” a los sureños, y así voten para permanecer en Sudán.

Más allá del Acuerdo de Paz Integral

El acuerdo de paz cuenta con bastantes críticos y escépticos. Parte del escepticismo se basa simplemente en la suspicacia acerca de la voluntad política y la agenda real del NCP, conformado en su mayoría por el mismo grupo que llegó al poder por un golpe de Estado en 1989. Muchos creen que no están verdaderamente comprometidos a los términos o principios del acuerdo de paz; su balance después de quince meses ha sido mixto. Aún y cuando por el momento es el grupo más fuerte en Sudán, el NCP se mantiene en el poder muy frágilmente con amenazas por fuera y al interior del partido mismo. El NCP tiene miembros de alto rango que piensan que el gobierno cedió demasiado en las negociaciones de paz.

Las críticas también señalan que en el Acuerdo de Paz Integral, la palabra “integral” es en sí un término equívoco. Geográficamente, este acuerdo lidia con las aspiraciones del Sur. Las negociaciones no incluyeron a los representantes de las minorías apesadumbradas de “la periferia” del Norte, como por ejemplo de Darfur. Tal y como los analistas han señalado en repetidas ocasiones, el “problema” de Sudán no es sólo un conflicto Norte-Sur o cristiano-musulmán. Si bien es cierto que la división Norte-Sur es una realidad, existe aún más tensión entre el centro y la periferia. Resolver los conflictos de las minorías del Norte, tales como los de la población de Darfur,

El acuerdo de paz llama a un período interino de seis años de paz, después del cual el Sur será libre de instrumentar un referendo en el cual se decidirá si continuará formando parte de Sudán...

también resulta fundamental para la estabilidad y para una paz duradera en Sudán.

Los críticos señalan que el acuerdo de paz tampoco es integral ya que excluye partidos políticos importantes. Particularmente, excluye al Partido Umma (UP, por sus siglas en inglés) y al Partido Sindicalista Democrático (DUP, por sus siglas en inglés) que dominó electoralmente en todas las pasadas elecciones libres de Sudán. Estos dos partidos aún mantienen una lealtad considerable entre las familias de elite del norte de Sudán y sus círculos de aliados por todo el país. Su poder ha disminuido y cargan con buena parte de la

responsabilidad por el fracaso de la construcción nacional durante los primeros cincuenta años. Sin embargo, la mayoría de los observadores creen que el acuerdo de paz no podrá sostenerse a largo plazo si la mayoría de las fuerzas políticas no se incorporan.

La “idea federal” en Sudán

La manera como los grandes poderes regionales responden también es relevante e inclusive podría cambiar el curso de los eventos. Mientras la situación continúa fundamentalmente inestable el simple hecho de que exista un Acuerdo de Paz Integral representa la mejor oportunidad de paz que se ha presentado en toda la problemática historia de Sudán. Dicho acuerdo podría considerarse como un gran logro y una ejemplificación de la flexibilidad e innovación potencialmente inherente a la “idea federal” para Sudán.

Los donadores y otros observadores brindarán mucha atención a los desafíos de la construcción técnica e institucional para implementar el federalismo en Sudán, especialmente en el Sur. Ciertamente lo anterior será importante para determinar la capacidad de los diferentes órdenes de gobierno para entregar un “dividendo de paz” y tanto para la construcción de la confianza —o lo contrario— en el acuerdo como para solidificar la “idea federal” en Sudán. Ron Watts, el prominente académico del federalismo escribió: “los sistemas federales son una función no sólo de las constituciones sino también de los gobiernos, y *fundamentalmente de las sociedades*”. (énfasis añadido)

Más allá del clima inestable —los cambiantes planes y las maniobras de las élites políticas— existe una pregunta aún más básica que se refiere a algo que podríamos estar observando: un cambio de actitud y de cultura política en el norte de Sudán. *¿Existe una ampliación y profundización del consenso, aunque todavía incipiente, entre las élites políticas del Norte acerca del papel que el federalismo podría desempeñar en la construcción de una visión alternativa para Sudán?* La interacción entre los cálculos políticos a corto plazo y la construcción de acuerdos por una parte y, un conocimiento más profundo y amplio de los actores clave que interioricen la *idea federal* en Sudán por la otra formará parte importante de las perspectivas de paz a largo plazo en ese país. (6)