

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 14-16 de febrero de 2011

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

EVALUACIÓN POR DONANTES MÚLTIPLES DEL APOYO PRESTADO A LAS ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN EL SUDÁN MERIDIONAL DESDE 2005

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2011/6-C
12 enero 2011
ORIGINAL: INGLÉS

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a la funcionaria del PMA encargada de la coordinación del documento, que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora, OE*:

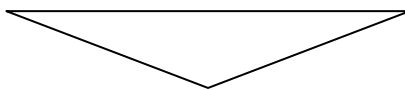
Sra. C. Heider

Tel.: 066513-2030

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Evaluación por donantes múltiples del apoyo prestado a las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz en el Sudán Meridional desde 2005” (WFP/EB.1/2011/6-C).

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. El Sudán se encuentra en una etapa crítica de su historia. En enero de 2011, los ciudadanos del Sudán Meridional tendrán que decidir mediante un referéndum entre una autonomía parcial o la plena independencia. La presente evaluación se llevó a cabo en la etapa preparatoria del referéndum y en ella se hace una reflexión sobre los resultados de las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz apoyadas por los donantes desde la firma del Acuerdo General de Paz. Su objetivo es ayudar a preparar el terreno para las nuevas iniciativas que se formularán después del referéndum y a reajustar las iniciativas actualmente en curso. Con ella también se pretende mejorar la labor de evaluación en este campo tan complejo.
2. La evaluación abarca los programas de los principales donantes en el país¹, así como un amplio espectro de actividades relativas a los aspectos socioeconómicos, de gobernanza, de justicia y de consolidación de la paz local —actividades, todas ellas, diseñadas para favorecer una reducción de la violencia, así como para fortalecer la capacidad de adaptación cultural e institucional que se necesita para gestionar un conflicto sin recurrir a la violencia—. La metodología empleada por la evaluación es mixta, pero se sustenta sobre un análisis del conflicto en el que se comparan los factores clave del conflicto en 2005 con los factores clave observados por el equipo de evaluación en 2010.
3. La evaluación, realizada por un equipo de 16 consultores internacionales entre octubre de 2009 y diciembre de 2010, se llevó a cabo en dos fases: en una primera fase se hizo un examen documental, a la vez que se analizaron las carteras de proyectos de ayuda de los donantes que encargaron la evaluación y se realizaron entrevistas preliminares; en una segunda fase se efectuó una verificación sobre el terreno en siete de los 10 Estados del Sudán Meridional. Se consultó a altos representantes de los donantes, al Gobierno del Sudán Meridional y a organismos de ayuda internacionales, así como a muchos de los receptores de los programas de ayuda. El informe se centra en la “crónica” de cómo las actividades apoyadas por los donantes en los diversos sectores han influido en la dinámica del conflicto.
4. A lo largo de su historia, el Sudán Meridional ha quedado apartado del proceso general de desarrollo a causa de su aislamiento político y físico. En 2009, el Sudán en su conjunto ocupaba el 150º lugar de 182 países clasificados en el índice de desarrollo humano. El país ha experimentado un notable crecimiento económico en los últimos 10 años: la renta anual per cápita pasó de 506 dólares EE.UU. en 2003 a 1.199 dólares en 2007. Desde 2005, el Sudán Meridional, en virtud del Acuerdo General de Paz, ha tenido en su poder aproximadamente la mitad de la recién descubierta riqueza petrolífera del país, que le reporta unos 2.000 millones de dólares al año.

¹ Los donantes que han encargado el estudio y cuyos programas son objeto de valoración son los Países Bajos, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Alemania, Noruega, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. También se han examinado las actividades y políticas de organismos multilaterales como la Comisión Europea, el Banco Mundial y algunos organismos o agencias de las Naciones Unidas (entre ellos la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán [UNMIS]). Por último, se ofrece una breve panorámica de la asistencia prestada por donantes regionales y no pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), como China, la India y la Liga Árabe.

EL CONFLICTO

5. Tras la firma del Acuerdo General de Paz a principios de 2005, los donantes siguieron en el Sur una política de compromiso del Estado, considerando que actuaban en una situación de reconstrucción de posguerra. Sin embargo, pese al acuerdo de paz, la situación se aproximaba más a una “guerra en suspensión” durante la cual estallaban con frecuencia conflictos locales. Es por esto que se subestimaron gravemente los factores residuales y a menudo complejos que desencadenaban la violencia en una región del mundo muy desatendida. Al mismo tiempo, los donantes, sintiéndose obligados a no prejuzgar el resultado del referéndum, tuvieron dificultades para concentrar su ayuda al Sudán Meridional al no poder hacer suposiciones de cara al futuro, en especial en lo relativo a la gobernanza.
6. En el Cuadro 1 se ofrece una síntesis de los grandes factores de conflicto que se han abordado —o deberían haberse abordado— con el apoyo de los donantes. Se indican en negrita los factores que en 2005 no existían o se consideraban secundarios pero que luego adquirieron mayor importancia. No se trata desde luego de una lista exhaustiva, sino más bien de un recorrido general por las grandes líneas de fractura que siguen amenazando la paz en el Sudán Meridional. La lista, sobre todo, pone de manifiesto que los donantes, además de centrar la atención en las líneas de fractura entre el Norte y el Sur, han de adoptar un enfoque más matizado y bien fundamentado para encontrar en el propio Sur soluciones a los problemas existentes.
7. En muchos aspectos, los problemas observados en 2005 persisten pero se manifiestan de distinta manera: por ejemplo, la marginación de la juventud y las tensiones específicas en torno al uso del agua y la tierra se han exacerbado debido a la lentitud del proceso de reintegración de los soldados desmovilizados y al regreso masivo de la población desde Jartum y el extranjero que se produjo a partir de 2005.

CUADRO 1: FACTORES CLAVE DE CONFLICTO QUE DEBEN ABORDARSE EN EL MARCO DE LAS INTERVENCIONES			
Reforma de la justicia y de las instituciones de seguridad	Cultura de la justicia, la verdad y la reconciliación	Buena gobernanza	Desarrollo socioeconómico
Reintegración insuficiente de los soldados desmovilizados.	Incertidumbre sobre el futuro y falsas expectativas	Disparidades entre el Norte y el Sur, y marginación interna en el propio Sur	Estatus de las Tres Zonas. Desvío de la atención internacional hacia otros lugares o temas.
Escaso desarrollo de los sistemas policial y judicial.	Radicalización de las identidades étnicas	Tensiones en torno a la centralización y fragilidad de las estructuras del Estado.	Migración de pastores armados (no registrada en 2005); descontento y subempleo de los jóvenes.
Carácter incompleto del desarme de la población.	Problemas de acceso a los recursos naturales sin resolver	Falta de representatividad.	Deseo de los que regresan de acceder a los recursos. Desestabilización de las comunidades a causa del retorno.

INTERVENCIONES DE LOS DONANTES

8. Los donantes han encargado estudios independientes sobre el conflicto existente en el Sudán Meridional desde 2005 y los han utilizado selectivamente. Sin embargo, en general, no hay un vínculo entre lo que se deriva de la producción y la lectura de estos informes y los supuestos en los que se basa el diseño de los programas. Una aplicación más rigurosa de los análisis del conflicto habría permitido aislar los factores causales susceptibles de ser tratados en el marco de los programas, además de permitir a los donantes llegar a un entendimiento común acerca del modo de abordar los problemas. A pesar de que existen mecanismos de coordinación de los donantes, éstos suelen limitarse a compartir información en lugar de promover un enfoque conjunto basado en análisis comunes de los problemas y en el consenso.
9. Ello se debe a tres motivos. En primer lugar, las reuniones de alto nivel de donantes se han celebrado principalmente en Jartum o en conferencias internacionales, donde las particularidades de los conflictos locales desaparecen ante los problemas de carácter más estratégico relacionados con el Acuerdo General de Paz que afectan a todo el Sudán. En segundo lugar, la mayor parte de los mecanismos conjuntos se ocupan principalmente de armonizar la ayuda en el marco del programa de recuperación o desarrollo negociado con el Gobierno del Sudán Meridional. Tal como veremos, este Gobierno señaló la seguridad como prioridad, pero fue incapaz de formular una estrategia al respecto que se adaptara a las exigencias de los donantes.
10. En tercer lugar —y este quizá sea el principal factor que obstaculiza la aplicación del análisis del conflicto—, es que los programas de ayuda que se enmarcan en planes de tres a cinco años de duración relativamente rígidos no permiten intervenir con flexibilidad a nivel local. La previsibilidad de la financiación hace más atractivos los programas a más largo plazo, pero la ejecución de éstos puede conllevar un proceso largo y arduo de compras y de fomento de la capacidad que, en última instancia, inhibe cualquier cambio rápido de enfoque o, incluso, de localización geográfica.
11. La forma en que el concepto de marginación se aplica en las políticas y estrategias e ilustra, en general, la confusión —y a veces la distorsión— que rodea las perspectivas de los donantes. Sobre el terreno esto no significa “falta de servicios”, sino aislamiento político combinado con un dominio militar. El concepto se ha aplicado hasta ahora al dominio del Sudán Septentrional, pero en el propio Sur la influencia política puede llevar a favorecer a determinados grupos étnicos o zonas geográficas por encima de otros, y a que los que ocupan puestos de poder tengan un acceso no regulado a los recursos y puedan utilizarlos de manera arbitraria. Es posible, por lo tanto, que incluya elementos de exclusión deliberada. Cuando las instituciones del Estado son débiles, resulta difícil regular —o incluso reconocer— estas disparidades.
12. La confusión entre “marginación” y “falta de desarrollo” llevó a asumir que la falta de desarrollo en el Sur no era tan sólo un tema preocupante, sino un factor causante del conflicto. Las disputas en torno al acceso a los recursos pueden provocar conflictos locales que, a su vez, pueden degenerar por motivos históricos o por el efecto de manipulaciones políticas. La falta de desarrollo podría, a lo sumo, ser una de las causas del descontento que en tales casos contribuye al aumento de la tensión, pero no se le puede considerar la causa única o ni siquiera una causa importante del conflicto.

13. A partir de la misión conjunta de evaluación realizada en 2005 surgió una “teoría del cambio” dominante que llevaba implícita la idea de que la falta de desarrollo era en sí misma causa de conflicto. Según esta teoría, por lo tanto, “todo desarrollo contribuye a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz”, idea que queda resumida en la expresión “dividendo de paz”. La lógica parece ser que el desarrollo no es sólo una recompensa derivada de la paz (Acuerdo General de Paz), sino que el no poder ofrecer un “dividendo de paz” puede generar conflicto. La prueba de esta afirmación parece provenir de algunos estudios sobre prevención de conflictos y consolidación de la paz realizados en otras partes del mundo, pero en el Sudán Meridional no se observa ninguna conexión entre la prestación de servicios y la reducción de la violencia, a pesar de que éste es el paradigma dominante en el que se basan las operaciones de ayuda. Se hace preciso, por tanto, conocer con más exactitud las causas del conflicto en el Sudán Meridional.
14. No obstante, los esfuerzos de los donantes han sido sistemáticos y continuos. Las cifras del presupuesto del plan de trabajo de las Naciones Unidas para un período de tres años (2007–2009) muestran que en este lapso de tiempo el Sudán Meridional (incluidas las Tres Zonas) recibió por término medio un porcentaje del 57%, aproximadamente, de la financiación total (en su mayor parte para actividades de asistencia humanitaria). En los desembolsos efectivos, esto equivale a unos 3.700 millones de dólares en tres años.
15. Sin embargo, a lo largo de un período de cinco años (2005-2009), la asignación presupuestada total para el Sudán Meridional según nuestro análisis de las carteras de proyectos de los donantes asciende a unos 4.200 millones de dólares (incluida la asistencia humanitaria). Si añadimos las contribuciones asignadas a la UNMIS en el mismo período (1.000 millones de dólares anuales por término medio), se alcanzaría un total de más de 8.000 millones de dólares (aunque en esta cifra se incluyen las contribuciones a la UNMIS de los donantes que no son miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo [CAD]). La contribución de los donantes no pertenecientes al CAD en el Sudán Meridional es relativamente pequeña, si bien sus inversiones en las Tres Zonas a lo largo de la frontera Norte-Sur son mayores. Aunque es imposible conocer con exactitud el porcentaje de ayuda al Sudán Meridional de la cartera de donantes del PMA, parece que supera el 85% del total de todos los donantes.
16. Atendiendo a los supuestos predominantes sobre el conflicto, entre el 65% y el 85% de los fondos se utilizaron para el “desarrollo socioeconómico” (incluida la asistencia humanitaria) durante un período de cinco años. La segunda categoría más grande de gastos de los donantes, aplicando las categorías del Sistema de notificación de los países acreedores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fue la del Gobierno y la sociedad civil. En ella se incluyen numerosos proyectos relacionados con la gobernanza local, el sistema de justicia y las actividades de reconciliación y movilización de las comunidades. Las actividades pertenecientes a esta categoría se intensificaron hacia el final del período de evaluación, cuando pudo apreciarse con gran nitidez la gravedad de la falta de capacidad del Gobierno. En 2009 hubo un aumento sustancial de los fondos destinados a la “buena gobernanza” (que ahora representan aproximadamente el 27%). Gracias al nuevo Pacto de Juba de 2009, por el que los donantes han redoblado sus esfuerzos para garantizar la transparencia y reforzar la gobernanza, es probable que la financiación para ese sector vuelva a aumentar en 2010-2011.
17. Algunos donantes (en particular los Estados Unidos) han preferido trabajar bilateralmente mediante programas de gran envergadura, recurriendo a contratistas o a organizaciones no gubernamentales (ONG). Al mismo tiempo, la mayoría de los donantes del CAD/OCDE han hecho uso de los diversos mecanismos de financiación común en el

Sudán Meridional establecidos después la Conferencia de donantes de Oslo de abril de 2005. Uno de los mayores mecanismos de este tipo, el Fondo fiduciario de donantes múltiples administrado por el Banco Mundial, en general no ha funcionado muy bien en lo referente a los desembolsos. Han tenido igualmente resultados decepcionantes algunos de los fondos comunes administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras que, según se ha constatado, los fondos comunes gestionados por contratistas han funcionado de una forma relativamente más eficiente.

RESULTADOS POR CATEGORÍA DE AYUDA

18. Las conclusiones se presentan con arreglo a las cuatro categorías básicas establecidas en la Guía del CAD/OCDE² para la evaluación de las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz (OCDE, 2008): i) desarrollo socioeconómico; ii) buena gobernanza; iii) reforma de la justicia y de las instituciones de seguridad, y iv) cultura de la justicia, la verdad y la reconciliación. Dentro de cada una de estas grandes categorías se han examinado las subcategorías (sectores) más importantes que han recibido asistencia de donantes internacionales en los últimos cinco años. Se han considerado como cuestiones transversales la temática de género y el fomento de la capacidad.
19. Las constataciones con respecto a la asistencia de tipo **socioeconómico** (con inclusión de infraestructuras, servicios sociales y medios de subsistencia) son muy heterogéneas. El análisis del conflicto muestra la importancia de relacionar las actividades de desarrollo con la consolidación de la paz a escala local en tres aspectos: reconocimiento de los principales factores causantes de la violencia; selección geográfica adecuada de las zonas beneficiarias de la asistencia, destinando esta última a las zonas más propensas a la violencia, y prestación del apoyo institucional necesario para sostener unas relaciones pacíficas en las comunidades. La persistencia de bolsas de inseguridad, la escasa capacidad del nuevo Gobierno en todos los niveles y la lenta y, en algunos casos, ineficaz aplicación de los nuevos mecanismos de financiación común han obstaculizado los esfuerzos por aumentar rápidamente la prestación de servicios básicos en el Sudán Meridional. Se han hecho algunos progresos en el establecimiento de estructuras y sistemas gubernamentales, pero el acceso a los servicios básicos sigue siendo muy reducido y presenta considerables variaciones de una región a otra.
20. Desde que se firmó el Acuerdo General de Paz en 2005, han regresado al Sudán Meridional más de 2 millones de refugiados y desplazados internos, pero se estima que el 10% de los mismos ha sufrido un desplazamiento secundario desde su regreso. Y, sin embargo, la atención a la reintegración ha quedado eclipsada por los procesos de regreso, logísticamente complicados, “organizados” en gran escala y dirigidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), pese a que, en la gran mayoría de los casos, se trataba de repatriados “espontáneos”, con recursos propios, que ya habían organizado por su cuenta su propio transporte. El resultado fue una visión fragmentada de la asistencia, en la que los diferentes organismos hacían hincapié en intervenciones de distinto tipo (por ejemplo, prestación de servicios, protección) y pocos habían desarrollado un enfoque más integral a largo plazo para aumentar la capacidad de absorción de las comunidades. Por ejemplo, faltaron un programa claro y una coordinación bien definida en materia de uso de la tierra, y la cobertura geográfica resultó incoherente. La prestación de

² CAD/OCDE (2008). Guía para la evaluación de las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz; Redes del CAD sobre conflictos, paz y cooperación para el desarrollo y sobre evaluación del desarrollo.

servicios directos (generalmente por ONG internacionales) sigue siendo importante, pero su financiación con cargo a los presupuestos destinados a la asistencia humanitaria conlleva riesgos en materia de sostenibilidad, sobre todo teniendo en cuenta que el Gobierno del Sudán Meridional es aún incapaz de asumir tales responsabilidades. La mayor parte de las actividades de recuperación apoyadas por los donantes y las ONG se han centrado en la inversión de capital, en el equipamiento y, sobre todo, en la capacitación, evitando gastos recurrentes como los salarios, los suministros esenciales y el mantenimiento.

21. Tal como se indicó anteriormente, estamos en desacuerdo con que se establezca una relación causal entre la prestación de servicios básicos (“dividendos de paz”) y las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Los conflictos violentos obedecen más frecuentemente a diferencias étnicas, a disputas por la tierra y el ganado y al descontento de los jóvenes —variables que en muchos casos son ajenas a la influencia de la asistencia de tipo socioeconómico—. Cabe señalar que no existe ninguna correlación entre las cantidades relativamente grandes de ayuda en algunas zonas geográficas y la frecuencia o la reducción de la violencia.
22. En los estados de Lagos, Warrap, Jonglei y Alto Nilo —los más afectados por el conflicto— se deben tomar medidas para garantizar la seguridad antes de que se pueda dar acceso a los servicios básicos. Los conflictos intertribales han contribuido a retrasar la introducción de los servicios y han disuadido las inversiones por parte de ONG y de otros actores. Un desarme efectivo, la creación de una fuerza policial capacitada y creíble, la construcción de carreteras y la realización de programas dirigidos a la juventud son los elementos clave prioritarios que llevarán al establecimiento de un entorno propicio para la prestación de servicios básicos. Para establecer un orden de prioridad entre las distintas intervenciones y determinar cómo han de ejecutarse estos programas en los distintos estados, hay que apoyarse en un análisis de los factores particulares del conflicto en la región y, en algunos casos, en condados específicos. Ha habido escasas actividades centradas específicamente en el fomento de los medios de subsistencia y las oportunidades de empleo de los jóvenes. Es más posible que provoque tensiones —o las exacerbe— la falta de oportunidades para los jóvenes que la falta de servicios básicos.
23. Se ha demostrado que la modalidad de la ayuda ha sido en gran medida inadecuada para responder a la dinámica del conflicto. En la utilización de la mayor parte de los fondos bilaterales y multilaterales no se han tenido en cuenta ni las justificaciones ni las decisiones en materia de financiación de los programas de servicios básicos o los medios de subsistencia desde una perspectiva de prevención de conflictos y consolidación de la paz. La naturaleza estática e inflexible del Fondo fiduciario de donantes múltiples y de la financiación para el desarrollo a largo plazo ha impedido reorientar la financiación en función de cada contexto.
24. En el sector de la **gobernanza**, la rápida descentralización de los gastos y la adopción de decisiones a nivel de estatal y subestatal en el Sudán Meridional no ha ido aparejada de un apoyo suficiente por parte de la comunidad internacional. Los donantes han tardado en examinar el contexto específico de la administración descentralizada y en adaptar en consecuencia las estrategias. Esto puede deberse a la gran centralización de las propias estructuras y de la mentalidad de los donantes. Los programas en materia de gobernanza —algunos de ellos diseñados antes de que se estableciera el Gobierno del Sudán Meridional— han sido excesivamente ambiciosos y técnicos y en ellos se ha puesto demasiado énfasis en las instituciones oficiales y no se ha prestado una atención suficiente a la relación con el derecho consuetudinario, pese a que en algunas esferas también este

último necesita una reforma. Se han desaprovechado asimismo algunas oportunidades de prestar un mayor apoyo a la gestión de las finanzas públicas.

25. Con respecto al apoyo de la **reforma de la justicia y de las instituciones de seguridad**, los resultados han sido más positivos, especialmente hacia el final del período abarcado por la evaluación, a medida que se reducían los problemas de rodaje y se ponían en marcha iniciativas de seguridad basadas en las comunidades (desarme y resolución de conflictos). Las iniciativas relacionadas con la reforma del sector de la seguridad y con el desarme, la desmovilización y la reintegración guardan mucha relación con los principales factores del conflicto, y el Sudán Meridional se ha convertido en un estudio de casos interesante sobre los éxitos y los desafíos de este tipo de intervenciones, al tratarse de iniciativas de vanguardia. Con todo, dichas intervenciones se han visto afectadas por déficit de financiación (el apoyo a este sector procede sobre todo de los Estados Unidos, el Reino Unido y Suiza, y se tiene que recurrir a fondos especiales aparte de las asignaciones de la asistencia oficial para el desarrollo).
26. Inicialmente se produjo una valoración errónea de la inextricable relación existente entre la reforma del sector de la seguridad y las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, así como una mala secuenciación entre la reforma del Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán y la de las fuerzas policiales, que aún son incapaces de asumir plenamente la seguridad civil. Los donantes han tendido a considerar que la construcción del Estado a largo plazo se apoyaba en parte en un régimen de derecho, sin dirigir su apoyo específicamente a las zonas afectadas por la violencia. También se remarca la incapacidad de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), observada hasta hace muy poco, para abordar las cuestiones de seguridad civil.
27. Las **iniciativas de reconciliación de las comunidades y consolidación de la paz** han quedado por lo general aisladas, rara vez se han vinculado a iniciativas nacionales, y se han enfrentado con numerosos problemas de falta de seguimiento y control. En cierta medida, se puede achacar a la labor internacional una falta de preparación, sobre todo en lo que respecta a comprender plenamente quiénes son los principales actores y cuáles son sus motivaciones para participar.
28. Sin embargo, las ONG han aprendido de estas experiencias y se han orientado cada vez más hacia un compromiso a largo plazo, lo cual incluye la participación de los gobiernos locales. La falta de un sistema de justicia oficial ha representado un obstáculo considerable. A pesar de que la Ley de gobiernos locales de 2009 pretende extender el sistema judicial oficial a los condados, la falta de unos límites administrativos claros y las tensiones entre este sistema y el derecho consuetudinario persistirán mientras la capacitación y la integración de los jefes y subjefes sea insuficiente.
29. En lo que respecta a la equidad de **género**, hay varias iniciativas valiosas, acompañadas de un intercambio creciente de orientaciones entre los organismos de ayuda. Sin embargo, en la evaluación se llega a la conclusión de que aún no se comprenden plenamente los efectos importantes del conflicto, la conexión entre las cuestiones de género y la violencia más amplia ni las oportunidades de hacer una programación sensible a las cuestiones de género. Asimismo, el **fomento de la capacidad** representa desde siempre una prioridad importante, pero sigue estando más centrado en la capacitación que en la financiación y está muy localizado geográficamente. Resultó ser muy erróneo el supuesto adoptado por los donantes de que el Gobierno del Sudán Meridional sería capaz de asumir la responsabilidad de un gobierno local eficaz en relativamente poco tiempo.

CONCLUSIONES GLOBALES

30. La transición de la guerra a la paz no es un ejercicio técnico, sino un proceso de carácter altamente político. En el diseño y la ejecución de muchos de los programas de ayuda faltó en gran medida un análisis complejo y matizado de las relaciones de poder y las causas de la vulnerabilidad, así como de los factores de conflicto y los indicadores de la capacidad de resistencia. En las situaciones de conflicto que evolucionan con rapidez, también se debe revisar constantemente el análisis de la economía política de la situación de transición para que sea útil. Esto no se ha hecho, ya que los donantes han tendido a centrarse en los aspectos administrativos de la realización y ejecución de los programas. Por lo tanto, es cuestionable la **pertinencia** de muchas actividades con respecto a la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.
31. El problema reside en parte en el vacío conceptual que existe en torno a la definición de “condición de estado”, así como en la falta de una definición clara de las condiciones críticas que favorecen la paz o el conflicto, o en la falta de una atención continua a las mismas. Ni el Gobierno del Sudán Meridional ni los donantes han elaborado un modelo convincente y consensuado de lo que sería el “Estado” del Sudán Meridional en un plazo de, por ejemplo, 10 años. En el caso de los donantes, la reticencia a producir un modelo de este tipo puede atribuirse a su compromiso con el Acuerdo General de Paz y la “unidad”. Sin embargo, también refleja la tendencia a abordar el problema exclusivamente desde un punto de vista técnico de fomento de la capacidad y prestación de servicios.
32. Al evaluar la **eficacia** es difícil distinguir entre el logro de una actividad que, a menudo, se formula desde un punto de vista sectorial, y el objetivo más amplio de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Como era de esperar, los proyectos evaluados como eficaces (retorno y reintegración de la ACNUR, Fondo de servicios básicos, remoción de minas) han tenido menos éxito a la hora de desarrollar la capacidad nacional y de hacer frente a factores soterrados, como la marginación de determinados grupos y la radicalización de las identidades étnicas.
33. Las intervenciones bilaterales —en particular el importante programa estadounidense— son las que han brindado un apoyo más eficaz, gracias al seguimiento más estrecho y frecuente al que se han sometido (facilitado por una plantilla adecuada y estable que ha permitido asegurar la continuidad del personal sobre el terreno). Las iniciativas que más éxito han tenido son aquellas que han establecido un vínculo entre los objetivos de distintos sectores, pudiéndose rastrear así los efectos acumulados de las diversas actividades en los momentos de conflicto y de paz.
34. En la reforma del sector de la seguridad se han planteado problemas de retrasos en los contratos, pero la transformación del Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán está ahora “en marcha”, conforme a los objetivos fijados por los donantes. Sin embargo, queda un largo camino por recorrer para que la población llegue a adquirir confianza en un ejército creíble, que deje de ser una fuerza local depredadora. El papel de los donantes no ha estado claro, sobre todo porque el Gobierno del Sudán Meridional concebía la seguridad en términos de relaciones Norte/Sur, en cuyo caso una “fuerza armada eficiente y eficaz” era la prioridad declarada. En concreto, el Gobierno del Sudán Meridional no asignó un papel bien definido a los donantes en las campañas de desarme civil iniciadas en 2006.
35. En principio, el uso extensivo de los fondos comunes y los programas multilaterales debía favorecer la **eficiencia**, minimizando el número y la divergencia de las intervenciones. Sin embargo, las deficiencias en la ejecución han llevado a muchos donantes a evitar recurrir a ellos y a canalizar una cantidad cada vez mayor de recursos de

forma bilateral. Sin embargo, pese a las constataciones presentadas en documentos de evaluaciones anteriores en el Sudán Meridional, los donantes han seguido invirtiendo en fondos comunes, entre ellos algunos destinados a “compensar” el mediocre los resultados mediocres de los fondos anteriores. El Sudán Meridional cuenta ahora con siete mecanismos de fondos comunes. La evaluación reconoce que cada uno de ellos tiene su propia dinámica y su historial de logros, pero, en términos generales, los costos transaccionales y los retrasos en los desembolsos han ido en detrimento de los objetivos de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

36. En cuanto a los aspectos de la gobernanza, se registraron retrasos en la ejecución de los proyectos muy frecuentes, relacionados en especial con ineficiencias en los procedimientos de compra y de contratación de las Naciones Unidas. En general —aunque no siempre—, se reconoce a las ONG el mérito de haber sido más rápidas y eficientes. También se toma nota de que el fomento de la capacidad ha sido demasiado lento y ha estado mal orientado, debido al enfoque fragmentario y a la falta de coordinación. En la esfera de la remoción de minas, las operaciones se han realizado en su mayor parte con eficiencia y eficacia, contribuyendo a la estabilización de las zonas respectivas y preparando el terreno para las actividades humanitarias y de desarrollo posteriores.
37. En lo que al **impacto** se refiere, obviando las variaciones geográficas y la evolución de disputas concretas, está claro que las tensiones globales en el Sudán Meridional no han disminuido. Evidentemente, las intervenciones internacionales no siempre pueden abordar ni hacerse cargo de conflictos profundamente arraigados en el tejido y la historia de un país que ha conocido muy pocos períodos de paz durante dos generaciones. La ayuda, sin embargo, forma parte de la economía política, es un recurso tangible y suficientemente importante como para interesar a todas las partes y, por lo tanto, no es neutral en esta situación. De manera análoga, dado que en algunos lugares ha marcado claramente una diferencia, es posible determinar en cierto grado su contribución a la situación general.
38. El fomento de la capacidad y la legitimidad de las autoridades estatales —ya sea por medio de capacitación y asistencia técnica o a través de la prestación de servicios básicos— deberían haber tenido un impacto positivo a largo plazo en el proceso de estabilización. Sin embargo, sobre la base del propio análisis estratégico del conflicto, la evaluación mantiene la premisa básica de que hay algunos sectores —seguridad, policía, régimen de derecho— en los que la intervención internacional tiene mayor prioridad que en los servicios básicos, debido a la importancia de estas funciones para la constitución de un estado legítimo y por la razón (a menudo enunciada por el Gobierno del Sudán Meridional y por los encuestados procedentes de las comunidades) de que la eficacia y la sostenibilidad de los servicios se ven comprometidas a causa de la inseguridad.
39. Muchas de las actividades examinadas tienen poca conexión con las estructuras gubernamentales centrales y locales, lo cual es un requisito esencial tanto para la **sostenibilidad** de los resultados logrados como para la sostenibilidad de la paz, sostenibilidad a la cual podrá llegarse, en última instancia, a través de un arreglo político que abarque a todas las partes. El exceso de atención al Pacto de Juba y a elementos específicos del mismo puede causar una sensación real de marginación en otras regiones. Los donantes podrían contribuir a evitar que la relación entre Jartum y el Sur —que llevó a la guerra— se reproduzca en las relaciones Juba-Estado-Condados, pero aún no lo han hecho.
40. Hasta 2005, los donantes mantuvieron un buen nivel de **coherencia** en las esferas técnica y política, gestionando eficazmente las tensiones y divergencias de objetivos y subordinándolas a una finalidad colectiva: apoyar la negociación de una paz justa y

duradera (por medio del Acuerdo General de Paz). Sin embargo, en los años posteriores a la firma del acuerdo, esta coherencia disminuyó ante la atención cada vez mayor hacia Darfur y ante la reafirmación de los programas y enfoques de los distintos donantes.

41. El Consorcio del Sudán (que hasta la fecha ha celebrado tres reuniones anuales) no ha funcionado como foro de coordinación estratégica y se ha convertido en cambio en una conferencia de promesas de contribución. A pesar de que el establecimiento del Equipo conjunto de donantes en Juba fue un intento directo de alentar la coherencia y la armonización, los responsables de la toma de decisiones (incluido el cuerpo diplomático) permanecieron en sus respectivas oficinas separadas en Jartum y mantuvieron una distinción (algo artificial) entre ayuda y diálogo político, situando este último fuera del mandato del Equipo conjunto de donantes.
42. Por último, las críticas antes expuestas también pueden dirigirse en buena parte al uso excesivo de las “buenas prácticas”, en especial en lo que respecta a la apropiación y la armonización, a expensas del conocimiento de la labor sobre el terreno y del compromiso que eran necesarios (y bienvenidos) a partir de 2005. En particular, las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz requieren un conocimiento profundo y una presencia constante sobre el terreno, y nada puede reemplazar la continuidad y la confianza generadas gracias a las personas que trabajan en el terreno durante mucho tiempo. Aunque ninguna de las prioridades actualmente imperantes — como la armonización, la coordinación y la alineación— está en contradicción con la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, la consideración fundamental ha de seguir siendo siempre la misma: ¿las intervenciones realizadas permiten abordar adecuadamente los factores que conducen a un conflicto? Todas las actividades y prioridades sectoriales deben derivarse de la respuesta a esta pregunta. Las soluciones a problemas aparentemente insolubles no se encuentran fácilmente —y la evaluación no pretende haberlas encontrado—, pero en este momento crítico de la historia del Sudán Meridional es importante resistirse a la “comodidad” que ofrecen los enfoques convencionales.

Recomendaciones

43. Las siguientes recomendaciones están dirigidas principalmente a los donantes, pero también deben ser tenidas en cuenta por los organismos y el Gobierno del Sudán Meridional.

⇒ *Análisis del conflicto*

44. **Recomendación 1:** Habría que asegurarse de que tanto los programas revisados como los nuevos programas vayan siempre precedidos de un análisis de los conflictos que vincule la dinámica general con la dinámica específica de la zona de intervención. Así pues, debería incluirse una cartografía de los problemas de fondo de carácter étnico y político, un conjunto de hipótesis sobre los eventos probables en un futuro próximo y sus consecuencias para el programa. El diseño de marcos lógicos para los programas ejecutados en varios lugares debe desglosarse teniendo en cuenta las particularidades de los indicadores estatales o subestatales basados en dicho análisis del conflicto.
45. **Recomendación 2:** En entornos como el del Sudán Meridional, se debería alentar a formular las intervenciones en un marco de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Las categorías del Grupo de Utstein constituyen una herramienta útil para que los donantes que planean intervenir comprendan la extensión y el alcance de las actividades de prevención de conflictos y consolidación de la paz en todos los tipos de intervenciones. Sirven para mejorar la percepción de la gama de instrumentos de que se dispone, pero no han de utilizarse para proceder a la planificación y la evaluación en la “óptica del

conflicto”. Esta óptica sólo puede derivar de una comprensión matizada de las causas del conflicto y de la relación entre los efectos de la ayuda y las causas identificadas. Puesto que los factores y las causas de conflicto pueden variar en función de las intervenciones enmarcadas en las diferentes categorías del Grupo de Utstein, es aconsejable realizar la planificación, el seguimiento y la evaluación de las intervenciones con arreglo a los factores críticos identificados, y no a las categorías de prevención de conflictos y consolidación de la paz, ni a definiciones sectoriales.

46. **Recomendación 3:** Al analizarse los conflictos no deberían dejarse de lado los principios universalmente aplicables de la programación, sino que han de ser una referencia estable durante todo el ciclo de programación. Por ejemplo, al analizar la economía política de una esfera de actividad (geográfica y/o sectorial), los organismos deberían tener debidamente en cuenta de qué manera una disputa local puede ser manipulada para que las elites obtengan mayores ventajas políticas. El equilibrio y la representatividad son en general deseables, pero deben responder a la dinámica más amplia del país. En general, cuando se trata de evaluar la eficiencia y la transparencia se debe conferir igual importancia al cumplimiento institucional de las directrices y los procedimientos que a la adaptación necesaria frente a los factores de conflicto. Toda intervención que cumpla por completo con las directrices internas pero no se adapte a las condiciones locales se considera inadecuada y, por tanto, tiene que modificarse.

⇒ *Las Tres Zonas y el petróleo*

47. **Recomendación 4:** Habría que llegar a un acuerdo acerca de todas las cuestiones pendientes respecto de la plena aplicación de las disposiciones del Acuerdo General de Paz sobre distribución de la riqueza. Esto incluye actualizar considerablemente la capacidad de Gobierno del Sudán Meridional en materia de gestión del sector petrolífero y la capacidad en Juba y a nivel estatal. Para asegurar la transparencia de los contratos petroleros y los ingresos procedentes del petróleo habría que encargar una auditoría del sector.
48. **Recomendación 5:** Habría que incrementar la asistencia técnica y el asesoramiento necesario para revitalizar el Comité de distribución de la riqueza de la Comisión de Valoración y Evaluación para que cumpla mejor su mandato y sirva como elemento de control constante de la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General de Paz.
49. **Recomendación 6:** Del mismo modo, se tendría que ayudar a revitalizar el Comité de las Tres Zonas de la Comisión de Valoración y Evaluación para que cumpla mejor su mandato y sirva como elemento de control constante de la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General de Paz. Debería reactivarse asimismo el Grupo de trabajo de donantes para las Tres Zonas.

⇒ *Mecanismos de financiación*

50. **Recomendación 7:** Se debería invertir en la realización de un seguimiento periódico de la evolución de la dinámica en los diferentes Estados del Sudán Meridional y asegurar que los mecanismos de financiación elegidos sean lo suficientemente flexibles como para responder a dicha evolución. Aunque tendrían que fomentarse los compromisos plurianuales, el desembolso de los fondos —ya sea bilaterales, multilaterales o comunes—, debería basarse en información actualizada al menos dos veces al año sobre lo sucedido sobre el terreno.
51. **Recomendación 8:** Habría que hacer un seguimiento constante de los fondos comunes para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, al igual que de los indicadores a nivel de productos e impactos más convencionales. El impacto sostenido en

el empleo o los medios de subsistencia de los jóvenes debe considerarse un tema “transversal” y adoptarse como indicador clave en todos los programas financiados a través de mecanismos comunes.

⇒ *Desarrollo socioeconómico*

52. **Recomendación 9:** Habría que asignar más recursos a la creación y el mantenimiento de programas de fomento de los medios de subsistencia para hombres jóvenes que actualmente se ven arrastrados con demasiada facilidad a actividades delictivas. Además de la capacitación profesional y la ampliación del acceso a la educación superior (también para las mujeres), esto podría incluir, por ejemplo, la imposición de una cuota de empleo local en todos los programas de construcción emprendidos, ya sea por el Gobierno o por organismos internacionales.
53. **Recomendación 10:** En los Estados más afectados por el conflicto, se debería colaborar estrechamente con las autoridades locales (estatales y de condado) para evaluar y abordar las cuestiones de seguridad prioritarias antes de proceder a la prestación de los servicios básicos. Esto podría incluir, por ejemplo, programas de seguimiento del desarme, contribuir a la creación de un cuerpo de policía capacitado y creíble, a la construcción de carreteras y a la realización de programas dirigidos a la juventud. La determinación de las intervenciones a las que debe darse prioridad —y de las modalidades de ejecución en cada Estado— ha de basarse en un diálogo exhaustivo no sólo con el gobierno local, sino también con la sociedad civil, incluidos los jefes locales.
54. **Recomendación 11:** En el sector de la remoción de minas, habría que reducir los mandatos paralelos o superpuestos dentro de las instituciones en cuestión. Se debe conferir a la Comisión de remoción de minas del Sudán Meridional un mandato claro y estratégico para la acción dentro de una fase transitoria de traspaso de responsabilidades de la Oficina de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas (UNMAO). Convendría desalentar la integración de la remoción de minas dentro de la cartera de actividades de desarrollo —al ser probable que reduzcan la flexibilidad para responder a las necesidades a corto plazo—, y seguir financiando la remoción de minas y la destrucción de depósitos mediante partidas presupuestarias específicas.

⇒ *Gobernanza y régimen de derecho*

55. **Recomendación 12:** Habría que centrar las actividades de fomento de la capacidad y de apoyo en los niveles descentralizados de gobierno y aumentar el grado de seguimiento de las realizaciones. Al mismo tiempo, debería fomentarse aún más un programa de “oferta” de capacidad y de asistencia técnica a medio plazo —que recurra a las competencias de la administración pública de los países vecinos—, y garantizar una financiación suficiente durante un mínimo de entre 5 y 10 años.
56. **Recomendación 13:** Habría que velar por que la capacitación urgente del poder judicial en los niveles estatal y subestatal vaya siempre acompañado de un diálogo con los jefes y los responsables del derecho consuetudinario. Se tendría que aplicar sistemáticamente algún procedimiento para asegurar que los parámetros de responsabilidad de cada parte se entiendan mutuamente y estén en conformidad con la Constitución del país. Esto es aplicable en particular a la igualdad de género.
57. **Recomendación 14:** Se debería dar los medios a las autoridades tradicionales (los jefes) de abordar las causas profundas del conflicto (incluidas las disputas sobre la tierra o la dote en el matrimonio) en sus tribunales de derecho consuetudinario, estableciendo programas de fomento de la capacidad destinados a dichos tribunales.

⇒ *Justicia y seguridad*

58. **Recomendación 15:** Se tendría que desarrollar una estrategia común de los donantes que vinculara más estrechamente la reforma del sector de la seguridad con el desarme, la desmovilización y la reintegración, incluyendo la cuestión de cómo promover una mayor apropiación nacional.
59. **Recomendación 16:** A fin de promover la rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones y la aplicación de la ley en las operaciones, se debería apoyar el desarrollo de mecanismos de supervisión eficaces para hacer el seguimiento de los organismos de seguridad. Esos mecanismos han de incluir grupos de la sociedad civil.

⇒ *Protección de la población civil*

60. **Recomendación 17:** Las actividades de desarme de civiles pueden llevarse a cabo sólo si se cumplen tres condiciones: i) plena consulta con las comunidades interesadas; ii) mecanismos para la supervisión y la vigilancia de las fuerzas armadas por parte de civiles, y iii) planes de incentivos y recompensas, como por ejemplo los programas de servicios comunitarios y de fomento de los medios de subsistencia. Los donantes deberían participar en la labor relativa a estas tres condiciones.
61. **Recomendación 18:** Habría que alentar vivamente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a reforzar el mandato de protección de civiles de la UNMIS y su capacidad operativa para cumplir con dicho mandato. Esto podría hacerse, por ejemplo, creando una capacidad de intervención rápida para las zonas propensas a los conflictos y estableciendo un sistema global de protección de civiles y de seguimiento de los conflictos. Ello debería incluir el despliegue de más agentes de derechos humanos en el Sudán Meridional, especialmente en las zonas fronterizas en disputa y en las zonas propensas a frecuentes conflictos comunales, así como la publicación periódica de un informe sobre las violaciones de los derechos humanos.

⇒ *Sociedad civil*

62. **Recomendación 19:** En reconocimiento de la importancia de la descentralización y del desarrollo de la sociedad civil para la prevención de conflictos a largo plazo y la consolidación de la paz, habría que desarrollar y aplicar normas a fin de garantizar que la actividad de las ONG internacionales brindara un mayor apoyo tanto al Gobierno como a las ONG sudanesas.

⇒ *Cuestiones de género*

63. **Recomendación 20:** Se debería prestar apoyo a largo plazo para incorporar una perspectiva de género en la gobernanza. Ello debería incluir unas políticas y una legislación sensibles a las cuestiones de género y encaminadas a reducir o acabar con la discriminación por motivos de género, así como una estrategia sistemática y directrices para la integración y la participación de las mujeres en la gobernanza. Por ejemplo, se debería alentar al Gobierno del Sudán Meridional a que establezca comités y estructuras que permitan a las mujeres promover la equidad de género en las cuestiones relacionadas con la tierra y acrecentar su representación en los comités de tierras. Debería prestarse apoyo a los procesos nacionales que reúnan datos desglosados por sexo susceptibles de ser utilizados para evaluar los progresos.

⇒ *Consolidación de la paz a escala local*

64. **Recomendación 21:** Para consolidar las soluciones alcanzadas, habría que asegurar que las iniciativas locales de consolidación de la paz se beneficien de las aportaciones destinadas al desarrollo. Esto implica que se realicen pruebas de aplicación del principio de “no causar daños”, en especial en las zonas de conflicto. Por último, se tendría que hacer un esfuerzo por impulsar una mayor participación de las mujeres en los comités para la paz.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNMAO	Oficina de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán