



Consejo de Seguridad

Distr. general
3 de junio de 2004
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre el Sudán

I. Introducción

1. En la declaración de su Presidente, de fecha 10 de octubre de 2003 (S/PRST/2003/16), el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que iniciara la labor preparatoria para determinar la mejor forma en que las Naciones Unidas podrían prestar su pleno apoyo a la aplicación de un acuerdo global de paz entre el Gobierno del Sudán y el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A). De conformidad con la Declaración, establecí un grupo de trabajo interdepartamental sobre el Sudán para que se encargara de seguir de cerca el proceso de paz y sirviera de foro para la elaboración de una estrategia común de las Naciones Unidas en apoyo a la aplicación del acuerdo definitivo. También envié al Sudán y a Kenya una misión de evaluación preliminar del 27 de noviembre al 16 de diciembre de 2003, que sirvió de oportunidad para consultar con las partes a todos los niveles, así como con el equipo de mediación de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD), la comunidad de donantes, el equipo de las Naciones Unidas de apoyo al Sudán, las organizaciones no gubernamentales y los mecanismos de vigilancia desplegados actualmente en el país. La Misión pudo también evaluar el entorno general para una futura operación de las Naciones Unidas en el Sudán.

2. En marzo de 2004, mi Asesor Especial, el Sr. Mohamed Sahnoun, visitó la región acompañado por funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y se reunió con altos funcionarios de Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenya, el Sudán y Uganda, entre ellos los presidentes de Eritrea, el Sudán y Uganda; con los jefes de las dos delegaciones sudanesas que participan en las conversaciones de paz celebradas en Naivasha (Kenya); con el equipo de mediación de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD); así como con los observadores internacionales presentes en las conversaciones, a fin de consultarles acerca de la situación actual de la planificación de una futura operación de vigilancia y verificación en el Sudán. Me siento alentado por la recepción dada a mi Asesor Especial y deseo expresar mi reconocimiento a las partes y a los Gobiernos de la región por el apoyo prestado al proceso de paz y a la respuesta que piensan dar las Naciones Unidas.

3. Un reducido grupo de expertos técnicos de las Naciones Unidas se encuentra en el Sudán desde finales de abril de 2004 para llevar a cabo la planificación logística y evaluaciones sobre el terreno. Se les ha encomendado la tarea de encontrar locales e instalaciones adecuados en Jartum y en otros lugares, y de determinar, conjuntamente con las partes, las zonas adecuadas para el cuartel general, los

campamentos u otros locales que se hayan de proporcionar a las Naciones Unidas en caso de una operación en el futuro. El grupo ha podido establecer contactos con las autoridades nacionales a un nivel técnico para concientizarlas acerca de las normas y prácticas en vigor de las Naciones Unidas acerca de la realización de operaciones de apoyo a la paz. También ha venido colaborando estrechamente con los colegas del equipo de las Naciones Unidas de apoyo al Sudán a fin de elaborar más detalladamente una estrategia común de logística y apoyo de las Naciones Unidas para la fase del acuerdo de paz, ha recibido valiosos consejos de la Operación Supervivencia en el Sudán, organización que hace años trabaja en el difícil entorno del Sudán meridional, y ha proseguido las consultas con los mecanismos de vigilancia desplegados actualmente en el Sudán.

II. Situación del proceso de paz

4. Como los miembros del Consejo saben, tras meses de negociaciones el Gobierno del Sudán y el Movimiento/Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM/A) han llegado a un acuerdo sobre los tres protocolos pendientes relativos a la participación en el Gobierno y sobre las zonas de las montañas de Nuba y el Nilo Azul meridional y Abyei. Esos protocolos completan una serie de seis acuerdos y representan casi dos años de trabajo desde que en julio de 2002 se firmó el primer protocolo en Machakos (Kenya), seguido de protocolos sobre arreglos de seguridad en septiembre de 2003 y sobre la participación en la riqueza en enero de 2004. Juntos representan el compromiso solemne de las partes de concluir a la brevedad posible un acuerdo global de paz largamente esperado.

5. A excepción de 11 de los 48 años transcurridos desde que logró su independencia en 1956, el Sudán se ha visto inmerso en conflictos civiles. Lo único que han conocido varias generaciones de sudaneses han sido las terribles consecuencias que ha infligido al país el estado de guerra constante, entre ellas la muerte y destrucción a gran escala, los desplazamientos internos en masa, las crisis de los refugiados y las hambrunas.

6. La guerra civil a la que intentan poner fin el Gobierno del Sudán y el SPLM/A estalló en 1983, tras el fracaso del acuerdo de Addis Abeba de 1972. El conflicto subsiguiente, que duró 21 años, devastó una parte importante del país más grande de África y privó al resto de estabilidad, crecimiento y desarrollo. La población sudanesa ha tenido que pagar un alto precio: más de 2 millones de personas han perdido la vida, 4 millones se han visto desarraigadas y unas 600.000 más han buscado protección como refugiados más allá de las fronteras del Sudán. El carácter y la magnitud de los problemas del país a menudo los han hecho extenderse a países vecinos y han generado penuria e inseguridad en la región.

7. En el transcurso de los muchos años que lleva la guerra, diversos actores externos, entre ellos países vecinos, donantes interesados en la situación y otros Estados, así como las propias partes, han realizado numerosos intentos por poner fin al conflicto. Sin embargo, la enorme complejidad de la guerra y la ausencia de voluntad política imposibilitaron su resolución en fecha anterior. En 1993, los Jefes de Estado del organismo que en ese momento se denominaba Autoridad Intergubernamental sobre Sequía y Desarrollo (IGADD) se implicaron en la más reciente iniciativa encaminada a reunir a las partes. Ése fue el comienzo de un largo proceso que ha llevado lenta pero inexorablemente al umbral de un acuerdo de paz. La eventual firma del acuerdo

global de paz se deberá en buena medida al empeño de la IGADD y la IGAD y al liderazgo político de sus miembros, en particular del Gobierno de Kenya.

8. Tras completar una serie de protocolos marco, el Gobierno del Sudán y el SPLM/A están por fin listos para poner fin a la larga guerra. Ahora está en manos del Gobierno y del SPLM/A concluir sin demora las negociaciones y firmar un acuerdo global de paz tras la celebración de conversaciones pormenorizadas sobre la cesación del fuego y los arreglos de seguridad, así como sobre las modalidades de aplicación y las garantías internacionales.

9. La comunidad internacional afronta una tarea de enormes proporciones a la hora de ayudar al Gobierno del Sudán y al SPLM/A a superar sus diferencias durante la aplicación del acuerdo de paz. El acuerdo definitivo de paz será enormemente complejo, puesto que combina acuerdos sobre la cesación del fuego y arreglos de seguridad, la participación en la riqueza y en el gobierno, y la administración futura de las tres zonas ubicadas en el centro del país. La aplicación del acuerdo alterará radicalmente la actual realidad política del Sudán. Si bien los protocolos tienen por objetivo abordar las causas de fondo de la guerra, parte del texto puede ser objeto de diferentes interpretaciones. A efectos de aplicar un documento de ese tipo, las partes y la comunidad internacional deberán hacer gala de una gran dosis de confianza y paciencia. Para la población sudanesa y para las partes es mucho lo que está en juego, y en los largos períodos provisionales de seis años y medio acechará el peligro y seguramente surgirán importantes diferencias.

10. Si bien se debe encomiar el intenso trabajo realizado en Naivasha, ha habido cierta preocupación por la falta de participación en el proceso de paz de agentes distintos de las dos partes principales. Una de las primeras pruebas del acuerdo será la capacidad que muestren las partes en promover su aceptación como una solución viable para todo el pueblo sudanés, no sólo por los grupos más afines sino por la totalidad de la ciudadanía. Sin embargo, seguramente habrá personas descontentas o elementos obstruccionistas que no tendrán interés en el éxito de acuerdo alguno y que se esforzarán por desviar a las partes del rumbo que han prometido seguir. Además, algunos agentes externos podrán intentar influir en el proceso de aplicación para su propio beneficio. No hay duda de que la comunidad internacional y la operación de las Naciones Unidas habrán de hacer frente a momentos de gran dificultad a la hora de prestar asistencia y colaboración a las partes durante los períodos provisionales de aplicación del acuerdo de paz.

III. Grupo de avanzada de las Naciones Unidas propuesto

11. En mi carta de fecha 25 de marzo de 2004 dirigida al Consejo de Seguridad, en la que le informaba de mis planes de enviar al Sudán a un grupo de expertos técnicos de las Naciones Unidas para que comenzaran los preparativos para futuros despliegues, hice hincapié en que era necesario un tiempo prolongado de preparación para abordar los extraordinarios problemas de orden logístico que enfrentará una futura operación de las Naciones Unidas en el Sudán. Debido a la gran extensión territorial del país, comparable en tamaño al de Europa occidental, y a la carencia absoluta de infraestructura en la región meridional del Sudán, no hay duda alguna de que las Naciones Unidas habrán de realizar su labor en las circunstancias más adversas. Las probables líneas de comunicación que habría de establecer una futura operación de vigilancia y verificación tendrían una distancia equivalente a la que separa las

ciudades de Nueva York y Houston, y varios de los sectores previstos tendrían una superficie similar a la de Austria o el Estado de Nueva York. El Sudán tiene una superficie 35 veces mayor que la de Sierra Leona, país que alberga una importante operación de paz de las Naciones Unidas. La magnitud de las dificultades logísticas que enfrentaría una futura operación será ligeramente superior a las que se afrontan en la República Democrática del Congo. Teniendo en cuenta el grave deterioro que sufre la infraestructura de la región meridional del Sudán y la complejidad y alcance sin precedentes de las tareas que ha de realizar una futura operación de vigilancia y verificación, las Naciones Unidas tendrían que proporcionar un apoyo logístico de gran envergadura.

12. Para prestar una asistencia útil en la aplicación del acuerdo de paz del Sudán sobre una superficie de tan grandes dimensiones, la comunidad internacional deberá dar una respuesta amplia y cuidadosamente coordinada. Las Naciones Unidas han reconocido que no será posible aplicar este acuerdo de paz de no existir una estrategia conjunta e integrada entre sus componentes, organismos y programas. La labor del grupo de trabajo interdepartamental fue puesta en marcha precisamente para que las Naciones Unidas puedan prestar su pleno apoyo a la aplicación del acuerdo de forma sistemática e integrada. Sin embargo, además de las actividades que desempeñaría la operación de las Naciones Unidas, si las partes así lo piden en su acuerdo, habrá numerosas tareas que no serán competencia de la Organización y que harán necesario que la comunidad internacional dé respuestas bilaterales y multilaterales que deben estar cuidadosamente sincronizadas y coordinadas en armonía con las actividades en pro del desarrollo.

13. Si bien las tareas precisas y la configuración de una futura operación de supervisión y observación en el Sudán se encuentran aún en su etapa de definición, a la luz de los acuerdos y entendimientos concluidos hasta el momento es probable que comprendan las siguientes:

- Asuntos políticos y buenos oficios;
- Vigilancia de la cesación del fuego y arreglos de seguridad;
- Vigilancia del desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes y de los que estén vinculados con los grupos armados, así como coordinación del apoyo externo y prestación de asistencia a esos efectos;
- Facilitación de las actividades humanitarias y de desarrollo, incluida la supervisión del regreso de los refugiados y de los desplazados internos;
- Asuntos civiles;
- Coordinación del apoyo para la creación de capacidad, así como posible supervisión y prestación de asistencia en los siguientes ámbitos:
 - Policía e instituciones encargadas de hacer cumplir la ley;
 - Derechos humanos y protección de los niños;
- Coordinación de las actividades relativas a las minas;
- Asistencia electoral;
- Información pública.

14. A la luz de las dificultades logísticas que implicará el despliegue de una operación de las Naciones Unidas, así como de la fragilidad política que posiblemente

impere al adaptarse los combatientes a las nuevas realidades tras la firma de un acuerdo de paz global, será importante contar con una capacidad de recepción que permita comenzar el despliegue lo más rápidamente posible y sin complicaciones. Según las evaluaciones realizadas, una futura operación de las Naciones Unidas tendría que desplegarse en fases. Como primer paso, y conforme a la competencia que otorga el documento S/PRST/2003/16, procederé a ampliar el reducido grupo actual de funcionarios que ya operan en el Sudán mediante el despliegue inmediato de otros funcionarios de apoyo.

15. Este grupo se incorporaría a un grupo de avanzada de las Naciones Unidas, que yo propondría al Consejo de Seguridad para su aprobación. Teniendo en cuenta el carácter probablemente multidimensional de una futura operación, la necesidad de una unidad de esfuerzos por parte del sistema de las Naciones Unidas, y con objeto de hacer frente de la mejor manera posible a las dificultades logísticas, el grupo de avanzada debería incluir expertos en todas las esferas mencionadas, oficiales de enlace, personal de seguridad y un sólido elemento de apoyo a la misión. El grupo de avanzada verificaría la coordinación de los preparativos con el equipo de las Naciones Unidas de apoyo al Sudán con respecto al papel de la Organización en el país con posterioridad al conflicto, y establecería contactos de alto nivel, así como relaciones de trabajo con las partes sobre el terreno. Comprendería hasta 25 oficiales de enlace militar y efectivos de apoyo militar. Los oficiales de enlace militar se desplegarían en los principales sectores previstos y establecerían contactos militares con las partes con respecto a los preparativos prácticos para una futura operación de las Naciones Unidas; además promoverían, en cuanto fuera posible, medidas de enlace entre las fuerzas armadas de las partes sobre el terreno. El elemento de apoyo de la misión ha de ser sólido, para de esa forma proporcionar a los encargados de la planificación técnica servicios de apoyo eficaces, al tiempo que continúa con los preparativos prácticos de carácter administrativo y logístico para el posible establecimiento de una operación de vigilancia y verificación de apoyo a la paz en forma oportuna y sin mayores inconvenientes. Entre esos preparativos cabe citar la medición y preparación de las zonas de recepción y concentración, de los lugares de despliegue y de los emplazamientos para la retransmisión de comunicaciones, el preposicionamiento de equipo fundamental y la identificación a nivel local de candidatos cualificados para su posterior incorporación al personal. El grupo necesitaría también contar con una aeronave que le permita viajar sin limitaciones dentro de la zona. Se tiene previsto que el grupo de avanzada quedaría absorbido dentro de una misión completa, si es que el Consejo de Seguridad la establece tras la firma de un acuerdo de paz global.

16. En fecha muy próxima me propongo nombrar a los cuadros del personal directivo superior de una futura operación de paz de las Naciones Unidas, entre ellos un Representante Especial y dos Representantes Especiales Adjuntos, para que dirijan los preparativos en marcha. Si bien tengo previsto que mi Representante Especial, junto con miembros clave del grupo de avanzada, dirija a la delegación de las Naciones Unidas en la fase final de las conversaciones de paz en Naivasha, despacharía inmediatamente al Sudán a uno de mis Representantes Especiales Adjuntos, que se desempeñaría también como Coordinador Residente/Coordinador de asuntos humanitarios. Considero importante hacer esos nombramientos clave en esta etapa para asegurar la continuidad entre las negociaciones celebradas en Naivasha y las posteriores etapas de aplicación, y para facilitar el rápido despliegue de un nuevo Coordinador Residente/Coordinador de asuntos humanitarios, a la luz de la actual emergencia humanitaria que atraviesa el Sudán.

17. A efectos de llevar a cabo las mencionadas tareas, el grupo de avanzada necesitaría la plena cooperación, en todo momento, del Gobierno del Sudán y del SPLM/A. En particular, se deberían conceder al grupo todos los privilegios, inmunidades y facilidades necesarias para que pueda cumplir eficazmente sus funciones, incluidas las siguientes: libertad de circulación completa e irrestricta por todo el Sudán y por las rutas más directas posibles, exención del cumplimiento de las normas relativas a pasaportes y visados, derecho irrestricto a importar y exportar todos los bienes, suministros y equipo necesarios, libertad de comunicación y el derecho a contratar personal a nivel local. A efectos de confirmar el compromiso de las partes sudanesas de adoptar las medidas necesarias para hacer posible que el grupo de avanzada cumpla sus funciones, iniciaré consultas relativas a un proyecto de acuerdo con el Gobierno del Sudán y con el SPLM/A tan pronto como el Consejo de Seguridad haya tomado la decisión de autorizar el establecimiento del grupo de avanzada. En principio, un acuerdo de ese tipo establecería la aplicación de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 1946, en la cual el Sudán es parte, y, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad relativas al mantenimiento de la paz y las operaciones de paz, abarcaría las disposiciones pertinentes del acuerdo modelo sobre la situación de fuerzas (A/45/594) y la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado. También quedarían incluidas en dicho acuerdo las disposiciones por las cuales se dan facilidades a los contratistas y a sus empleados contratados por las Naciones Unidas para proveer bienes y servicios.

IV. Observaciones finales

18. Para la población sudanesa, y por cierto para la totalidad de la región, la reciente firma de los protocolos sobre la participación en el gobierno, relativos a las zonas de las montañas de Nuba y el Nilo Azul meridional y a Abyei, despierta la esperanza de poner fin definitivamente a la terrible guerra que ha asolado a millones de sudaneses durante más de 20 años. La comunidad internacional es unánime en su deseo de que el proceso de paz concluya con prontitud y con éxito. Estoy convencido de que el despliegue de un grupo de avanzada, que se recomienda en el presente informe, demostraría el compromiso de la comunidad internacional de ayudar a las partes. Además, potenciaría la propia capacidad de las Naciones Unidas de prestar asistencia rápidamente a la población sudanesa en su transición a una nueva era de paz y desarrollo, tan largamente esperada.

19. Tras años de falsos amaneceres, el proceso de paz en el Sudán ha recorrido un largo camino en los últimos meses. Las negociaciones patrocinadas por la IGAD han supuesto un largo proceso que a menudo se ha visto enfrentado a la perspectiva del fracaso. Después de tantos años de guerra, por fin las partes han situado a su país en una coyuntura histórica que ofrece las mayores posibilidades de poner fin a una de las guerras más prolongadas e inextricables que se hayan producido en África. Rindo homenaje a las partes y en particular a los líderes de las respectivas delegaciones, Primer Vicepresidente Ali Osman Mohammad Taha y Presidente del SPLM/A Dr. John Garang de Mabior, por su firme decisión de concluir los protocolos marco. Aplaudo la labor de todos los asociados externos en este proceso de paz, en particular la mediación de la IGAD, liderada por Kenya, los tres países de la “troika” de Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos, así como los miembros del Foro de la IGAD.

20. Sin embargo, al tiempo que la comunidad internacional felicita a los que han trabajado tanto en pos de un arreglo negociado, conviene poner una nota de cautela en tres esferas de especial preocupación: que las partes pongan en práctica de buena fe lo que han firmado; que las partes usen su influencia para poner fin de forma inmediata a los enfrentamientos en la región de Darfur, en la zona Malakal del Alto Nilo y en otros lugares, donde siguen destruyendo vidas y medios de sustento; y que la comunidad internacional entienda y concuerde en que en el Sudán la paz sólo se logrará por medio de una dedicación constante que se traduzca en altos niveles de inversión y financiación.

21. Aplicar los protocolos marco en el Sudán será tan difícil como elaborarlos, y en los próximos seis años y medio habrá numerosas ocasiones en que el optimismo que sentimos ahora parezca un lejano recuerdo. Cada una de las partes ha hecho importantes sacrificios para concluir esos protocolos; para que éstos sean respetados durante la aplicación del acuerdo de paz, habrá que hacer muchos más sacrificios. Hago un llamamiento a las partes para que respeten sus compromisos, pues sólo si aplican los acuerdos de buena fe podrán ofrecer a su pueblo un futuro de paz y estabilidad, en el cual todos los sudaneses puedan vivir sin temor a la violencia y a la discriminación, en el que ocupen un lugar fundamental los ideales que las partes han consagrado en el Protocolo de Machakos, es decir la democracia, los derechos humanos, la libertad religiosa y la libre determinación.

22. Mientras el Gobierno del Sudán y el SPLM/A se comprometen en pro de la paz, continúan los enfrentamientos en algunas regiones del país. Me preocupa profundamente la violencia que azota a la población de la región de Shilluk en la zona del Alto Nilo (Sudán meridional), así como por la reciente serie de enfrentamientos en otras partes de la región meridional. Hago un llamamiento al Gobierno y al SPLM/A para que demuestren su compromiso con la paz recurriendo a su influencia para asegurar el cese total de los enfrentamientos. Asimismo, la situación catastrófica que atraviesa Darfur constituye un problema que dificultará considerablemente la aplicación de un acuerdo de paz en el Sudán. Para el éxito del futuro papel de las Naciones Unidas, es fundamental llegar a un acuerdo significativo sobre Darfur; llevar a cabo en una parte del país una operación de vigilancia y verificación basadas en el consenso, mientras que en otra parte se da una situación de conflicto, sería insostenible políticamente, tanto dentro del Sudán como a nivel internacional. Exhorto a las partes de ese conflicto a que concluyan sin demoras un acuerdo político.

23. También hago un llamamiento a la comunidad internacional para que siga desempeñando el papel que le corresponde durante la fase final de las negociaciones y durante los largos períodos provisionales que seguirán a un acuerdo global de paz. Los esfuerzos de las Naciones Unidas representarán sólo una pequeña parte de la labor necesaria para que se afiance la paz en el Sudán. Para que el proceso de paz concluya con éxito, serán de decisiva importancia el sólido respaldo y las inversiones de la comunidad internacional. Reconstruir un país tan extenso supondrá un enorme empeño. Sin un compromiso duradero y paciente, es muy posible que la región meridional del Sudán vuelva a caer en el conflicto y el caos. Exhorto a la comunidad internacional a que haga esa inversión a fin de contribuir a alcanzar la paz para la sufrida población sudanesa y la estabilidad y bienestar económico de la región. Como primera medida, recomiendo que el Consejo de Seguridad apoye la creación de un grupo de avanzada, tal como se esboza en los párrafos 15 y 16 del presente informe, por un período inicial de tres meses.