

# Rescatar la paz en el sur de Sudán



Supervivientes de un ataque en Duk Padiet, estado de Jonglei  
© Tim McKulka/UNMIS 22 de septiembre de 2009

Los próximos 12 meses serán críticos para el futuro de Sudán. Cuando en el país se marca el quinto aniversario de la firma del Acuerdo Global de Paz de 2005 que puso fin a una cruenta guerra civil, el sur de Sudán vive un fuerte resurgimiento de la violencia. En 2009 fueron asesinadas unas 2.500 personas, y 350.000 se vieron obligadas a huir de sus hogares. Con unas elecciones cruciales y un referéndum a la vista, el acuerdo de paz parece frágil y la violencia podría seguir aumentando si la comunidad internacional no actúa con urgencia.

El sur de Sudán es una de las regiones menos desarrolladas del mundo. Su pobreza y la limitada capacidad de respuesta ante emergencias y para el desarrollo tanto del gobierno como de las agencias humanitarias exacerbaban el potencial para un nuevo conflicto.

La población del sur de Sudán ha demostrado una capacidad extraordinaria de recuperación tras décadas de guerra. Pero para que tenga esperanza en el futuro, tanto el desarrollo como la protección frente a la violencia son necesidades urgentes. Sudán se enfrenta a numerosos retos entrelazados, pero son retos que pueden ser superados si la comunidad internacional actúa ya.

Partner to  
enterprising people

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

# Resumen

Sudán se encuentra en una encrucijada: los próximos doce meses podrían ser decisivos para el futuro del país más grande de África.

En enero de 2005 la firma del Acuerdo Global de Paz señaló el inicio de una nueva era de esperanza. El acuerdo firmado entre el gobierno central de Sudán y el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A en sus siglas en inglés) puso fin sobre el papel a una devastadora guerra civil que se había cobrado cerca de 2 millones de víctimas y provocado el desplazamiento de 4 millones de personas. El acuerdo de paz consiguió beneficios significativos, aunque frágiles, para el sur de Sudán, incluyendo la creación del gobierno semiautónomo del sur de Sudán, mejoras importantes en la situación de seguridad en determinadas zonas, el retorno a sus hogares de numerosas personas desplazadas y de refugiados, y el crecimiento de los mercados locales y el comercio.

Cinco años más tarde, el acuerdo de paz parece extremadamente frágil y la violencia va de nuevo en aumento. La situación humanitaria, ya de por sí de las peores del mundo, se agudiza, y por lo que a la mayor parte de la población del sur respecta, el desarrollo planificado tras la guerra ha brillado por su ausencia.

## Civiles en riesgo

El 2009 fue un año extremadamente violento para la población del sur del país: murieron más de 2.500 personas y 350.000 huyeron de sus hogares. Es un número de víctimas mayor que el documentado actualmente en Darfur, el conflicto más conocido del Sudán occidental, donde la situación humanitaria es también enormemente preocupante. La mayor parte de la violencia sucede en zonas rurales aisladas, donde viven las comunidades más pobres y a las más difíciles de llegar. Muchas de las víctimas han sido mujeres y niños. En un ataque a una aldea del estado de Jonglei en agosto de 2009 murieron asesinadas unas 161 personas, en su mayoría niños, niñas y mujeres.<sup>1</sup>

La violencia surge de fuentes diversas que a menudo se solapan. Las tensiones entre el norte y el sur de Sudán, a veces motivadas precisamente por la implementación del acuerdo de paz, han creado enfrentamientos en el seno de las unidades militares conjuntas norte-sur. La competencia por los recursos naturales, junto con la proliferación generalizada de armas ligeras, alimenta la violencia entre las numerosas tribus del sur de Sudán. La región se ve también gravemente afectada por los ataques del Ejército de Resistencia del Señor (LRA en sus siglas en inglés), un grupo rebelde cruento procedente del norte de Uganda.

Pese a los esfuerzos del gobierno del sur de Sudán por desarmar a civiles y crear una nueva fuerza policial, y pese a la presencia de una

misión de mantenimiento de paz de la ONU (UNMIS) que tiene la misión, entre otras, de proteger a los civiles, la población civil del sur de Sudán se sigue enfrentando diariamente a amenazas cotidianas para su seguridad. Las autoridades gubernamentales y la misión de paz de la ONU deben actuar con urgencia para proteger a los civiles frente a la violencia.

## Abordar las necesidades más apremiantes

La inseguridad, unida a unas lluvias irregulares en 2009, ha llevado a una situación humanitaria en rápido deterioro. Los cultivos se han visto afectados, los medios de vida han quedado destruidos y las actividades de desarrollo urgentes se han estancado, provocando a su vez el riesgo de un recrudecimiento de la violencia.

Dada su enorme extensión y la falta de infraestructuras, la capacidad de las agencias humanitarias para llegar hasta las personas necesitadas del sur de Sudán está muy limitada. En toda la región hay menos de 50 km de carreteras asfaltadas, la mayor parte en torno a la capital, Juba. En las prolongadas épocas de lluvia resulta imposible acceder a muchas zonas rurales por carretera o por avión durante semanas enteras. La escalada de la violencia reduce aún más el ya de por sí limitado acceso.

Se debe potenciar la capacidad de las agencias internacionales, el gobierno local y la sociedad civil para prepararse y responder a las emergencias, mediante la mejora del acceso a zonas aisladas y un mejor mapeo de riesgos. Pero para ello no se deben desviar unos recursos destinados a cubrir la necesidad, igualmente crítica, de seguir con el proceso de desarrollo del sur de Sudán.

## Necesidad urgente de desarrollo

La confianza de la población en el acuerdo global de paz se ha visto gravemente erosionada por la reciente escalada de la inseguridad, así como por la lenta materialización de los “dividendos de paz” que se esperaban: servicios básicos como el agua y la atención sanitaria, oportunidades de medios de vida e infraestructuras.

La escala de la necesidad en el sur de Sudán, un territorio de extensión parecida a Francia, es casi inconcebible. Sus indicadores de desarrollo humano están entre los más bajos del mundo. Menos de la mitad de la población tiene acceso a agua potable. Una mujer embarazada en el sur de Sudán tiene mayores probabilidades de morir por complicaciones en el periodo de gestación que en cualquier otra parte del mundo. Uno de cada siete niños morirá antes de cumplir los cinco años. Cerca del 90 por ciento de las mujeres del sur de Sudán son analfabetas.

Tras décadas de guerra y olvido, no es de extrañar que tanto donantes como el gobierno del sur del país hayan tenido dificultades para avanzar en el desarrollo. Pero también se cometieron errores que la población no estaba en condiciones de asumir: el diseño del sistema de ayuda en la región era equivocado y provocó enormes retrasos en la financiación de proyectos urgentes. Con un enfoque centrado en los hitos del Acuerdo Global de Paz y sin el adecuado funcionamiento de las instituciones administrativas clave, el gobierno del sur de Sudán fue incapaz de prestar la atención necesaria al desarrollo.

## Un año crucial

Los próximos doce meses son cruciales. En la firma del Acuerdo Global de Paz se acordó un plazo de seis años, de 2005 a 2011, para la consecución de una serie de hitos clave. Pero la implementación va muy retrasada en relación a lo previsto, y las partes encaran este último año del plazo con una serie de posibles momentos álgidos. Dos acontecimientos clave –las elecciones nacionales de abril de 2010 y un referéndum en enero de 2011 en que la población del sur votará sobre su permanencia como parte de un Sudán unido o su secesión del mismo– podrían suscitar mayor inestabilidad sin la adecuada preparación de todos los actores involucrados. Aspectos clave como la demarcación de la frontera entre norte y sur, con sus importantes yacimientos petrolíferos, y el reparto de la riqueza del petróleo y otros ingresos, aún no han sido acordados.

La población del sur de Sudán ha demostrado una capacidad extraordinaria de recuperación tras una de las más largas y sangrientas guerras de África. Para una renovada esperanza en el futuro, y para conseguir una paz duradera, se necesita urgentemente seguridad, desarrollo y mayor ayuda del resto del mundo.

La compleja crisis del sur de Sudán requiere un enfoque de múltiples vías que incluya los tres objetivos clave que a continuación se concretan (y que se detallan en mayor profundidad en las recomendaciones incluidas en la conclusión de este informe).

### 1 Mitigar el conflicto y proteger a los civiles

- El gobierno de Sudán y el gobierno del sur de Sudán deben trabajar juntos, con apoyo de los garantes del acuerdo de paz, para resolver los problemas clave en anticipación a hitos concretos del acuerdo, sobre todo el referéndum del 2011 y sus consecuencias.
- El gobierno del sur de Sudán, con apoyo de sus socios internacionales, debe pasar de un enfoque centrado en el desarme de civiles al fortalecimiento de la capacidad de sus fuerzas militares y policiales para instaurar una seguridad interna efectiva y proteger a los civiles.
- El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe destacar la protección de civiles como prioridad de UNMIS y estudiar si esta fuerza de paz necesita mayores recursos para el cumplimiento de

sus obligaciones.

- UNMIS debe proporcionar directrices claras y formación para su personal con respecto a las responsabilidades de protección inherentes a su mandato, y potenciar los vínculos con las comunidades locales.
- El Consejo de Seguridad de la ONU debe centrarse de nuevo en el problema del LRA y presionar para alcanzar una solución global.

## **2 Potenciar la preparación y respuesta ante emergencias**

- Los donantes deben ampliar la financiación para emergencias destinada al sur de Sudán y velar por que dicha financiación resulte accesible para las ONG, y no sólo para las agencias de la ONU. La ONU, los donantes y las ONG internacionales deben potenciar el apoyo a las estructuras de la Iglesia y las ONG locales, que a menudo son las únicas organizaciones capaces de llegar hasta las comunidades más aisladas.
- La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA en sus siglas en inglés) debe contar con los recursos humanos necesarios, coordinar una preparación ante emergencias sólida y abogar por un mejor acceso a zonas de escasos servicios.
- Las intervenciones humanitarias deben contribuir al desarrollo, buscando, siempre que resulte adecuado, alternativas a la distribución de alimentos y otras respuestas que erosionan la capacidad de autosuficiencia de la comunidad.

## **3 Acelerar la prestación de servicios y apoyo al gobierno del sur de Sudán**

- El gobierno del sur de Sudán, con apoyo de los donantes, debe potenciar la rendición de cuentas en cuestiones financieras y mejorar la gestión de los recursos significativos de que dispone para llevar el desarrollo a la población del sur de Sudán.
- Los donantes deben aportar una financiación más previsible y de largo plazo –y extensible también a las ONG– para la prestación de servicios (en especial atención sanitaria, educación y agua potable). El objetivo debe ser la transferencia de la prestación de servicios al gobierno, pero siempre siguiendo unos plazos realistas.
- Los donantes deben aportar mayor ayuda para el desarrollo de la infraestructura en el sur de Sudán, otorgando prioridad a la construcción de carreteras y la rehabilitación de pistas de aterrizaje, e incluyendo las zonas aisladas. Esto también permitirá a las autoridades y a UNMIS llegar rápidamente a ubicaciones que manifiesten inestabilidad.
- Los donantes deben incrementar y potenciar la asistencia técnica al gobierno, prestando mucho mayor apoyo a las estructuras locales.

# Introducción

El Acuerdo Global de Paz firmado en Sudán en 2005 entre el gobierno central de Jartum y el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A en sus siglas en inglés) del sur del país puso fin a una de las más largas y sangrientas guerras de África. El conflicto, que duró 21 años, se cobró cerca de 2 millones de víctimas y provocó el desplazamiento de sus hogares de 4 millones de personas, devastando vidas y medios de vida.

La firma del acuerdo de paz consiguió beneficios significativos, aunque frágiles, para el sur de Sudán. Puso fin sobre el papel a 21 años de guerra, y llevó a la creación del gobierno semiautónomo del sur de Sudán en la capital regional de Juba y en los diez estados del sur. Una relativa paz permitió el retorno a sus hogares de numerosas personas desplazadas, y el crecimiento de los mercados locales y el comercio con los países vecinos.

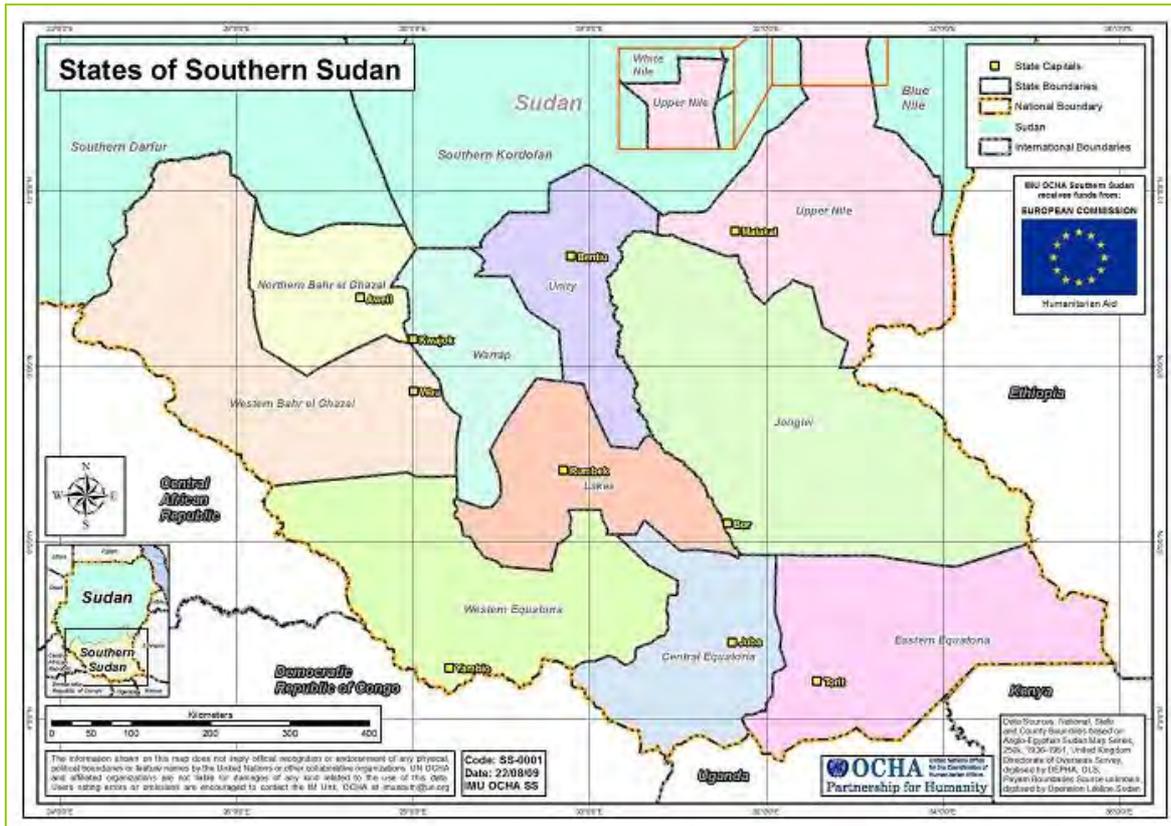
Pero para muchos civiles una vida estable, segura y digna sigue siendo un sueño lejano. El desarrollo conseguido se ha concentrado en Juba y, en menor medida, en los pequeños centros urbanos, sin apenas llegar a la población rural que forma el grueso de la población del sur de Sudán. La infraestructura de la región, del todo insuficiente, hace que la prestación de los servicios más básicos suponga un auténtico reto, y significa que las comunidades quedan aisladas durante semanas enteras en las que deben depender únicamente de sí mismas. Y ahora los escasos beneficios obtenidos por la población desde el final de la guerra están siendo socavados por el aumento de la violencia.

Entre tanto, el acuerdo de paz peligra cada vez más y su implementación va muy retrasada en relación a lo previsto. Tras dos aplazamientos, se celebrarán elecciones nacionales en abril de 2010. En enero de 2011 se celebrará un referéndum en el cual la población del sur decidirá sobre su permanencia como parte de un Sudán unido o su secesión del mismo. Ambos acontecimientos conllevan un elevado riesgo de inestabilidad.

Este informe conjunto de ONG es una llamada de atención a la comunidad internacional ante una situación cada vez más alarmante. Está fundamentado en consultas realizadas en centros urbanos y aldeas de los estados de Jonglei, Lagos, Alto Nilo y Ecuatoria Occidental, así como en entrevistas con representantes del gobierno, de las Naciones Unidas y de donantes en Juba y sobre el terreno.<sup>2</sup> Se nutre también de la experiencia cotidiana de diseño e implementación de programas de Oxfam, Save the Children, el Comité Internacional de Rescate (IRC), Tearfund, World Vision, Secours Catholique/Caritas Francia, Handicap International, Cordaid, Christian Aid e ICCO & Kerk in Actie en los diez estados del sur de Sudan, así como en las Tres Zonas de Abyei, Kordofan Meridional y Nilo Azul.<sup>3</sup>

En el informe se examina la situación de creciente inseguridad (sección primera); se proponen medidas urgentes para proteger a los civiles de la violencia (sección segunda); se dibuja la crítica situación humanitaria y se recomiendan medidas para fortalecer la ayuda de emergencia (sección tercera); se expone el fracaso del desarrollo, a la vez que se pide una agilización de la prestación de servicios básicos a una población desilusionada y la capacitación necesaria a todos los niveles del gobierno del sur de Sudán (sección cuarta). El informe concluye con una lista de recomendaciones.

Mapa 1: Estados del sur de Sudán



Fuente: ONU OCHA, sur de Sudán, diciembre de 2009

# 1 Civiles en riesgo

*“Cuando llegaron los hombres armados a la aldea, atacaron a todo el mundo; fueron asesinados incluso una mujer embarazada y sus hijos.”*

Madre joven entrevistada por Oxfam, estado de Lagos, 24 de septiembre de 2009.

En el quinto aniversario de la firma del acuerdo de paz, el sur de Sudán vive un fuerte recrudecimiento de la violencia. En 2009 fueron asesinadas unas 2.500 personas, y más de 350.000 se vieron obligadas a huir de sus hogares.<sup>4</sup> Pese a los esfuerzos del gobierno del sur de Sudán por contener la inseguridad y la presencia de una misión de paz de la ONU, miembros de la población civil, incluyendo mujeres, niños y personas mayores, están siendo asesinados y secuestrados en violentos ataques. La inseguridad está devastando a una población ya de por sí enormemente vulnerable, y están quedando destrozados hogares, medios de vida y cultivos. Transcurridos ya cinco años desde la firma del acuerdo de paz, es del todo inaceptable que los civiles no estén recibiendo protección frente a unos niveles de violencia extremos.



Vivienda quemada tras un ataque, Duk Padiet, estado de Jonglei © Tim McKulka/UNMIS 22 de septiembre de 2009

## Amenazas múltiples

La inseguridad surge de fuentes diversas que en ocasiones se solapan. La paz es frágil, y las tensiones entre el norte y el sur de Sudán han provocado enfrentamientos.<sup>5</sup> Se ha desatado la violencia entre las muchas tribus de Sudán e incluso en el seno de ellas, muchas veces como consecuencia de la competición por los recursos y las percepciones de una actuación poco equitativa por parte de las autoridades. Las fuerzas de seguridad del gobierno del sur carecen de formación básica y recursos. El sur de Sudán también se ha visto gravemente afectado por el Ejército de Liberación del Señor (LRA), un cruento grupo rebelde, y otras milicias. Estos problemas se han visto exacerbados por la proliferación de armas ligeras entre la población civil.

*“Nos preocupa el futuro, estamos muy confusos.”*

Hombre mayor entrevistado por Oxfam, estado de Nilo Alto, octubre de 2009.

## Hitos del Acuerdo Global de Paz

El acuerdo de paz fue diseñado a modo de proceso y contemplaba un plazo inicial de seis años (del 2005 al 2011) durante el cual las partes se comprometieron a alcanzar una serie de hitos y abordar determinados aspectos contenciosos que no habían quedado resueltos durante las negociaciones, tales como la demarcación de la frontera entre norte y sur, rica en yacimientos petrolíferos. Pese a que la comunidad internacional invirtió gran cantidad de recursos en la consecución del acuerdo de paz, el interés en el mismo se fue disipando una vez firmado el acuerdo y el foco de la atención pasó de nuevo a la crisis de Darfur, en el occidente de Sudán. Los garantes internacionales del acuerdo de paz no han actuado de manera contundente frente a las flagrantes violaciones del acuerdo.<sup>6</sup>

El acuerdo de paz comienza ya su último año de andadura con muchos retrasos y con dos acontecimientos clave en el horizonte: las elecciones generales de abril de 2010 y el referéndum de enero de 2011 que decidirá si el sur se separa del resto del país. Pero las partes aún deben consensuar una serie de aspectos cruciales, como la modalidad bajo la cual se celebrará el referéndum de 2011 y cómo se procederá tras el mismo. Sin una mediación internacional concertada, las elecciones, y más aún el referéndum, podrían provocar una grave situación de inestabilidad.

## Un sector de seguridad frágil

Tras la firma del acuerdo de paz se dieron pasos importantes para convertir al Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA), un grupo rebelde, en un ejército profesional, así como también para crear un cuerpo civil de policía. Es un proceso que ha conllevado la integración incómoda en las filas del SPLA de milicias del sur que antes eran hostiles.<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, el acuerdo de paz creó una serie de mecanismos de seguridad, como por ejemplo las unidades integradas conjuntas, compuestas por efectivos de las partes antes en guerra: las Fuerzas Armadas de Sudán (SAF) y el SPLA. En la práctica, sin embargo, estas unidades conjuntas no están más que ubicadas en un lugar común y tienen una integración escasa; en algunas ocasiones incluso han generado inestabilidad. En febrero de 2009, por ejemplo, estallaron graves combates entre facciones de las SAF y del SPLA que integraban las unidades conjuntas destacadas en Malakal, en el Alto Nilo, provocando la muerte de al menos 33 civiles.<sup>8</sup> En noviembre de 2006 habían surgido enfrentamientos parecidos en el seno de la misma unidad conjunta, con la muerte de 150 personas.<sup>9</sup>

*“En cinco años no he visto un solo policía en nuestra aldea.”*

Mujer entrevistada por Oxfam, estado de Lagos, 24 de septiembre de 2009.

Las fuerzas policiales del sur de Sudán (SSPS), creadas hace cinco años, tienen una capacidad muy limitada.<sup>10</sup> Están integradas por soldados que antes pertenecían al SPLA y que fueron transferidos a este nuevo cuerpo de policía sin una verificación ni una formación adecuadas.<sup>11</sup> Como consecuencia de todo ello, las SSPS no tienen una noción básica de cuáles son las funciones de una fuerza policial civil; el grueso de sus

efectivos son, además, analfabetos, puesto que como gran parte de la población del sur no pudieron recibir una educación formal durante la prolongada guerra civil.<sup>12</sup> A excepción de unas pocas unidades, la policía trabaja sin equipamiento básico, como radios, esposas, coches o incluso uniformes. De hecho, los civiles muchas veces van mejor armados que la policía.<sup>13</sup>

La incapacidad de la policía para garantizar la seguridad significa que es el SPLA el que debe intervenir en casos de inseguridad focalizada, lo que complica los esfuerzos por buscar soluciones no militares a la violencia. Además, la disciplina tanto de los soldados como de la policía y su interacción con la población civil siguen siendo aspectos que generan preocupación. Dos estudios de la opinión pública realizados en 2009 constataron que los ciudadanos de diversos estados consideraban que el acoso por parte de las fuerzas de seguridad constituía una de las fuentes de inseguridad.<sup>14</sup>

## Enfrentamientos entre civiles armados

Con esta situación de fondo, la violencia se disparó en el sur de Sudán en el transcurso de 2009. Los enfrentamientos entre civiles armados se produjeron durante todo el periodo de guerra y continuaron tras la firma del acuerdo de paz.<sup>15</sup> Pero algunas comunidades y observadores afirman que la intensidad y la naturaleza de los enfrentamientos étnicos de 2009, especialmente el asesinato indiscriminado de mujeres, niños y personas mayores, han superado con mucho la violencia vivida desde el final del conflicto.<sup>16</sup>

*“Tenía un pequeño comercio de venta de refrescos y otros artículos pequeños. Huí con lo puesto. Quemaron todo – incluso rompieron las bombas de agua.”*

Comerciante entrevistado por Oxfam en Bor, estado de Jonglei, 5 de octubre de 2009.

En Jonglei, uno de los estados más aislados, con menos servicios y con mayor inseguridad crónica del sur de Sudán, han muerto cientos de personas en una situación de violencia que va en aumento. Los enfrentamientos, protagonizados sobre todo por jóvenes, han causado en algunos casos más de 100 víctimas civiles en un único ataque.<sup>17</sup> También se han producido enfrentamientos mortales intertribales en los estados de Lagos, Warrap, Nilo Alto, Unity y Ecuatoria Central y Oriental. Algunas personas entrevistadas para este informe afirman que se sienten igual de vulnerables ahora que durante la prolongada guerra civil.<sup>18</sup>

Gran parte de la violencia se produce en lugares rurales aislados donde la presencia gubernamental brilla por su ausencia. El difícil acceso supone una barrera para el desplazamiento al terreno de las autoridades y las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU, de manera que puedan contener y responder ante los estallidos de violencia. También es una barrera para la aportación de ayuda de emergencia y la prestación de servicios básicos.

Los contactos mantenidos con comunidades y responsables del gobierno local indican que la violencia surge, al menos en parte, como consecuencia de agravios locales y específicos, muchas veces por disputas relativas al ganado, a las tierras y a otros recursos; por la demarcación de lindes provinciales y administrativos; preocupación por la seguridad; venganzas por ataques anteriores; y rabia por sentirse

excluidos de los beneficios del desarrollo. La sensación de que el desarme se llevaba a cabo de manera poco equitativa también ha sido una motivación significativa de algunos ataques. Además, la fácil disponibilidad de armas y municiones provocan una rápida escalada de las disputas.

*“Ya no hay manera posible de reunir a las partes enfrentadas.”*

Alto funcionario del gobierno entrevistado por Oxfam en Bor, estado de Jonglei, 5 de octubre de 2009.

La ausencia de las instituciones habituales en un estado de derecho y de los órganos encargados de impartir justicia (policía, juzgados, prisiones) conlleva una mayor probabilidad de que las personas se inclinen por la violencia desde un principio y hace más difícil romper el círculo vicioso de las represalias. Las comunidades apuntan asimismo que los jóvenes ya no acatan la disciplina de los jefes comunitarios y que los mecanismos tradicionales de resolución de diferencias están siendo socavados por la proliferación de armas ligeras. Por otra parte, pese a la especial susceptibilidad de jóvenes y excombatientes a decantarse por las armas, apenas se han hecho esfuerzos por proporcionar oportunidades de medios de vida a estos grupos. Es más, los jóvenes de las comunidades de pastores encargados del cuidado del ganado consideran imprescindible portar armas para el desempeño de su labor.

#### Recuadro 1: Violencia en el estado de Warrap – la historia de Mary

En agosto de 2009 fueron quemadas 47 aldeas en el estado de Warrap, en el sur de Sudán. Murieron docenas de personas y cientos más se vieron obligadas a huir. Mary se encontró envuelta en la violencia:

“Los problemas empezaron cuando los pastores llevaron el ganado a los abrevaderos; al volver a casa fueron atacados y les robaron el ganado.”

Poco después, uno de los clanes vecinos atacó la aldea de Mary: “Los atacantes comenzaron a disparar; las personas echaron a correr. Como no conseguían ganado ni personas, prendieron fuego a las casas.”

“El gobierno no intervino, porque la carretera no llega hasta la aldea y no tenemos medios de comunicación.”

Mary, de 26 años, acoge en su hogar a 18 personas desplazadas. “Yo soy la que cuido de todas estas personas,” dice. “Les doy comida y cocino para sus hijos. No puedo abandonarles; incluso si no tengo nada que darles, sobreviviré con ellos.”

Fuente: World Vision, Warrap, 22 de octubre de 2009

## El Ejército de Resistencia del Señor

*“ [El LRA] nos hizo huir de nuestro hogar. No llegaron hasta aquí, pero nos fuimos porque teníamos miedo [...] creíamos que llegarían. Y con eso nos enfrentamos a otro reto, porque cuando huimos dejamos nuestras huertas [...] nuestros cultivos. Cuando volvimos, no quedaba nada.”*

Mujer entrevistada por Oxfam, estado de Equatoria Occidental, abril de 2009.

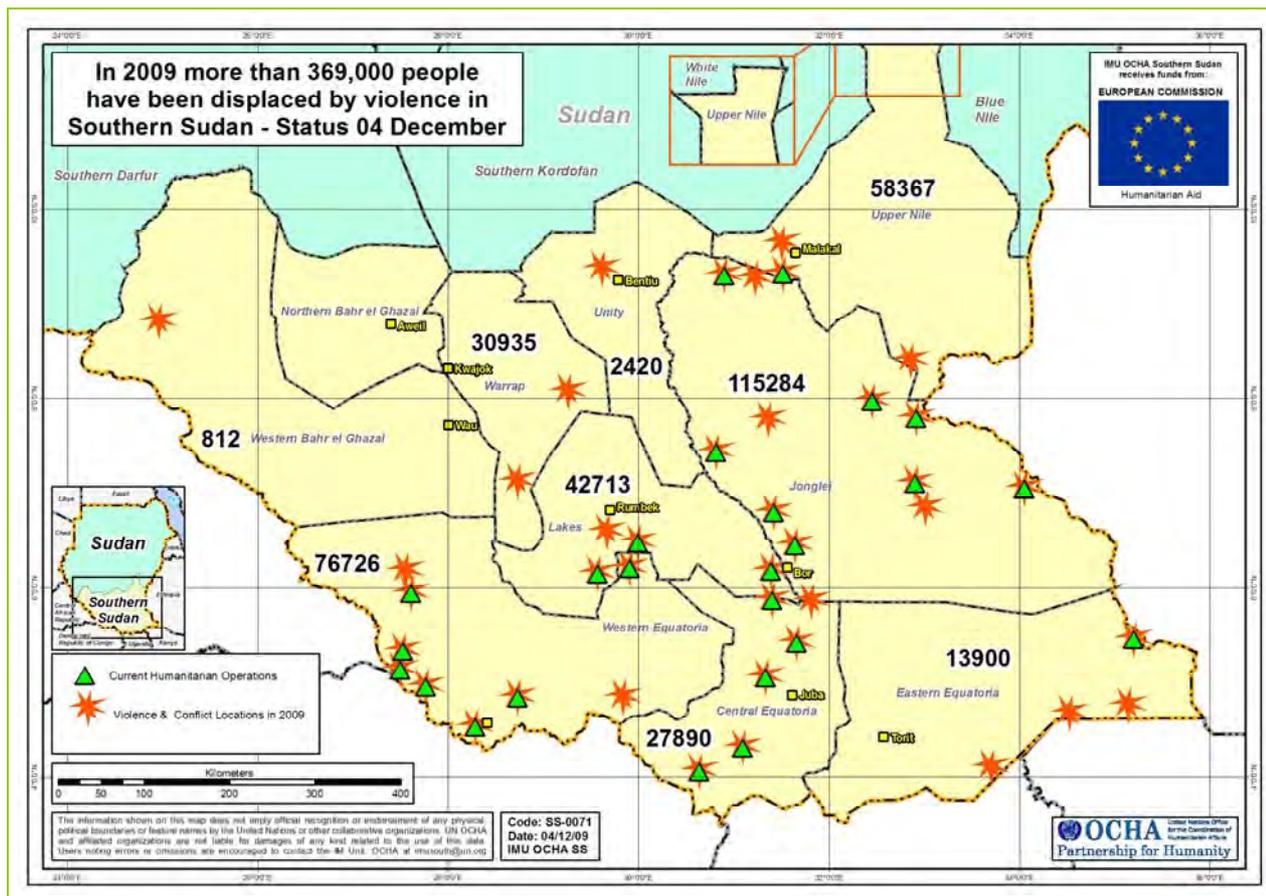
El Ejército de Resistencia del Señor (LRA) es un notorio y cruento grupo rebelde que surgió en el norte de Uganda.<sup>19</sup> La población del sur de Sudán sufrió violentos ataques del LRA antes y después de la firma del acuerdo de paz. Hoy el LRA sigue sembrando el terror en algunas zonas de la región.<sup>20</sup> Sólo desde finales de 2008 las incursiones del LRA han desplazado a cerca de 70.000 personas de los estados de Equatoria Central y Occidental y provocado el flujo de unos 18.000 refugiados de la vecina RDC.<sup>21</sup>

La naturaleza imprevisible y la brutalidad de los ataques del LRA han provocado oleadas de terror en toda la Equatoria Occidental, la zona más afectada. Con sus tierras fértiles y una población con un nivel de educación relativamente elevado, debería de haber sido uno de los primeros estados del sur de Sudán en prosperar tras la firma del acuerdo de paz. Sin embargo, algunas comunidades están demasiado atemorizadas como para permanecer en sus aldeas o cultivar la tierra y, como consecuencia de ello, la matriculación escolar en las zonas rurales ha caído y muchas familias agrarias normalmente productivas están pasando hambre.<sup>22</sup>

Para defenderse de los ataques del LRA las comunidades han formado milicias voluntarias de jóvenes que portan armas tradicionales. Según afirmaciones de la población, la presencia de estos “Arrow Boys” (los chicos de las flechas) ha creado una sensación de seguridad. Pero esta dependencia de un grupo armado en el que militan niños es muy preocupante, y señal de la incapacidad de las fuerzas de seguridad del gobierno del sur de Sudán y de la misión de paz de la ONU (UNMIS) de proteger a los civiles.

El LRA es, sin embargo, un problema regional que requiere una respuesta regional. No se puede esperar que el gobierno del sur de Sudán o UNMIS resuelvan el problema del LRA por su cuenta.<sup>23</sup> El Consejo de Seguridad de la ONU debe retomar la problemática del LRA y presionar para conseguir una solución global a la misma. Pero el gobierno del sur de Sudán y UNMIS pueden y deben también tomar medidas urgentes para mejorar la seguridad de sus ciudadanos, incluyendo aquellos que viven en zonas afectadas por el LRA.

Mapa 2: El conflicto en el sur de Sudán



Más de 369.000 personas han quedado desplazadas en 2009 por la violencia en el sur de Sudán – situación a 4 de diciembre Fuente: ONU OCHA, sur de Sudán, diciembre de 2009

## 2 Mejorar la protección de los civiles

La enorme extensión del sur de Sudán, sus limitadas infraestructuras y lo aislado de las zonas en que se produce el grueso de la violencia suponen enormes retos para la protección eficaz de los civiles. El despliegue de efectivos a una zona de conflicto, ya sean fuerzas de seguridad del gobierno del sur o personal militar o civil de UNMIS, representa un coste de oportunidad en otro lugar.<sup>24</sup> No obstante, y tal y como se describe a continuación, el gobierno del sur de Sudán y UNMIS, así como la comunidad internacional en su conjunto, deben tomar medidas concretas y concertadas para ofrecer a la población civil una mayor protección frente a la violencia. Esto tiene especial importancia por el riesgo de que aumente la inseguridad en torno a las elecciones y el referéndum.

### El gobierno del sur de Sudán: más allá del enfoque sobre desarme

#### Retos y obstáculos para el desarme de los civiles

Los esfuerzos del gobierno del sur de Sudán por abordar la inseguridad se han enfocado hacia el desarme de civiles, mediante métodos tanto voluntarios como de fuerza. El estado de Jonglei ha vivido una serie de campañas de desarme obligatorio, algunas de las cuales han provocado gran número de víctimas y atizado las tensiones interétnicas.<sup>25</sup> En septiembre de 2008 la búsqueda de armas en Rumbek, capital del estado de Lagos, se tornó violenta cuando un grupo de soldados borrachos empezó a disparar y acosar a la población.<sup>26</sup> Por contra, un ejercicio de desarme llevado a cabo en el estado de Lagos a mediados de 2009 transcurrió de forma pacífica, valiéndose en primera instancia del desarme voluntario propiciado por los líderes comunitarios.<sup>27</sup>

El enfoque del gobierno del sur de Sudán hacia el desarme de civiles es comprensible, dada la proliferación de armas entre la población. Desde luego, las personas entrevistadas para este informe, y en especial las mujeres, aludían rápidamente a las consecuencias nefastas de “armas, tantas armas” en manos de civiles.<sup>28</sup>

Pero hasta la fecha el desarme de civiles ha estado mal planificado, en ocasiones ha sido violento, y a veces también se ha percibido como dirigido contra grupos étnicos concretos. Parece además que las armas incautadas han vuelto a circular entre la población.<sup>29</sup> El hecho de que no se desate la violencia durante una campaña de desarme de civiles no siempre es sinónimo del éxito de la misma. Los esfuerzos de desarme en el estado de Lagos en 2009 fueron relativamente pacíficos, pero según la población no por ello ha aumentado la sensación de seguridad. Las comunidades de pastores entrevistadas en septiembre de 2009 explicaron que una tribu rival de un estado vecino aún no había sido desarmada, por lo que se sentían aún más expuestas ante posibles ataques.<sup>30</sup>

Esta visión es representativa de un fenómeno generalizado en el sur de Sudán: en tanto las comunidades no tengan confianza en que las fuerzas de seguridad del Estado pueden garantizar su seguridad o atender sus agravios, el desarme de civiles, ya sea pacífico o por la fuerza, seguirá sin surtir efecto.

Los esfuerzos del gobierno del sur de Sudán por desarmar a los civiles deben ir respaldados por una estrategia más amplia de reforma del sector de seguridad que cuente con el apoyo de la comunidad internacional. El desarme debe llevarse a cabo de forma profesional y equitativa en todas las zonas conflictivas identificadas, sin privilegiar a un grupo por encima de otro. El gobierno debe también asignar efectivos debidamente formados del SPLA o de las fuerzas policiales para garantizar la seguridad de las poblaciones desarmadas.

### Capacitar a las fuerzas de seguridad

El gobierno del sur de Sudán está tomando medidas para mejorar la efectividad de sus fuerzas de seguridad, así como su extensión a las comunidades. Pero será necesaria una ayuda internacional significativa si tales medidas han de traducirse en una estrategia exhaustiva que sirva para mejorar la seguridad de la población civil.

A medida que trabaja para mejorar la capacidad de las fuerzas policiales, el gobierno del sur de Sudán precisa ayuda urgente de los donantes para actividades de verificación profesional, formación y adquisición de un equipo de comunicaciones básico. Es una inversión que llevará varios años. A corto plazo, el SPLA –es decir, las fuerzas militares– será quien deba aportar estabilidad interna, y por tanto precisará de un apoyo considerable para la capacitación, incluyendo formación en derechos humanos. Uno de los objetivos clave de la formación debe ser fomentar una relación positiva con la población civil, independientemente de su origen étnico o afiliación política.

#### Recuadro 2: Coordinar esfuerzos dispares de estabilidad

En octubre de 2009 el gobierno del sur de Sudán, el Vicecoordinador Residente y Coordinador Humanitario de la ONU, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los donantes finalizaron un plan de estabilización para el estado de Jonglei.<sup>31</sup> Este plan está basado en una metodología de consultas comunitarias del PNUD para la identificación de motores y soluciones al conflicto, y abarca ideas tales como la mejora del acceso a zonas remotas mediante la construcción de carreteras, actividad que necesita mucha mano de obra.<sup>32</sup> UNMIS también elaboró su propio plan para Jonglei, con el objetivo de aumentar la presencia tanto de las autoridades del gobierno local como de la propia misión de paz.

Ambos planes de estabilización son necesarios, pero hay dudas acerca de su implementación. Por otra parte, el diseño y la aplicación de los mismos carecen de una adecuada coordinación. Con la elaboración de planes parecidos para otras zonas propensas al conflicto, la coordinación y la comunicación adecuada entre todas las partes interesadas, incluyendo las agencias de la ONU, serán de una importancia crucial para el éxito de tales iniciativas.

Fuente: Entrevistas de Oxfam con UNMIS y PNUD en Juba, septiembre a noviembre de 2009.

## UNMIS: mayor énfasis en la protección

La misión de la ONU en Sudán fue desplegada en 2005 con el objetivo principal de dar apoyo a la implementación del acuerdo de paz.<sup>33</sup> Tiene sede en Jartum, con una base regional en Juba y una serie de bases más pequeñas en el sur de Sudán y las Tres Zonas.<sup>34</sup> Dotada de un presupuesto anual cercano a los 960 millones de dólares, UNMIS cuenta con 9.275 efectivos militares (de un total autorizado de 10.000).<sup>35</sup> Incluye también cerca de 666 asesores policiales y una plantilla de más de 3.000 civiles internacionales y locales.<sup>36</sup>

### Mandato

Como misión cuyo cometido principal es el seguimiento, el mandato de UNMIS se enmarca en su mayor parte bajo el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas: Arreglo Pacífico de Controversias. Su función principal es la vigilancia, verificación e investigación de infracciones de la cesación del fuego decretada en el acuerdo de paz, y la observación y vigilancia del redespiegue acordado de efectivos del SPLA y de las SAF.<sup>37</sup> UNMIS tiene asimismo el mandato de prestar apoyo al desarme, la desmovilización y la reintegración, la formación de las fuerzas de la policía, la educación de votantes y una serie de actividades de recuperación.

El mandato engloba asimismo un componente del Capítulo VII (autorización del uso de la fuerza),<sup>38</sup> según el cual UNMIS tiene el mandato de “proteger a civiles de una amenaza inmediata de violencia física [...] de acuerdo a su capacidad y [...] sin perjuicio del gobierno”. Las resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad de la ONU han instado a UNMIS a hacer un uso pleno de sus capacidades para proteger a la población civil, también ante el LRA y demás grupos armados.<sup>39</sup>

### Enfoque insuficiente hacia la protección

Durante la mayor parte de vigencia de la misión, sin embargo, el Consejo de Seguridad de la ONU no ha otorgado prioridad a la protección de civiles en el sur de Sudán, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de la ONU no ha aportado el apoyo necesario para el desempeño de actividades de protección, y los responsables de UNMIS en el país han desatendido la protección de la población civil. Son varios los motivos: no existía una comprensión clara del precario entorno de seguridad en el sur de Sudán; el enfoque de UNMIS era más el seguimiento del acuerdo de paz; y los efectivos de la misión tenían la impresión de que el Consejo de Seguridad había añadido el componente de protección a civiles como idea de último momento.<sup>40</sup> Por todo ello, UNMIS se ha aplicado tarde al cumplimiento de su responsabilidad de proteger a los civiles y a la utilización de los recursos disponibles para responder ante una situación cambiante.

A nivel de campo, la concienciación o comprensión de las responsabilidades de la misión con respecto a la protección de civiles es limitada o incluso inexistente. Algunos efectivos de UNMIS desconocen por completo el componente del capítulo VII de su mandato, o creen que la protección de civiles frente a la “violencia tribal” o el LRA no forma parte del mandato de la misión y supone una distracción de su función clave de apoyo a la aplicación del acuerdo de paz.<sup>41</sup> Pero a la vista de los millares de civiles del sur que están siendo asesinados en ataques mortíferos y el potencial para el aumento de la violencia, este desconocimiento de la responsabilidad de protección resulta del todo inaceptable.

El Consejo de Seguridad de la ONU debe dejar claro que la protección de civiles ha de ser una prioridad de UNMIS, al otorgar mayor énfasis a la protección de la población civil y utilizar un lenguaje más enérgico en la resolución de renovación de su mandato en abril de 2010. Con apoyo del DPKO, los responsables de UNMIS deben elaborar unas directrices claras sobre lo que significa la protección de civiles para las distintas unidades de la misión, y aportar la formación necesaria.

### **Iniciativas a potenciar**

Pese a que UNMIS en general se ha mostrado reticente a la hora de otorgar prioridad a la protección de civiles, sí ha tomado recientemente algunas medidas aisladas para abordar amenazas para la protección sobre el terreno. En mayo de 2009, por ejemplo, y en un intento por estabilizar la situación en el estado de Jonglei, UNMIS estableció unas bases de operaciones temporales en Pibor y Akobo, lugares especialmente conflictivos. Estas bases estaban integradas por efectivos militares, policiales y civiles de la misión.<sup>42</sup> Como se explicó en el recuadro 2 anterior, posteriormente ha desarrollado un plan de estabilidad para Jonglei. En otros lugares, y con anterioridad a la resolución fronteriza sobre la región petrolera de Abyei de julio de 2009, UNMIS instauró un plan de contingencias exhaustivo e incrementó su presencia en la ciudad de Abyei y zonas limítrofes, lo que parecía indicar que había aprendido las lecciones derivadas de su fracaso en la protección de civiles cuando estalló la violencia en esa localidad en mayo de 2008.<sup>43</sup>

Estos esfuerzos han tenido resultados diversos. Pese a la enorme inversión de recursos empleada para el establecimiento de las bases de operaciones temporales en Jonglei, UNMIS se retiró de manera repentina unos sesenta días después de su llegada allí. Es más, esa retirada se efectuó sin consultar a las autoridades ni a la población local,<sup>44</sup> y fue una decisión que parecía basada en consideraciones internas más que en una valoración de la situación de seguridad. Las bases temporales sirvieron para desplegar a UNMIS en ubicaciones remotas donde la población civil precisaba de protección, y parece que la presencia sobre el terreno de efectivos de UNMIS sí aumentó la sensación de seguridad de la población.<sup>45</sup> Sin embargo, estas bases temporales requieren de enormes recursos y hay opiniones divididas en el seno de la misión sobre si es un modelo a replicar.

## Identificar y prevenir las amenazas

Como bien subrayan algunos altos cargos de UNMIS, la protección de la población civil frente a la violencia no es tarea que deba recaer únicamente sobre los militares, sino que es necesario también anticiparse a las amenazas y adoptar medidas preventivas, como por ejemplo la mediación entre las partes. Para emprender acciones de prevención efectivas UNMIS deberá mejorar la comunicación entre sus componentes civiles y militares, intensificar los esfuerzos por desplegar observadores civiles a zonas volátiles, y profundizar en su relación con las comunidades, incluido mediante el trabajo con las mismas para poner en marcha mecanismos de alerta temprana.<sup>46</sup>

## Fortalecer a UNMIS en un entorno difícil

Las operaciones de UNMIS se desarrollan en un entorno extremadamente difícil. El personal que integra la misión reconoce no obstante que UNMIS podría hacer más con los recursos de que dispone –concretamente sus considerables activos logísticos y su plantilla de unos 3.000 civiles– para ayudar a reducir los riesgos que enfrenta la población.<sup>47</sup>

Se prevé que las exigencias para con UNMIS no hagan sino aumentar, y por ello la población del sur de Sudán necesita desesperadamente una misión efectiva de mantenimiento de paz. La misión debe por tanto revisar urgentemente su mandato respecto a la responsabilidad de proteger, incluido mediante un diagnóstico exhaustivo de las necesidades de protección en el sur de Sudán, especialmente en zonas identificadas como volátiles, y de la manera en que se deben fortalecer sus recursos humanos y físicos para poder cumplir adecuadamente con sus obligaciones.

## 3 Abordar las necesidades más apremiantes

La situación humanitaria en el sur de Sudán, ya de por sí crítica, empeoró drásticamente en 2009 como consecuencia de la escalada de la violencia y una grave inseguridad alimentaria.<sup>48</sup> El retraso de las lluvias, unido a los desplazamientos por causa del conflicto, han provocado cosechas deficientes y una crisis alimentaria que sigue presente y que afecta a cerca de un millón y medio de personas.<sup>49</sup> En octubre de 2009 el PMA hubo de recurrir al lanzamiento de alimentos desde el aire en diversos estados.<sup>50</sup> La creciente presión sobre pastos y terrenos agrícolas como consecuencia de unas lluvias imprevisibles podría alimentar el conflicto y provocar aún mayor sufrimiento.<sup>51</sup> El gobierno del sur de Sudán, la ONU, las ONG locales e internacionales y las propias comunidades se han empleado a fondo para abordar estas necesidades apremiantes. Pero tal y como se expone en esta sección, ha sido tarea difícil y es necesario fortalecer la capacidad de estos actores para cubrir las necesidades urgentes de las comunidades afectadas por la violencia o por desastres naturales.

### Retos para la respuesta humanitaria

*“Podemos hacer algo si tenemos una emergencia de envergadura en un único estado; pero si son cinco estados a la vez, no tenemos capacidad suficiente de coordinación y respuesta.”*

Representante humanitario de la ONU, entrevista de Oxfam, Juba, octubre de 2009.

Tras la firma del Acuerdo Global de Paz, tanto el nuevo gobierno como los donantes buscaron promover el desarrollo en el sur de Sudán. Pese a ser un aspecto de crucial importancia, esta actuación se realizó sin el debido conocimiento de las necesidades complejas del sur de Sudán. La región fue calificada de “zona de recuperación post conflicto” –a pesar de que era necesario crear instituciones de la nada, el entorno de seguridad era en extremo frágil y persistían unas necesidades humanitarias apremiantes.<sup>52</sup> Los problemas humanitarios primordiales, como las dificultades de acceso y la preparación ante emergencias, quedaron olvidados.

### Barreras para el acceso

El sur de Sudán, con una extensión parecida a la de Francia, tiene apenas 50 km de carreteras asfaltadas.<sup>53</sup> Durante la prolongada época de lluvias, grandes zonas de la región permanecen aisladas durante semanas enteras, inaccesibles incluso por aire. Sin la posibilidad de recibir ayuda de ningún tipo, las comunidades han de depender de sí mismas. Muchas de las pistas de aterrizaje utilizadas para distribuir ayuda de emergencia durante la guerra están ahora inutilizables. Estas pistas de aterrizaje del sur de Sudán, poco más que zonas de terreno despejadas lo suficientemente largas como para permitir el aterrizaje de avionetas ligeras, son un verdadero salvavidas y constituyen a menudo la única vía de acceso a las comunidades más aisladas. A octubre de 2009, sin embargo, el PMA determinó que 75 de estas pistas de aterrizaje en el sur de Sudán eran “inutilizables” o presentaban limitaciones.<sup>54</sup>

### Recuadro 3: Aumento de la inseguridad – restricción en el acceso humanitario

El acceso a las comunidades rurales más aisladas del sur de Sudán constituye ya de por sí un verdadero desafío y en ocasiones resulta imposible. Sin embargo, la creciente inseguridad ha exacerbado aún más la dificultad de acceso, provocando la reubicación de personal de las ONG en 13 ocasiones distintas a lo largo de 2009.<sup>55</sup>

La violencia no ha ido orientada, en general, a las actividades humanitarias, aunque ha habido excepciones notables. El 12 de junio de 2009, un grupo de hombres fuertemente armados atacaron una barcaza en el río Sobat que llevaba alimentos del PMA a Akobo, en el estado de Jonglei. Fueron asesinados unos 40 civiles y soldados del SPLA desplegados para proteger al convoy. El 12 de agosto de 2009 se produjo un ataque del LRA en la ciudad de Ezo, en Ecuatoria Occidental, cerca de un punto de distribución de alimentos del PMA.

Fuente: Entrevistas de Oxfam a representantes de la ONU, del gobierno del sur de Sudán y de diversas ONG en Juba, Bor, Malakal y Alto Nilo, septiembre a noviembre de 2009.

## Escasa capacidad para aportar ayuda de emergencia

*“Cuando llegó el ataque huimos de la aldea. En el sitio al que llegamos recibimos algo de ayuda, pero después nada. Ahora hemos vuelto a la aldea y no tenemos comida. Nos alimentamos a base de hojas y frutos silvestres.”*

Madre joven entrevistada por Oxfam, estado de Lagos, 24 de septiembre de 2009.

El gobierno del sur de Sudán, la ONU y las ONG tienen escasa capacidad de respuesta ante emergencias.<sup>56</sup> El gobierno apenas tiene acceso a las zonas rurales,<sup>57</sup> y los escasos fondos a que tienen acceso las ONG (situación que se analiza en la sección cuarta) hace que el alcance de las ONG en todo el sur de Sudán sea muy desigual. Como consecuencia de ello, las ubicaciones más aisladas y necesitadas donde el coste de las operaciones suele ser mayor a menudo reciben menores servicios. El efecto neto de estas dificultades de acceso, capacidad escasa e inseguridad es que las comunidades necesitadas han tenido que esperar semanas para recibir ayuda, y en el peor de los casos no han recibido ayuda alguna.

Asimismo, la respuesta tanto de la ONU como de las ONG suele ser reactiva y en base a artículos de necesidad –como la distribución masiva de alimentos, lonas de plástico, etc. – sin buscar formas de potenciar la capacidad de resistencia de las comunidades ni crear vínculos con las actividades de desarrollo. El seguimiento de las actividades de emergencia y las actuaciones posteriores tras la intervención inicial también ha sido inadecuado. En palabras de un alto cargo de una agencia de la ONU: “Respondemos bastante bien ante las necesidades más urgentes, pero después se acabó. No analizamos los motivos de los desplazamientos, ni buscamos soluciones a más largo plazo para esos desplazamientos, como podría ser la reinserción de las personas desplazadas en sus comunidades.”<sup>58</sup>

La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) debería de haberse situado al frente de las actuaciones para superar los retos humanitarios presentes en el sur de Sudán. En 2007, sin embargo, la OCHA se vio obligada a reducir su presencia en la zona por el cambio de enfoque hacia el desarrollo. Pese a que la OCHA ha desempeñado una importante función en la facilitación de la respuesta

ante desastres a través de su base en Juba, no tiene personal ubicado de manera permanente en las capitales de los diez estados. La coordinación humanitaria recae por tanto en la Oficina de Apoyo al Coordinador Residente (RCSO), órgano de la ONU que debería enfocarse hacia el desarrollo.<sup>59</sup> Pero se trata de una oficina integrada en la actualidad por una o dos personas con escasos recursos que se dedican a “apagar fuegos” en lugar de planificar proactivamente actuaciones humanitarias o de desarrollo.<sup>60</sup>

Recuadro 4: Esperando a que llegue la ayuda - el ejemplo de Ecuatoria Occidental, estado azotado por el LRA

Tras la firma del Acuerdo Global de Paz, el estado de Ecuatoria Occidental fue considerado como zona que disfrutaba de seguridad alimentaria y que no precisaba actuaciones humanitarias. Como consecuencia de ello, las ONG tuvieron dificultades para conseguir fondos y hubieron de cerrar programas de apoyo al hospital estatal, a diversas unidades de atención primaria en salud, y a la distribución de alimentos. A finales de 2008 también cerraron agencias de la ONU; las que no lo hicieron comenzaron a planificar el cierre.

Cuando la zona fue atacada por el LRA a finales de 2008, la capacidad de respuesta humanitaria del estado era muy limitada y la ONU y las ONG hubieron de afanarse por responder a las necesidades de cerca de 70.000 personas desplazadas, así como a las más de 18.000 personas refugiadas procedentes de la RDC.<sup>61</sup>

La Agencia para Refugiados de la ONU (ACNUR), que responde a nivel global ante las necesidades de personas desplazadas, centró sus programas en el sur de Sudán a facilitar el retorno de refugiados de guerra desde campamentos en otros países. Tras los ataques del LRA, ACNUR prestó ayuda a los refugiados congoleños, pero carecía de los recursos o del apoyo necesarios para asistir a las personas desplazadas internas, que eran muchas más. El PMA volvió a poner en funcionamiento una oficina de distribución de alimentos, pero ni esta organización ni el gobierno tienen la capacidad suficiente para responder ante la magnitud de las necesidades. La ausencia de una organización líder encargada de la coordinación de la ayuda a las personas desplazadas ha retrasado aún más la respuesta, dejando a muchas comunidades a merced de sus propios recursos.<sup>62</sup>

Fuente: Entrevistas de Oxfam a representantes del gobierno local, la ONU y ONG y comunidades afectadas por el LRA, Yambio, octubre de 2009.



Carreteras en mal estado en las afueras de Rumbek, estado de Lagos, Maya Mailer/Oxfam 23 de septiembre de 2009

## Resolver los problemas

La Vicecoordinadora Residente y Coordinadora Humanitaria de la ONU, máximo responsable humanitario de la ONU en el sur de Sudán, se ha esforzado por llamar la atención hacia la situación crítica que se vive en la región, pidiendo mayor financiación humanitaria.<sup>63</sup> La ONU y las ONG trabajan conjuntamente para aportar esta ayuda, pero a pesar de estar al frente de la respuesta de emergencia, las ONG han tenido mayores dificultades que las agencias de la ONU para acceder a los fondos de emergencia. Esto se debe en parte a que tales fondos se canalizan muchas veces a través de mecanismos a los que las ONG únicamente tienen acceso como beneficiarios de subvenciones de la ONU.<sup>64</sup> Los donantes deben velar por que el Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF) de la OCHA, al que tienen acceso directo las ONG tanto locales como internacionales, esté debidamente dotado y se gestione de manera eficaz en 2010.<sup>65</sup> La OCHA debe simplificar también el proceso de contrataciones, de manera que resulte más fácil para las ONG locales acceder al fondo.

Pero el aumento de la financiación humanitaria constituye tan solo una parte del fortalecimiento de la respuesta de emergencia en el sur de Sudán. Los donantes, la ONU y las ONG deben tomar también otra serie de medidas, tal y como se detalla a continuación.

### Otorgar prioridad al acceso

Las Naciones Unidas y el gobierno del sur de Sudán deben, con la ayuda de los donantes, buscar una solución sistemática para conservar las pistas de aterrizaje en el sur de Sudán, preferentemente a través de programas de creación de empleo para las comunidades locales.<sup>66</sup> Dado que de los 7.500 km de carreteras del sur de Sudán menos de la mitad permanecen abiertos todo el año, la rehabilitación de las carreteras de la región es una prioridad indiscutible.<sup>67</sup>

## **Apoyo a la ONG locales y las estructuras eclesiásticas**

En muchas ubicaciones, la sociedad civil y las estructuras eclesiásticas locales son las únicas instituciones capaces de llegar hasta las comunidades rurales, y tienen unos conocimientos inigualables de las necesidades y las aspiraciones de las comunidades.<sup>68</sup> El gobierno del sur de Sudán, las Naciones Unidas y las ONG internacionales pueden y deben, con mayor apoyo de los donantes, ayudar a identificar y capacitar a estos grupos locales.

## **Mejorar la preparación ante emergencias**

La programación humanitaria en el sur de Sudán recibe muy poco apoyo de los sistemas de alerta temprana. La OCHA debe liderar en el mapeo de las lagunas en cuanto a preparación e identificar soluciones prácticas a los problemas de acceso, las restricciones de financiación, etc. Con anterioridad al fallo internacional de julio de 2009 sobre la demarcación de la frontera en Abyei,<sup>69</sup> la OCHA elaboró un plan de contingencia humanitario contundente como parte de un esfuerzo amplio de UNMIS que identificó carencias en cuanto a capacidad, soluciones para superar tales carencias, y distintos escenarios de desplazamiento.<sup>70</sup> Este plan debería servir de modelo para otras zonas afectadas tanto por desastres naturales como por el conflicto.

## **Respuestas sostenibles**

Las respuestas de emergencia en el sur de Sudán se han concentrado en exceso en la satisfacción de las necesidades inmediatas de las comunidades afectadas por desastres, sin estudiar formas posibles de reintegrar a las personas desplazadas a sus comunidades de acogida, potenciar la capacidad de resistencia de las comunidades y contribuir al desarrollo. Bahr el Ghazal Septentrional, por ejemplo, tiene una tasa de malnutrición anual extremadamente elevada y el mayor número de refugiados que retornan, por lo que habitualmente recibe ayuda alimentaria.<sup>71</sup> Sin embargo, es también uno de los estados con mejor situación de seguridad y goza de varios mercados bien desarrollados, de manera que la ayuda alimentaria podría no ser la herramienta más adecuada para abordar la hambruna periódica que padece. Los proyectos de transferencia de efectivo podrían ser una alternativa mejor.<sup>72</sup>

Pese a que es necesario cubrir las necesidades urgentes del sur de Sudán, a largo plazo las dificultades humanitarias crónicas que enfrenta únicamente podrán ser abordadas por medio de un desarrollo sostenible. Pero tal y como se explica en la sección cuarta, la ayuda al desarrollo enviada al sur de Sudán ha padecido profundos defectos.

# 4 Necesidad urgente de desarrollo

*“Me preocupa que en respuesta a unos niveles de inseguridad cada vez mayores las agencias volverán a centrarse en proyectos de emergencia en lugar de en actuaciones para el desarrollo, cuando la comunidad internacional sigue teniendo que dar apoyo al Estado.”*

Funcionario del gobierno entrevistado por Oxfam, estado del Alto Nilo, octubre de 2009.

Las necesidades complejas del sur de Sudán exigen un enfoque múltiple. Se necesitan urgentemente inversiones paralelas en ayuda de emergencia *y también* en desarrollo. Independientemente de los resultados del referéndum de 2011, es preciso agilizar la prestación de servicios básicos y el apoyo al gobierno del sur del país para sentar los cimientos de un desarrollo sostenible –requisito imprescindible para una paz duradera.

Los indicadores de desarrollo de la región están entre los más bajos del mundo.<sup>73</sup> Una mujer embarazada en el sur de Sudán tiene mayores probabilidades de morir por complicaciones en el periodo de gestación que en casi cualquier otro lugar del mundo.<sup>74</sup> Cerca del 90 por ciento de las mujeres del sur de Sudán no sabe leer ni escribir.<sup>75</sup> La mitad de la población no tiene acceso a agua potable.<sup>76</sup> El sur de Sudán sufre una carga de enfermedad debilitante, con malaria, meningitis, cólera y fiebres hemorrágicas hiperendémicas. En muchas localidades rurales, los niños y niñas carecen de escuelas, las personas sufren malnutrición crónica y para llegar al centro de salud más cercano es necesario caminar varios días.<sup>77</sup>

## ¿Dónde están los dividendos de la paz?

Tras sufrir décadas de olvido, la población del sur de Sudán esperaba que el Acuerdo Global de Paz consiguiera mejoras tangibles para su vida cotidiana. Aunque en Juba la actividad económica se ha disparado, para la gran mayoría de la población media el desarrollo efectivo tras la guerra ha brillado por su ausencia. Los servicios básicos como escuelas, centros de salud y agua potable deberían haber constituido uno de los principales beneficios de la paz que habrían fomentado la confianza popular en el acuerdo de paz. Pero esos servicios han tardado mucho en llegar, provocando una frustración cada vez mayor.<sup>79</sup>

Dada la escala de la necesidad, resulta comprensible que el gobierno del sur de Sudán y los donantes hayan tenido dificultades a la hora de conseguir un desarrollo adecuado, pero también es cierto que sus expectativas con respecto al ritmo al cual un gobierno incipiente podría prestar servicios en un territorio tan extenso y subdesarrollado como el sur de Sudán eran muy poco realistas.<sup>80</sup> Al nivel local el gobierno es muchas veces poco más que unos cuantos empleados desbordados que trabajan en construcciones con tejados de paja, sin electricidad, vehículos, sistemas de comunicación o sueldos regulares.

*“El Acuerdo de Paz no es más que palabras [...] ¿Qué valor tiene si los más pequeños no pueden acudir a la escuela porque está demasiado lejos para que puedan ir andando? ¿Qué valor tiene si sigo teniendo que dar a luz a todos mis hijos en mi casa?”*

Madre de seis niños entrevistada por Oxfam, estado de Lagos, 1 de julio de 2009.<sup>78</sup>

### Recuadro 5: Reintegración de las personas que retornan

La firma del Acuerdo Global de Paz y una mejora relativa en la situación de seguridad en el sur de Sudán son las razones que con mayor frecuencia aducen las personas que retornan como motivo principal de su vuelta al hogar.<sup>81</sup>

La comunidad internacional puso en marcha un programa de retorno a escala masiva, mediante el cual se calcula que unos dos millones de refugiados y personas desplazadas internas retornaron al sur de Sudán.<sup>82</sup> Los programas de reintegración han recibido, en comparación, una financiación escasa, lo que ha generado conflictos por unos recursos limitados y fomentado el que centenares de miles de personas retornadas se hayan concentrado en la capital regional, Juba, y en las capitales de los estados, en busca de servicios básicos y empleo. La rápida urbanización ha hecho que los centros urbanos crezcan más rápidamente que las infraestructuras y las oportunidades de medios de vida, poniendo en peligro la supervivencia de gran número de personas. La adecuada reintegración de las personas retornadas en ubicaciones tanto urbanas como rurales es fundamental para conseguir la estabilidad a largo plazo.

Fuente: Programas de seguimiento, protección y reinserción de personas retornadas, Juba, 2006 a 2009

## **Dificultades de financiación**

Aunque la ayuda bilateral para el sur de Sudán procedente de EEUU y otros donantes ha sido significativa, la mayoría de países europeos y Canadá han preferido aportar ayuda a través de fondos comunes, es decir, fondos a los que contribuyen un grupo de donantes y para los cuales las asignaciones realizadas surgen de decisiones conjuntas. En teoría, los fondos comunes deberían mejorar la eficacia, pero en el sur de Sudán han generado numerosos problemas.

### **Fondo Fiduciario Multidonantes**

El Fondo Fiduciario Multidonantes – Sur (MDTF) administrado por el Banco Mundial es el mayor fondo de este tipo constituido para el sur de Sudán. Desde 2005 los donantes han aportado unos 524 millones de dólares al fondo; el gobierno del sur de Sudán, por su parte, ha aportado 179 millones de dólares adicionales.<sup>83</sup> El MDTF, al que se hacía referencia en el Acuerdo Global de Paz, tenía por finalidad crear instituciones de gobierno, aportar grandes infraestructuras y ofrecer unos programas completos de servicios públicos.

El MDTF se constituyó sobre la premisa de que el gobierno asignaría ayudas siguiendo una complicada normativa del Banco Mundial. Pero el gobierno del sur de Sudán aún no tenía conocimientos sólidos sobre gestión financiera, ni disponía de la capacidad necesaria para seguir unos procedimientos de adquisiciones y contrataciones extremadamente complejos. La oficina del Banco Mundial en Washington no supo comprender estas limitaciones, ni tampoco aportó al gobierno del sur de Sudán la asistencia técnica necesaria. Los altos cargos de las entidades donantes que se encontraban en Jartum tampoco se desplazaron en la medida debida al sur de Sudán. Un desconocimiento básico del contexto local contribuyó también a unos retrasos inaceptables en la prestación de ayuda y servicios (ver el recuadro 6).

Por otra parte, las ONG han tenido enormes dificultades a la hora de

obtener fondos del MDTF debido a unos procesos de solicitud y concesión poco claros y negociaciones de contratación muy prolongadas.<sup>84</sup>

### ***Mejoras que llegan muy despacio***

Reconociendo las limitaciones que existían en el funcionamiento del MDTF, los donantes crearon otros fondos comunes para cubrir las lagunas resultantes. Dos ejemplos de tales fondos son el Fondo de Servicios Básicos (BSF) creado por el Reino Unido para la aportación de atención sanitaria, educación y agua potable a través de las ONG, y el Fondo para la Recuperación en Sudán (SRF), cuyo enfoque inicial sobre medios de vida cambió posteriormente a iniciativas comunitarias relativas a la seguridad.

El BSF se considera un fondo eficaz y accesible; en el caso del SRF sigue estando en duda su capacidad para conseguir resultados. Sea como fuere, el monto de estos fondos es insignificante si se compara con el disfuncional MDTF, y por ello se han perdido oportunidades de ampliación de los servicios básicos.

A mediados de 2009, el gobierno del sur de Sudán y los donantes decidieron conjuntamente reasignar cerca de 167 millones de dólares del MDTF, aunque las decisiones sobre qué mecanismos alternativos utilizar han tardado en llegar. El Reino Unido ha aceptado prestar apoyo a un BSF ampliado, pero las modalidades de esa ampliación aún no habían sido concretadas a diciembre de 2009.

Los donantes deben comunicar cuanto antes sus decisiones respecto a la asignación de fondos, de manera que tales fondos puedan ser canalizados a través de mecanismos eficaces y flexibles. Al mismo tiempo, las partes interesadas del MDTF deben colaborar para garantizar que los 350 millones de dólares, aproximadamente, que permanecen en el fondo consigan resultados tangibles para la población del sur de Sudán.<sup>85</sup> Para ello, será necesario que tanto el gobierno del sur de Sudán como los donantes cumplan los compromisos acordados en junio de 2009 respecto a la mejora de la rendición de cuentas en relación a aspectos financieros y la prestación de una asistencia técnica de calidad al gobierno del sur de Sudán.<sup>86</sup>

**Tabla 1: Estructura de la ayuda en el sur de Sudán**

	<b>Fondo Fiduciario Multidonantes (MDTF)</b>	<b>Fondo Fiduciario de Capacitación (CBTF)<sup>87</sup></b>	<b>Fondo para la Recuperación en Sudán (SRF)</b>	<b>Fondo de Servicios Básicos (BSF)</b>	<b>Fondo Común Humanitario (CHF)<sup>88</sup></b>
<b>Tipo de fondo</b>	Desarrollo	Desarrollo	Recuperación	Recuperación	Humanitario
<b>Administrador</b>	Banco Mundial	UNICEF/JDT	Naciones Unidas	Sector Privado	Oficina de Apoyo al Coordinador Residente de la ONU (RCSO)
<b>Fecha inicio</b>	2005	2005	2008	2006	2005
<b>Fecha finalización</b>	2011	2011*	2011	2010*	Desconocida
<b>Principales donantes</b>	Reino Unido, CE, Noruega, Italia, Países Bajos, Suecia, Canadá, Alemania, España, Dinamarca, Finlandia	Reino Unido, CE, Noruega, Italia, Países Bajos, Suecia	Reino Unido, Países Bajos	Reino Unido, Países Bajos, Noruega, Canadá	Múltiples
<b>Fondos comprometidos 2005–09 (\$m)</b>	\$524m	\$22,7m	\$51,3m	\$ 66,2m	\$190m
<b>Duración de las intervenciones</b>	2 a 5 años	1 a 3 años	18 meses a 3 años	18 meses	6 a 12 meses
<b>Valor medio (\$m)</b>	\$10m a \$150m	\$0,2m a \$2m	\$0,5m a \$3m	\$2m a \$3m	\$0,2m
<b>Tipo de intervención</b>	Grandes infraestructuras Prestación de servicios Capacidad productiva Instituciones centrales de gobierno Transversales (género y medio ambiente)	Reforma del sector público Gestión de fondos públicos – formación y desarrollo de sistemas	Capacidad productiva y desarrollo comunitario Capacidad y recuperación a nivel del Estado	Prestación de servicios (atención primaria de salud, educación básica, agua y saneamiento)	Respuesta de emergencia Prestación de servicios (redes de seguridad existentes y estructuras de trámite básicas)

\*Se está planificando la renovación del BSF y el CBTF. Fuente: Recopilación de información aportada por la Oficina Conjunta de Donantes (Juba), RCSO y OCHA, noviembre de 2009

### **Impactos negativos de la problemática de los fondos comunes**

Las discusiones celebradas en Juba en torno a los fondos comunes se han dilatado durante un periodo de tiempo en exceso prolongado. De estos retrasos son responsables tanto el Banco Mundial como los donantes y el gobierno del sur de Sudán, y se deben extraer lecciones

para el periodo post 2011.<sup>89</sup> Entre tanto, las ONG han tenido que nutrirse de múltiples fuentes de financiación a corto plazo. Como afirmó un directivo de una ONG: “[...] los fondos con los que trabajamos provienen de treinta subvenciones de pequeño importe. Es una pesadilla administrativa.”<sup>90</sup> Este hecho ha dificultado el diseño y la implementación de programas de calidad, así como la capacitación efectiva de socios gubernamentales y de la sociedad civil.

Algunas ONG se han visto obligadas a poner fin a programas que ya llevaban tiempo funcionando, a pesar de no existir todavía instituciones de gobierno capaces de continuar su labor. Y así, cuando la población del sur esperaba ver los dividendos del acuerdo de paz, algunas comunidades de hecho han visto disminuir los servicios prestados.

#### Recuadro 6: ¿Ejemplo de malas prácticas? Apoyo al sector de salud

Se pensaba que el MDTF financiaría la prestación de servicios de salud en los diez estados del sur de Sudán, en base a un modelo de subcontratación de agentes de las principales ONG en cada estado para apoyar al ministerio local en la coordinación y la posterior subcontratación de otras ONG para la prestación de servicios básicos a nivel de condado.

Sin embargo, a finales de 2009 los retrasos en la contratación y la incapacidad de las ONG de cumplir los procedimientos de adquisición exigidos por el Banco Mundial hicieron que no fuera posible concretar ninguno de los subcontratos previstos para la prestación de servicios básicos. Dicho de otro modo, cinco años después de la creación del MDTF, apenas si habían llegado fondos a las instalaciones de salud a través de este mecanismo.<sup>91</sup>

Los fondos del MDTF probablemente llegarán a las clínicas de salud de los condados de cuatro estados en 2010, mientras que otros mecanismos de financiación, como el BSF, procurarán paliar las carencias en los seis estados restantes. Pero el apoyo general al sector de salud en 2010 seguramente será menor de lo inicialmente previsto.<sup>92</sup>

Por otra parte, las ONG que trabajan en el sur de Sudán han seguido prestando hasta un 85 por ciento de los servicios primarios de salud, reuniendo con gran dificultad fondos de fuentes múltiples.<sup>93</sup> Datos de salud recopilados en agosto de 2009 indicaban que tan sólo un 25 por ciento de las clínicas que recibían apoyo de las ONG tenían fondos garantizados hasta final de año.<sup>94</sup> Es algo que sucede todos los años y que dificulta enormemente la capacitación del gobierno: en lugar de centrarse en estrategias a largo plazo, la atención de las ONG debe centrarse en la obtención de fondos. Como consecuencia de un entorno de financiación imprevisible, algunas ONG se ven obligadas a despedir periódicamente a su personal médico e informar a sus homólogos del gobierno que las clínicas están en peligro de cierre.

Fuente: Entrevistas con trabajadores del sector salud, octubre de 2009

## La importancia de una financiación previsible a varios años

La incertidumbre con respecto al futuro político del sur de Sudán conllevará probablemente una caída en la financiación previsible a

largo plazo en los próximos años.<sup>95</sup> Y esta circunstancia se verá exacerbada por el hecho de que Sudán no podrá optar a una ayuda para el desarrollo de la UE por importe cercana a los 300 millones de euros debido a que el gobierno de Jartum no ha firmado un nuevo acuerdo marco con la UE.

Es algo que la población del sur de Sudán no se puede permitir. Los donantes deben velar por que el sur de Sudán reciba una financiación efectiva y adecuada a sus necesidades más urgentes, incluyendo un apoyo directo a las ONG tanto internacionales como locales que habrán de desempeñar una función crucial en la prestación de servicios en el futuro próximo.

*“Nos enfrentamos a numerosos retos y no tenemos la capacidad para cubrir por nuestra cuenta las expectativas de la gente. Quizás podamos hacerlo dentro de diez años, pero entretanto no podemos dejar que la gente muera. Las ONG prestan apoyo de capacitación y empoderamiento tras la guerra.”*

Funcionario a nivel de condado, estado de Ecuatoria Occidental, 3 de octubre de 2009.

El gobierno del sur de Sudán y los donantes han expresado su preocupación por cuanto la prestación de servicios por parte de las ONG podría erosionar la autoridad del gobierno. Pero no se trata de una concesión tan directa. Las ONG pueden y deben trabajar en estrecha coordinación con las autoridades a todos los niveles –y de hecho es algo que hacen con frecuencia– capacitando a sus homólogos en el gobierno local que, de acuerdo con la política de descentralización del gobierno del sur de Sudán, deben estar al frente de la prestación de servicios. Pero la transferencia de responsabilidad en la prestación de servicios a las instituciones de gobierno debe realizarse mediante un enfoque escalonado y en base a una valoración realista de la capacidad.

### **Mayor asistencia técnica en todos los estamentos de gobierno**

Desde 2005, el gobierno del sur de Sudán ha recibido unos ingresos considerables del petróleo. Como parte del compromiso de reparto de los ingresos recogido en el Acuerdo Global de Paz, que otorga al gobierno del sur de Sudán el derecho al 50 por ciento de la riqueza de los yacimientos de petróleo en el sur del país, se calcula que el gobierno ha recibido hasta la fecha un importe aproximado de 7.000 millones de dólares. Sin embargo, el gobierno del sur de Sudán no ha podido gestionar tales recursos de manera efectiva para llevar la prestación de servicios y el desarrollo hasta sus ciudadanos, especialmente en zonas alejadas de los centros urbanos. Los propios funcionarios del gobierno han reconocido que esto se debe en parte a la corrupción y a unas nóminas salariales excesivamente altas.<sup>96</sup>

*“No tengo un perfil de mi puesto de trabajo, no recibo formación, ni respaldo de mis superiores. Hago lo que puedo, pero todo depende de mí y ni siquiera tengo un vehículo para poder salir de la oficina.”*

Funcionario local, estado del Alto Nilo, 27 de septiembre de 2009.

Pero ya desde un principio el gobierno del sur de Sudán –que apenas tenía experiencia alguna en la tarea de gobierno– ha tenido que lidiar con una serie de dificultades de desarrollo y seguridad casi inimaginables. Con el apoyo de la ONU, del Banco Mundial y de los donantes<sup>97</sup> el gobierno está poniendo en marcha sistemas financieros, procesos de planificación y sistemas para el pago de sueldos, partiendo prácticamente de la nada. Pero la asistencia técnica recibida por el gobierno del sur de Sudán ha sido mucho menor que en otras situaciones comparables post conflicto: se calcula que trabajan en los ministerios del gobierno del sur de Sudán unos 150 ayudantes técnicos internacionales, comparados con unos 3.000 destacados a Mozambique en 1990, tras la guerra sufrida en ese país.<sup>98</sup>

Además, el apoyo al gobierno del sur de Sudán ha ido orientado de manera desproporcionada a las estructuras en Juba. Pese a que resulta de una importancia fundamental instaurar estructuras de gobierno centrales, no debe hacerse a expensas del apoyo a las autoridades locales si ha de existir armonía entre los ciudadanos y el gobierno, y si la responsabilidad en la prestación de servicios ha de irse restando de las ONG.

En reconocimiento de este desequilibrio, el PNUD, con ayuda de los donantes, está planificando incrementar su asistencia técnica a cada uno de los diez estados en 2010. Es de agradecer como primer paso, pero hará falta una participación mucho mayor del gobierno del sur de Sudán y de los donantes para conseguir unas estructuras de gobierno local efectivas.

### **Prestaciones sostenibles más allá del 2011**

La comunidad internacional y el gobierno del sur de Sudán han fracasado en su intento de aportar un desarrollo significativo al sur del país durante el periodo de oportunidad crítico marcado por el plazo inicial del Acuerdo Global de Paz. Este fracaso a su vez ha hecho que las comunidades se tornen más vulnerables ante los desastres. Resulta fundamental aportar mayor apoyo a la prestación de los servicios básicos hasta la celebración del referendium y también en el periodo posterior al mismo, no sólo para cubrir las necesidades actuales de la población del sur de Sudán sino también para contribuir a una paz sostenible.



Escuela en una tienda de campaña, Owiny Ki-Bul, estado de Ecuatoria oriental © Tim McKulka/UNMIS 26 de octubre de 2007

## 5 Conclusiones y recomendaciones

El sur de Sudán se enfrenta a numerosos retos entrelazados, pero son retos que pueden ser superados si existe voluntad política para ello y una estrategia de enfoque múltiple. Es necesario actuar. A la vista de las próximas elecciones y del referéndum planificado, la prevención de conflictos y la mejora de la protección a los civiles constituyen una prioridad urgente. Una situación humanitaria cada vez más grave hace aún más crítico el fortalecimiento de la respuesta de emergencia. Paralelamente, es necesario agilizar la prestación de servicios y el apoyo al gobierno para ayudar a sacar a la población de la pobreza y aportar esperanzas para el futuro.

### Mitigar el conflicto y proteger a los civiles

En este último año del Acuerdo Global de Paz, es necesario tomar urgentemente las medidas siguientes para mitigar el conflicto y mejorar la protección de la población civil:

- Llevar a cabo una mediación internacional concertada entre las partes en el acuerdo de paz para solucionar los problemas más apremiantes, sobre todo el referéndum del 2011 y sus consecuencias. Ambas partes deben trabajar juntas, entre otros mediante mecanismos como las unidades integradas conjuntas, para garantizar la seguridad.
- El gobierno del sur de Sudán, con apoyo de sus socios internacionales, debe pasar de un enfoque centrado en el desarme de civiles al fortalecimiento de su capacidad para instaurar una seguridad interna efectiva, proteger a los civiles y resolver los agravios de las comunidades. El desarme debe llevarse a cabo de forma profesional y equitativa en las zonas conflictivas, sin privilegiar a ningún grupo. El gobierno del sur de Sudán debe desplegar a efectivos debidamente formados del SPLA o de la policía para garantizar la seguridad de las comunidades desarmadas.
- El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas debe destacar la protección de civiles como prioridad a la hora de renovar el mandato de UNMIS en abril de 2010, subrayando la responsabilidad de dicha misión de abordar las amenazas creadas por la violencia comunal y el LRA, así como posibles enfrentamientos motivados por el acuerdo de paz. Debe ayudar a UNMIS a hacer un mejor uso de sus recursos actuales y aportar, si fuera necesario, mayores recursos para el cumplimiento de sus obligaciones.
- UNMIS debe proporcionar directrices claras y formación para su personal (incluidas las fuerzas militares) con respecto a las responsabilidades de protección inherentes a su mandato; mejorar las comunicaciones internas; y potenciar los vínculos con las autoridades y comunidades locales. Esto podría abarcar patrullas periódicas conjuntas civiles y militares de UNMIS en lugares afectados por el conflicto, y la aportación de equipos básicos de comunicaciones a la policía y encargados de seguridad clave nombrados en cada comunidad.

- El Consejo de Seguridad de la ONU debe centrarse de nuevo en el problema del LRA y presionar para alcanzar una solución regional global a este problema.

## Potenciar la respuesta y preparación ante emergencias

La situación humanitaria en el sur de Sudán, ya de por sí de las peores del mundo, está empeorando. Se precisan medidas urgentes para potenciar la respuesta ante emergencias:

- Los donantes deben ampliar la financiación para emergencias destinada al sur de Sudán y velar por que dicha financiación resulte accesible para las ONG, incluido mediante mecanismos como el Fondo para Respuestas de Emergencia (ERF) de la OCHA.
- La OCHA debe contar con los recursos humanos necesarios para coordinar una preparación ante emergencias sólida y mapear lagunas, y asignar personal de enlace específico a cada uno de los diez estados del sur. La OCHA debe abogar también por un mejor acceso a zonas de escasos servicios, por ejemplo mediante la rehabilitación de pistas de aterrizaje y carreteras.
- La ONU, los donantes y las ONG internacionales deben potenciar el apoyo a las estructuras de la Iglesia y las ONG locales, que a menudo son las únicas organizaciones capaces de llegar hasta las comunidades más aisladas.
- Las intervenciones humanitarias deben contribuir al desarrollo buscando, siempre que resulte adecuado, alternativas a la distribución de alimentos y otras respuestas que erosionan el crecimiento de los mercados y la capacidad de autosuficiencia de la comunidad. Se debe promover además la reintegración y/o reubicación de las personas desplazadas.

## Acelerar la prestación de servicios y apoyo al gobierno del sur de Sudán

Para potenciar la respuesta de emergencia no se deben desviar los recursos destinados a cubrir las actividades de desarrollo a más largo plazo. Tras décadas de guerra, la prestación de servicios básicos y el apoyo al gobierno del sur de Sudán deben agilizarse mediante las siguientes actuaciones:

- El gobierno del sur de Sudán, con apoyo de los donantes, debe potenciar la rendición de cuentas en cuestiones financieras y mejorar la gestión de los recursos significativos de que dispone para llevar el desarrollo a la población del sur de Sudán.
- Los donantes deben comunicar las decisiones respecto a la asignación de fondos con la mayor rapidez posible y aportar financiación previsible y de largo plazo para la prestación de servicios, incluido mediante un Fondo de Servicios Básicos ampliado con una vigencia de al menos dos años. El objetivo a largo plazo debe ser la transferencia de

la prestación de servicios al gobierno, pero siempre en base a unos plazos realistas y mediante un enfoque escalonado.

- Los donantes, el gobierno del sur de Sudán y el Banco Mundial deben colaborar para garantizar que los 350 millones de dólares, aproximadamente, que quedan en el MDTF-S se asignan a la consecución de resultados tangibles para la población del sur de Sudán.
- La UE debe identificar mecanismos alternativos para canalizar fondos de desarrollo al sur de Sudán, dado que Sudán no tiene acceso a la décima ronda de Fondos Europeos para el Desarrollo.
- Los donantes deben incrementar y potenciar la asistencia técnica al gobierno, y tanto el gobierno del sur de Sudán como los donantes deben prestar mucho mayor apoyo a las estructuras locales de gobierno (estatales, del condado y de los *payam*).<sup>99</sup>

## Hay que actuar ya

La población del sur de Sudán ha demostrado una capacidad extraordinaria de recuperación tras décadas de guerra y olvido. Cuando comienza el último año del plazo inicial marcado en el Acuerdo Global de Paz, los gobiernos de Sudán y del sur de Sudán deben colaborar para cumplir los compromisos adoptados en dicho acuerdo.

Mediante acción inmediata y concertada, las partes en el acuerdo de paz y la comunidad internacional pueden y deben impedir el resurgimiento de un devastador conflicto. Ahora es el momento de garantizar una seguridad y una ayuda tan necesarias para la población del sur de Sudán, y de sentar los cimientos de un desarrollo sostenible y, en última instancia, una paz duradera.



Escolares jugando sobre un tanque abandonado, Mundri, Ecuatoria Occidental, Caroline Gluck/Oxfam 15 de diciembre de 2009

# Notas

- <sup>1</sup> Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Sudán, p.1. (consultado por última vez en noviembre de 2009).
- <sup>2</sup> Este informe se nutre de consultas con comunidades y funcionarios del gobierno local que se realizaron a lo largo de 2009, incluyendo en Mundri y Yambio, en Equatoria Occidental (enero, abril y septiembre de 2009); Rumbek Central, Cuibet y Wulu, en Lagos (julio y septiembre); Malakal y Melut, en Alto Nilo (septiembre); y Bor, en Jonglei (octubre). También se realizaron más de 50 entrevistas en Juba y en las capitales estatales Bor, Malakal, Rumbek y Yambio con el gobierno del sur de Sudán, la ONU, donantes y ONG entre septiembre y noviembre de 2009.
- <sup>3</sup> Las ONG internacionales citadas trabajan tanto en operaciones directas como a través de socios locales en las áreas de atención primaria de salud, seguridad alimentaria, agua y saneamiento, medios de vida, educación, construcción de la paz, promoción de la salud pública, nutrición, capacitación, reducción del riesgo de desastres, respuesta ante emergencias y conservación del medio ambiente.
- <sup>4</sup> Llamamientos Consolidados (CAP): Plan de Trabajo 2010 para Sudán, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 11 de diciembre de 2009, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EDIS-7YMT8?OpenDocument> (última consulta en diciembre de 2009).
- <sup>5</sup> En mayo de 2008 estallaron los enfrentamientos en el seno de las unidades integradas conjuntas en Abyei, provocando el desplazamiento de 50.000 personas, y en Malakal en noviembre de 2006 y febrero de 2009.
- <sup>6</sup> Entre los garantes se encontraban Kenia, Uganda, Egipto, Italia, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y EEUU, así como la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Unión Africana, la Unión Europea, las Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes. Las violaciones abarcan infracciones de la cesación del fuego permanente, como los enfrentamientos entre las unidades integradas conjuntas del SPLA y las SAF (ver la nota 5) y el rechazo en julio de 2005 del informe, supuestamente “definitivo y vinculante”, de la Comisión Fronteriza de Abyei (ABC).
- <sup>7</sup> Ver, por ejemplo, la Encuesta sobre Armas Ligeras (mayo de 2008) ‘Allies and defectors: An update on armed group integration and proxy force activity’, HSBA Issue Brief No.11, Ginebra: Encuesta sobre Armas Ligeras. [http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan\\_pdf/SIB%2011%20allies%20defectors.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan_pdf/SIB%2011%20allies%20defectors.pdf) (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>8</sup> G. Gagnon (2009) ‘Letter to the Presidency of the Sudanese Government of National Unity Concerning the Situation in Malakal’, Human Rights Watch, 21 de mayo de 2009. <http://www.hrw.org/en/news/2009/05/21/letter-presidency-sudanese-government-national-unity-concerning-situation-malakal> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>9</sup> *Ibid.*
- <sup>10</sup> Cada uno de los diez estados tiene de media entre 1.500 y 2.000 efectivos policiales. El gobierno del sur de Sudán tiene previsto llegar a un número de 3.000 por estado. Con pocos vehículos y enormes extensiones a cubrir, es inevitable que la cobertura por parte de las SSSP deje mucho que desear.
- <sup>11</sup> Entrevista de Oxfam con un asesor policial financiado por donantes, Juba, 12 de noviembre de 2009.
- <sup>12</sup> El porcentaje de efectivos de la policía que son analfabetos podría rondar el 90 por ciento. A. Lokuji, A. Sewonet Abatneh, Chaplain K. Wani (junio de 2009) ‘Police Reform in Southern Sudan’, The North-South Institute: Canadá y Centre for Peace and Development Studies, Universidad de Juba: Sudán, p. 6. <http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/SSR%20Sudan.pdf> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p.5.
- <sup>14</sup> Lokuji, *op. cit.* y T.D. Cook y D. Vexler (septiembre de 2006) ‘Imagining the elections: A Look at What Citizens Know and Expect of Sudan’s 2010 Vote’, The National Democratic Institute: Washington DC, p. 50. <http://www.ndi.org/node/15797> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>15</sup> El armar a las supuestas milicias y la manipulación de las tensiones étnicas formó parte de una estrategia calculada durante toda la guerra civil. Además, el periodo inicial tras el acuerdo de paz, de 2005 a 2006, fue enormemente caótico y violento con, por ejemplo, importantes enfrentamientos entre el SPLA y grupos de milicias y una campaña sangrienta de desarme en Jonglei. Por tanto, la violencia de 2009 es una prolongación, al menos en parte, de una tendencia ya marcada. Asimismo, la falta de información sistemática (sobre todo en los primeros años tras la firma del acuerdo de paz) hace probable que algunos ataques no hayan sido documentados.
- <sup>16</sup> Entrevistas de Oxfam, líderes comunitarios y población del estado de Lagos, 22 a 24 de septiembre de 2009. Según la Encuesta sobre Armas Ligeras, la naturaleza de la violencia entre las distintas tribus ha pasado desde marzo de 2009 de ataques dirigidos a “jóvenes

armados dedicados al pillaje, a ataques a comunidades, incluyendo personas mayores, mujeres y niños." Encuesta sobre Armas Ligeras (mayo 2009), 'Conflicting priorities: GoSS security challenges and recent responses', HSBA Issue Brief No.14, Encuesta sobre Armas Ligeras: Ginebra. [http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan\\_pdf/SIB-14-conflicting-priorities-GoSS.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan_pdf/SIB-14-conflicting-priorities-GoSS.pdf) (última consulta en noviembre de 2009).

- <sup>17</sup> Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Sudán, 21 de octubre de 2009, *op. cit.*
- <sup>18</sup> Entrevistas de Oxfam, líderes comunitarios y población del estado de Lagos, 22 a 24 de septiembre de 2009.
- <sup>19</sup> A principios de los años noventa, el LRA estableció una serie de bases en Ecuatoria Oriental, supuestamente con financiación del gobierno de Jartum. Dpto. de Estado de EEUU, 2001, 'Patterns of Global Terrorism', <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2001/>, Appendix C: 'Background Information on Other Terrorist Groups', 21 de mayo de 2002, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2001/html/10254.htm> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>20</sup> Han sucedido numerosos ataques a lo largo de la frontera con la RD Congo, incluyendo un ataque el 12 de agosto de 2009 en la ciudad de Ezo en Ecuatoria Occidental, cerca de un centro de distribución de alimentos para personas ya afectadas por el LRA. El ataque se produjo pese al destacamiento en la zona de tropas adicionales del SPLA. Entrevista de Oxfam con un representante del gobierno local de Ezo, Yambio, 16 de octubre de 2009.
- <sup>21</sup> OCHA Análisis de lagunas en la respuesta al LRA, a 21 de octubre de 2009.
- <sup>22</sup> Entrevistas de Oxfam con funcionarios lagunas en la respuesta al LRA, a 21 de octubre de 2009.
- <sup>22</sup> Entrevistas de Oxfam con funcionarios del gobierno estatal, líderes eclesiásticos y comunidades afectadas por el LRA, Yambio, Ecuatoria Occidental, 13 a 20 de octubre de 2009.
- <sup>23</sup> Han muerto efectivos tanto del SPLA como de las fuerzas de paz de UNMIS a manos del LRA. Ver, por ejemplo: Skye Wheeler (septiembre de 2008) 'Uganda rebels accused of attacks in Sudan, Congo', *Reuters*, <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LJ733105.htm> Boletín Informativo de Naciones Unidas sobre Sudán, 24 de enero de 2007, <http://www.reliefweb.int/rwarchive/rwb.nsf/db900sid/EK0I-6XW2DR?OpenDocument> (última consulta en diciembre de 2009).
- <sup>24</sup> Hay aproximadamente un soldado armado por cada 121 km<sup>2</sup> en la zona de operaciones de UNMIS, o un soldado armado por cada 2.000 personas, ONU (2009) 'Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Sudán', S/2009/357, 14 de julio de 2009, p.34. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan%20S%202009%20357.pdf> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>25</sup> El ejemplo más extremo es una campaña de desarme forzosa del SPLA realizada entre diciembre de 2005 y mayo de 2006, que se saldó con la muerte de cerca de 1.600 pastores armados y soldados del SPLA. Encuesta sobre Armas Ligeras (nov 2006 a febrero de 2007) 'Anatomy of civilian disarmament in Jonglei State', HSBA Issue Brief No.3 (2nd ed.), Encuesta sobre Armas Ligeras: Ginebra. [http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan\\_pdf/SIB%203%202nd%20ed%20Jonglei.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan_pdf/SIB%203%202nd%20ed%20Jonglei.pdf) (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>26</sup> A. O'Brien (enero 2009) 'Shots in the Dark: The 2008 South Sudan Civilian Disarmament Campaign', Encuesta sobre Armas Ligeras: Ginebra, p. 29 y 30, [http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan\\_pdf/SWP-16-South-Sudan-Civilian-Disarmament-Campaign.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudan_pdf/SWP-16-South-Sudan-Civilian-Disarmament-Campaign.pdf) (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>27</sup> Se desplegaron también al estado soldados del SPLA para llevar a cabo un desarme forzoso para el caso de que hubiera resistencia al desarme voluntario. Esto supuestamente provocó algunos incidentes violentos aislados, como la muerte por disparos de 8 jóvenes. Fueron detenidos más de 80 jóvenes, que fueron retenidos en los cuarteles militares y sometidos, supuestamente, a malos tratos. Entrevista de Oxfam, funcionario de derechos humanos de UNMIS, Rumbek, estados de Lagos, 22 de septiembre de 2009.
- <sup>28</sup> Entrevista de Oxfam con un grupo de mujeres, condado de Wulu, estado de Lagos, 24 de septiembre de 2009.
- <sup>29</sup> El propio gobierno ha identificado a sus fuerzas de seguridad (SPLA, policía y funcionarios de prisiones) como fuente principal de las armas ligeras obtenidas por la población civil. Ver 'Lakes State Provisional Order No. 16/2008', citado en A. O'Brien, *op. cit.*
- <sup>30</sup> Entrevista de Oxfam, estado de Lagos, 23 de septiembre de 2009.
- <sup>31</sup> El plan está siendo financiado por el Fondo para la Recuperación en Sudán (SRF) Sur de Sudán. 'Implementation Plan, Sudan Recovery Fund – Southern Sudan, Round III – Window, Integrated Stabilization and Recovery', octubre de 2009.
- <sup>32</sup> Esta metodología fue desarrollada por el Proyecto de Seguridad y Control de Armas en las Comunidades 2007 a 2011 del PNUD. [http://www.sd.undp.org/projects/s\\_cp2.htm](http://www.sd.undp.org/projects/s_cp2.htm) (última consulta en noviembre de 2009). El plan de estabilidad para Jonglei del SRF llevó a cabo consultas con partes interesadas en comunidades de cada uno de los 11 condados del estado. 'SRF Jonglei Implementation Plan' *op. cit.* p. 2.

- <sup>33</sup> La resolución del Consejo de Seguridad de la ONU S/Res/1590 del 24 de marzo de 2005, OP 4 recogía el mandato principal de la Misión de “apoyar la aplicación del Acuerdo Global de Paz”, <http://www.unsudanig.org/unsudan/data/res1590.pdf> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>34</sup> Las Tres Zonas se refieren a Abyei, Kordofan Meridional y Nilo Azul.
- <sup>35</sup> El presupuesto autorizado de la Misión para 2009–10 era de \$958,35m. (A/C.5/63/25) ver hoja de datos de UNMIS en: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/facts.html> consultado en diciembre de 2009. Los 9.275 efectivos de la misión incluyen 483 observadores militares, 193 oficiales del Estado Mayor y 8.599 soldados. ONU (2009) “Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Sudán”, S/2009/545, 21 de octubre de 2009, p.9. <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep09.htm> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>36</sup> Incluye el siguiente número de personal civil: 797 internacionales y 2.395 locales: datos de UNMIS en <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/facts.html> (última consulta en diciembre de 2009).
- <sup>37</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU: S/Res/ 1590 de 24 de marzo de 2005, OP 4. *op.cit.*
- <sup>38</sup> Según el artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad de la ONU podrá ejercer “la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”, <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>
- <sup>39</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU: S/Res/1870 del 30 de abril de 2009, párrafo 14: “Insta a UNMIS a utilizar plenamente su mandato y sus capacidades actuales para aportar seguridad a la población civil[...] y destaca sobre todo la necesidad de que UNMIS haga uso pleno de su mandato y sus capacidades actuales con respecto a las actividades de las milicias y grupos armados como el Ejército de Resistencia del Señor en Sudán, tal y como recoge la resolución S/Res/1663 de 24 de marzo de 2006”.
- <sup>40</sup> Las resoluciones temáticas del Consejo de Seguridad de la ONU han dejado claro que la protección de civiles “debe tener prioridad en las decisiones sobre utilización de la capacidad y los recursos disponibles”. Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU: S/Res/ 1894 del 11 de octubre de 2009, OP 19. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/POC%20SRES1894.pdf>. Ver un lenguaje parecido en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU: S/RES/1265 de 17 de septiembre de 1999 y S/RES/1296 de 19 de abril de 2000.
- <sup>41</sup> Entrevistas de Oxfam con personal militar y civil de UNMIS, Rumbek, estado de Lagos y Yambio, Ecuatoria Occidental, septiembre de 2009.
- <sup>42</sup> Aunque UNMIS ya había establecido anteriormente bases temporales en Jonglei (en Motot en 2006 y Akobo en 2009), las bases de 2009 contaban con autorización para realizar patrullas fuera de la base. Entrevista de Oxfam con un representante del PNUD, Juba, octubre de 2009.
- <sup>43</sup> La incapacidad de UNMIS de proteger a los civiles durante los enfrentamientos de mayo de 2008 en Abyei dieron lugar a una revisión interna del enfoque de la misión hacia la protección de civiles. Esta revisión no ha sido compartida con partes interesadas terceras.
- <sup>44</sup> Entrevista de Oxfam, funcionario del gobierno local de Akobo, Juba, 1 de octubre de 2009. Confirmado en entrevistas realizadas a representantes de UNMIS y el PNUD, Juba, octubre de 2009.
- <sup>45</sup> Un funcionario del gobierno local de Akobo y representantes de UNMIS informaron a Oxfam de que por “el mero peso de su presencia” UNMIS había ayudado a que las comunidades ubicadas en las proximidades de las bases temporales se sintieran más seguras. Entrevistas con UNMIS y con el comisario del condado de Akobo, Juba, octubre de 2009.
- <sup>46</sup> La misión de la ONU en la vecina RD Congo (MONUC), por ejemplo, ha prestado en determinadas circunstancias crédito telefónico a los líderes comunitarios para facilitar la notificación de incidentes o preocupaciones.
- <sup>47</sup> Entrevista de Oxfam, alto cargo de UNMIS, septiembre de 2009.
- <sup>48</sup> UNMIS (2009) Conferencia de prensa de Lise Grande, Vicecoordinadora Residente y Coordinadora Humanitaria de la ONU para el sur de Sudán, ‘Humanitarian challenges in Southern Sudan’, 12 de agosto de 2009 en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EGUA-7UUSVM?OpenDocument#>. (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>49</sup> Ver Llamamientos Consolidados (CAP): Plan de Trabajo 2010 para Sudán, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 11 de diciembre de 2009, *op. cit.*, p. 16
- <sup>50</sup> Concretamente los estados de Jonglei, Nilo Alto y Warrap. Para mayor detalle ver Informe de Acción Humanitaria en el sur de Sudán, OCHA, Número 37, 5 de noviembre de 2009 en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/EDIS-7XML4T?OpenDocument> (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>51</sup> Entrevista de Oxfam, representante del Ministerio de Agricultura, estado de Lagos, 22 de septiembre de 2009. Ver también el Informe de Acción Humanitaria en el sur de Sudán, Número 38, 20 de noviembre de 2009 en

<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/MYAI-7Y72P2?OpenDocument> (última consulta en diciembre de 2009).

- <sup>52</sup> El Fondo Común Humanitario, por ejemplo, ha disminuido de \$57.155.000 en 2007 a tan sólo \$35.219.061 en 2009. Ver el Fondo Común Humanitario para Sudán 2007, Datos por región, [http://www.unsudanig.org/workplan/chf/2007/docs/misc/CHF2007\\_All\\_Allocation\\_Details\\_by\\_Region.pdf](http://www.unsudanig.org/workplan/chf/2007/docs/misc/CHF2007_All_Allocation_Details_by_Region.pdf), p95 y Fondo Común Humanitario para Sudán 2009, Datos por región, <http://workplan.unsudanig.org/chf/2009/docs/overall/CHF%20Allocation%20Details%20by%20Work%20Plan%20Region.pdf>, p105. Es importante tener en cuenta que la definición de la financiación humanitaria depende de cada donante que informa a esta base de datos, hecho que seguramente enmascare el alcance de la competencia de proyectos humanitarios y proyectos de recuperación y desarrollo para la consecución de fondos humanitarios.
- <sup>53</sup> Según el PMA, Juba tiene unos 15 km de carreteras asfaltadas, y Malakal menos de 10 km. Entrevista de Oxfam con un responsable logístico del PMA, 13 de diciembre de 2009. Dada la reciente actividad de construcción de carreteras, sobre todo en Juba, estas cifras sin duda serán ahora mayores.
- <sup>54</sup> De las 78 pistas de aterrizaje evaluadas por el Servicio Aéreo Humanitario de la ONU (UNHAS), 75 fueron calificadas como "inutilizables" y 3 como con "ciertas limitaciones". Evaluación de UNHAS Condición de determinadas pistas de aterrizaje en Sudán en [http://www.logcluster.org/ops/sudan/air-transport/generalinfo/NoGo\\_Airstrips/view](http://www.logcluster.org/ops/sudan/air-transport/generalinfo/NoGo_Airstrips/view) (última consulta en noviembre de 2009).
- <sup>55</sup> Información recopilada y aportada por el centro de coordinación de las ONG del sur de Sudán, octubre de 2009.
- <sup>56</sup> Entrevistas de Oxfam con funcionarios del gobierno responsables de la coordinación humanitaria en Lagos, Yambio, Bor y Malakal, septiembre a octubre de 2009. Ver también Lise Grande, 'Humanitarian Challenges in Southern Sudan', *op. cit.*
- <sup>57</sup> Entrevistas de Oxfam con funcionarios del gobierno responsables de la coordinación humanitaria, *op. cit.*
- <sup>58</sup> Entrevista de Oxfam, responsable de agencia de la ONU, Juba, 30 de octubre de 2009.
- <sup>59</sup> A nivel estatal, la OCHA transfirió todas sus funciones a la RCSO en 2007, en un proceso difícil y prolongado. A octubre de 2009, la RCSO llevaba a cabo un proceso de fusión con la sección de UNMIS encargada del Retorno, la Recuperación y la Reintegración (RRR).
- <sup>60</sup> Entrevista de Oxfam, responsable de la RSCO, estado propenso a conflictos, 24 de septiembre de 2009.
- <sup>61</sup> OCHA Análisis de brechas en la respuesta al LRA, a 21 de octubre de 2009.
- <sup>62</sup> Entrevistas de Oxfam con representantes de la ONU, autoridades del gobierno local, líderes eclesiásticos y comunidades afectadas por el LRA, Yambio, Ecuatoria Occidental, 13 a 20 de octubre de 2009.
- <sup>63</sup> Lise Grande, 'Humanitarian challenges in Southern Sudan', *op. cit.*
- <sup>64</sup> Incluye el Fondo Central de Respuesta para Emergencias (CERF) de la ONU, que fue el principal inyector de fondos para emergencias en 2009 (se asignaron \$5m del CERF a zonas afectadas por el LRA y \$1,8m a la respuesta a la crisis alimentaria).
- <sup>65</sup> En 2009, el valor del ERF era de \$1,5m. Comunicación de Oxfam con un empleado de OCHA, diciembre de 2009. Este nivel debe mantenerse, como mínimo.
- <sup>66</sup> El PMA opera vuelos humanitarios pero no tiene ni responsabilidad ni presupuesto para la conservación de las pistas de aterrizaje; esa responsabilidad recae en los usuarios que quieran acceder a una zona determinada."Ver PMA UNHAS-Sudan, Frequently Asked Questions (no 18) <http://www.logcluster.org/search?path=%2Funjlc%2Fops%2Fsudan&SearchableText=frequently+asked+questions>, consultado en diciembre de 2009. Confirmado también en correspondencia electrónica de Oxfam con el PMA, 23 de noviembre de 2009.
- <sup>67</sup> Llamamientos Consolidados (CAP): Plan de Trabajo 2010 para Sudán, Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), 11 de diciembre de 2009, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/EDIS-7YMT8?OpenDocument>, consultado en diciembre de 2009, p. 22.
- <sup>68</sup> En Ecuatoria Occidental, por ejemplo, las redes eclesiásticas locales y las autoridades locales han desempeñado un papel clave en la aportación de ayuda a las zonas afectadas por el LRA a las cuales no podían llegar las agencias internacionales por motivos de seguridad y capacidad. Entrevistas de Oxfam, Yambio, Ecuatoria Occidental, *op. cit.*
- <sup>69</sup> El gobierno de Sudán / El Movimiento/ Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (Arbitraje de Abyei), Tribunal Permanente de Arbitraje, La Haya, 22 de julio de 2009, [http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1306](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1306)
- <sup>70</sup> El plan de contingencias de Abyei 2009 de la OCHA no es un documento público, pero Oxfam ha tenido acceso a una copia del mismo.
- <sup>71</sup> Según un informe interno de Tearfund de 2009, los condados de Aweil este, norte y sur en Bahr

el Ghazal Septentrional tienen un índice global de malnutrición aguda de una media del 21 por ciento o superior.

- <sup>72</sup> Se pueden extraer varias lecciones de un proyecto de transferencia de efectivo llevado a cabo por una ONG en 2009 en Bahr el Ghazal Septentrional. La comunidad identificó a personas vulnerables que participaron en proyectos de dinero por trabajo. Los beneficiarios menos vulnerables trabajaron en los proyectos, mientras que los más vulnerables recibieron transferencias de efectivo sin más. El proyecto sigue su curso, por lo que la evaluación del mismo resulta prematura, pero las opiniones de los beneficiarios han sido positivas. El proporcionar efectivo a los beneficiarios les permite elegir con respecto a la fijación de prioridades en las necesidades del hogar y ayuda a apoyar a los mercados locales.
- <sup>73</sup> Aunque no se dispone de todos los indicadores necesarios para elaborar el índice de desarrollo humano (IDH), los datos de que se dispone para el sur de Sudán son casi todos más bajos que para el último país de la lista. Ver los indicadores del *Informe de Desarrollo Humano 2009*, <http://hdrstats.undp.org/en/indicators/>
- <sup>74</sup> Fondo de Naciones Unidas para la Población (2008) 'Final County Programme Document for Sudan', 30 de julio de 2008.
- <sup>75</sup> Ver el sitio web del UNFPA, Oficina de País del UNFPA, sur de Sudán [http://sudan.unfpa.org/souther\\_Sudan/index.htm](http://sudan.unfpa.org/souther_Sudan/index.htm), última consulta en diciembre de 2009
- <sup>76</sup> OCHA (octubre de 2009) 'High Level Scary Statistics – Southern Sudan', OCHA: Juba <http://rco.unsudanig.org/southern/index.php>; Llamamientos Consolidados (CAP): Plan de Trabajo 2010 para Sudán, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 11 de diciembre de 2009, *op. cit.*, p33
- <sup>77</sup> Pese a que se ha incrementado de manera significativa la asistencia escolar desde la firma del acuerdo de paz, unos 2,4 millones de niños siguen sin acudir a la escuela. Llamamientos Consolidados (CAP): Plan de Trabajo 2010 para Sudán, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), 11 de diciembre de 2009, *op.cit.*, p. 58. En el estado de Jonglei, por ejemplo, hay sólo 22 centros de salud, es decir, uno por cada 90.000 posibles pacientes. Boletín de la Secretaría Técnica del Fondo para la Recuperación en Sudán – Sur de Sudán (SRF-SS), Complejo ONU OCHA, Juba, Volumen 1, Número 3, noviembre de 2009.
- <sup>78</sup> Entrevista de Oxfam, Lagos, condado de Cuibet, 1 de julio de 2009.
- <sup>79</sup> Entrevistas de Oxfam en comunidades de los estados de Jonglei, Lagos, Alto Nilo Equatoria Occidental, septiembre a noviembre de 2009.
- <sup>80</sup> Según la OCHA, por ejemplo "el gobierno del sur de Sudán no ha sido capaz de asumir la prestación de servicios como la salud que ahora aportan las ONG y agencias de la ONU, por recortes en el presupuesto debido a previsiones a la baja en los ingresos del petróleo. Esto significa que las agencias humanitarias deben prestar más del 85% de los servicios de salud y casi la totalidad de los demás elementos clave de una red de seguridad." OCHA, "Plan de trabajo para Sudán: Naciones Unidas y sus Socios", 11 de diciembre de 2010, *op. cit.*
- <sup>81</sup> IRC Informes de seguimiento de la protección de los retornados, 2006 a 2009
- <sup>82</sup> IOM Proyecto de Seguimiento al Retorno Espontáneo, 'Total Returns to South Sudan Post CPA to June 2009', agosto de 2009.
- <sup>83</sup> Datos aportados por la Oficina Conjunta de Donantes del sur de Sudán, correspondencia electrónica de Oxfam, noviembre de 2009. En Sudán hay dos MDTF: el nacional, dirigido a zonas del norte de Sudán afectadas por la guerra, y el fondo del sur. Este informe analiza únicamente este último.
- <sup>84</sup> Save the Children, por ejemplo, presentó una solicitud para un proyecto de formación de profesores del MDTF en septiembre de 2006. Casi un año más tarde se le pidió que preparase una propuesta en firme; luego hubo de negociar durante otro año más con respecto a los requisitos técnicos, antes de recibir una oferta de contrato en agosto de 2008. Cuatro meses más tarde, la oferta fue retirada por motivos no especificados.
- <sup>85</sup> Se calcula que quedan \$387m en el MDTF. Correspondencia electrónica de Oxfam con la Oficina Conjunta de Donantes del sur de Sudán, 23 de noviembre de 2009. Al cierre de este informe, esa cifra habría caído hasta unos \$350 millones. Incluso con esta reducción, casi dos tercios de los fondos del MDTF quedan por gastar en los dos últimos años de sus 6 años de vida (2005 a 2011).
- <sup>86</sup> El 30 de junio de 2009 el gobierno del sur de Sudán y los donantes ratificaron un acuerdo mediante el cual se comprometían, entre otros, a mejorar la responsabilidad fiscal; fortalecer los sistemas de gestión de los fondos públicos; y agilizar un crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza para finales de 2011.
- <sup>87</sup> No entra dentro del alcance de este informe realizar una valoración del CBTF, pero, al igual que el BSF, es un fondo que ha sido gestionado por un agente privado y que se considera eficaz.
- <sup>88</sup> Hay que tener en cuenta que el acceso al Fondo de Respuesta para Emergencias (ERF) es a través del CHF, por lo que no tiene columna propia en la tabla.
- <sup>89</sup> De hecho, el éxito relativo de los fondos gestionados por agentes privados (como el BSF y el CBTF) frente a las dificultades enfrentadas por otros fondos (MDTF y SRF) podrían constituir

una lección para el futuro.

<sup>90</sup> Entrevista de Oxfam con un profesional de la salud, Juba, 12 de octubre de 2009

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.* El Comité Permanente de ONG en el sur de Sudán calcula que en el sector de la salud, la nueva propuesta de asignación del BSF más los fondos planificados de la fase II del MDTF para 2010 representan en su conjunto una reducción del 15% con respecto a la financiación disponible en 2009 (a través del MDTF y el BSF). Carta del Comité Permanente de ONG a DFID en Sudán, 8 de diciembre de 2008.

<sup>93</sup> Cifra citada en OCHA, Plan de trabajo para Sudán: Naciones Unidas y Socios, 11 de diciembre de 2010, *op. cit.* Y ampliamente confirmada por las ONG que trabajan en el sector de la salud.

<sup>94</sup> Recopilación de Datos y Nómina para el Ministerio de Salud del gobierno del sur de Sudán, informe semanal de progreso, 6 de septiembre de 2009.

<sup>95</sup> El Ministerio de Finanzas del gobierno del sur de Sudán estima que los fondos previsibles para el desarrollo aportados por sus socios podrían descender en un 87 por ciento hasta el 2012; presentación del Ministerio de Finanzas del gobierno del sur de Sudán en el foro de donantes del sur de Sudán, octubre de 2009 (presentación en PowerPoint enviada por correo electrónico a Oxfam en octubre de 2009). La dificultad en la predicción de los flujos de fondos de donantes hace muy difícil la planificación a largo plazo por parte del gobierno del sur de Sudán y las ONG.

<sup>96</sup> J.G. Dak (2009) 'Kiir reiterates to scale down corruption and insecurity', *Sudan Tribune*, 11 de agosto de 2009. <http://www.sudantribune.com/spip.php?article32089> (última consulta en noviembre de 2009).

<sup>97</sup> Entre otros: PNUD, USAID y el Fondo Fiduciario de Capacitación

<sup>98</sup> "GoSS Functional Prioritisation Study", presentación ante donantes de los consultores MSI, financiados por USAID, en Juba, 11 de septiembre de 2009 (presentación en PowerPoint enviada por correo electrónico a Oxfam el 9 de octubre de 2009).

<sup>99</sup> Los condados en el sur de Sudán se dividen en distritos denominados *payam*, cada uno de los cuales consta de varias aldeas denominadas *boma*.

© Oxfam Internacional enero de 2010

Este documento ha sido escrito por Maya Mailer y Lydia Poole en nombre de Oxfam Internacional, Christian Aid, Cordaid, Handicap International, Save the Children, ICCO & Kerk in Actie, el Comité Internacional de Rescate (IRC), Secours Catholique/Caritas Francia, Tearfund y World Vision. Oxfam agradece enormemente la ayuda de compañeros del gobierno, de la ONU, de donantes, de las ONG de la sociedad civil así como de comunidades tanto en Juba como sobre el terreno por la aportación de datos de incalculable valor y la facilitación de los desplazamientos en el sur de Sudán. También agradecemos el enorme trabajo y el apoyo de Kirsten Hagon, Verity Johnson, Olivia Kalis, Alun McDonald y Noah Gottschalk en la elaboración de este informe. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. El informe completo puede descargarse de [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

Nota de los autores: Hay una enorme escasez de información fiable con respecto al sur de Sudán. Pese a que los autores se han esforzado por verificar todos los datos incluidos en este informe, es posible que existan algunas incorrecciones. En la medida de lo posible, la información contenida en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

**[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)**