

Implicar a los desplazados internos en el proceso de paz de Darfur

David Lanz

Las Naciones Unidas estiman que existen 2,4 millones de desplazados internos en Darfur (más de un tercio de la población total). No puede haber un proceso de paz consistente sin su participación. Dar a los desplazados internos asiento formal en las negociaciones de paz oficiales es una cuestión problemática, pero existen otras maneras de garantizar su participación.

Los desplazados internos participaron únicamente de forma marginal en las prolongadas negociaciones de la capital nigeriana, Abuja, que, tras siete rondas de negociación, finalizaron con el Acuerdo de Paz de Darfur en mayo de 2006. El Acuerdo no se ha aplicado y puede incluso que haya empeorado las cosas. En el proceso de Abuja se cometieron muchos errores y este caso supuso un ejemplo de libro sobre cómo no se deben organizar negociaciones de paz. El texto definitivo¹ fue redactado en su totalidad por el equipo de mediación de la Unión Africana y su versión en árabe se distribuyó entre las partes sólo unos días antes de que expirara un plazo poco realista, impuesto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para que se cerrara el acuerdo, algunos representantes estadounidenses y británicos de alto nivel volaron a Abuja para ejercer presión. Las partes no tuvieron la ocasión de definir el acuerdo o aportar la opinión de sus electores. Al final, el gobierno sudanés y Minni Minawi (el líder de una facción del Movimiento/Ejército de Liberación del Sudán o SLA/M, uno de los principales grupos rebeldes enzarzados en el conflicto con el gobierno) lo firmaron, mientras que Abdel Wahid, el rival de Minawi y el líder inicial del SLA/M, y Khalil Ibrahim, líder del Movimiento para la Justicia y la Igualdad (JEM, por sus siglas inglesas), lo rechazaron.

Las negociaciones de Abuja no fueron inclusivas. Aunque estaban presentes algunos grupos civiles, su grado de autonomía y representatividad era muy cuestionable. A los desplazados internos de Darfur ni se les informó ni se les consultó. Unos días después de la firma, surgieron amplias y, en ocasiones, violentas manifestaciones contra el Acuerdo en los campos de Darfur. Los desplazados se quejaban de que no solucionaba suficientemente su preocupación por la seguridad, ni ofrecía una indemnización adecuada a aquéllos que habían perdido su casa y sus tierras en el transcurso del conflicto. Seguramente, Abdel Wahid y sus seguidores instigaron las protestas entre los fur, el grupo de población no árabe más grande de Darfur. Sin embargo, era evidente que todos los desplazados, independientemente de su origen tribal, pensaban que el Acuerdo no solucionaba sus problemas y se sentían molestos por haber sido excluidos.

Su frustración pone en relieve la principal recomendación que arroja un informe reciente del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos, titulado 'Tratar el desplazamiento

interno en los procesos de paz'.² Aborda de forma general el tema de la participación de los desplazados internos en las negociaciones de paz. Son tres las razones concretas por las que este punto es de vital importancia en Darfur: la escala masiva del desplazamiento; la cuestión clave del desposeimiento de la tierra durante el conflicto y su solución a largo plazo; y la politización de los campos de desplazados internos a consecuencia del esfuerzo del Gobierno de Sudán y de los movimientos rebeldes por granjearse su apoyo y ventajas militares.

Implicar a los desplazados internos en el proceso de paz de Darfur no es una idealización ni forma parte de ningún programa activista. Surge de la observación pragmática (y de las conclusiones extraídas del Acuerdo de Paz) de que sólo se alcanzará una paz duradera si se hallan soluciones concretas para los desplazados. Sus necesidades deben cubrirse y deben sentir que participan de forma integral. El Enviado Especial de las Naciones Unidas para Darfur, Jan Eliasson, y su homólogo de la Unión Africana, el diplomático tanzano Salim Ahmed Salim, parecen haberlo comprendido. Al comenzar su relanzamiento del proceso de paz tras las negociaciones de Abuja, hicieron un esfuerzo deliberado por llegar hasta los desplazados: visitaron campos y conversaron con sus representantes para entender mejor sus intereses y expectativas. Ahora parece existir un consenso sobre el principio de que los desplazados internos necesitan formar parte del proceso de paz. Sin embargo, lo verdaderamente difícil es averiguar cómo.

Diplomacia en diversas vías

Los procesos de paz constan de múltiples actores y "vías". La diplomacia de Vía Uno (Track One) se refiere a las negociaciones oficiales entre las partes de un conflicto, la Vía Dos (Track Two) se compone de la interacción extraoficial entre actores influyentes de la sociedad civil y la Vía Tres (Track Three) abarca las iniciativas de resolución del conflicto desde las comunidades de base. El desafío en Darfur y en otros sitios radica en combinar las diferentes vías y garantizar su complementariedad.

Tras el fracaso de las conversaciones de paz en la ciudad Libia de Sirte a finales de octubre de 2007, actualmente Eliasson y Salim se enfrentan al problema de desarrollar una perspectiva de varias vías que satisfaga las necesidades de los desplazados internos sin poner en peligro el proceso. Lógicamente, parece deseable ofrecer a los desplazados internos una voz en la mesa de negociaciones. Sin embargo, como indica Donald Steinberg, vicepresidente del International Crisis Group: "Quizá haya ocasiones en que sea conveniente incluir tan sólo a las principales partes armadas en las etapas iniciales de las negociaciones de paz, siempre que quede claro que la voz de otros actores importantes, como los representantes de los desplazados internos, se escuchará y se tendrá en cuenta poco después".³

En Darfur, la participación formal de los desplazados internos en las negociaciones oficiales de paz suscita dos problemas importantes. Dada su falta de experiencia, los representantes

de los desplazados podrían ser manipulados. Conseguir sus votos delegados podría convertirse en objetivo, en la lucha de poder entre el gobierno y los movimientos rebeldes, incapaces de defender de forma independiente los intereses de sus electores. Además, sería muy difícil seleccionar a unos representantes de los desplazados legítimos, dado que, como microcosmos de la sociedad de Darfur, el grupo de desplazados internos es muy heterogéneo y se encuentra dividido regionalmente, políticamente y por tribus. Así, seleccionar a un pequeño número de representantes de los desplazados para las negociaciones de paz podría aumentar las tensiones.

Una alternativa a la participación directa en la Vía Uno consistiría en establecer un foro civil paralelo para los desplazados internos y otros grupos de la sociedad civil. Este foro, y los grupos de trabajo temáticos que lo componen, podría trabajar junto a los negociadores oficiales. Sería necesario delimitar su capacidad de decisión y su coordinación con las negociaciones de la Vía Uno. Un foro civil paralelo incrementaría la legitimidad de las conversaciones de paz, ofrecería aportaciones temáticas valiosas y controlaría a las partes para que no negociaran un pacto incompleto e insostenible entre las elites enfrentadas. La selección de los representantes de los desplazados internos y de la sociedad civil seguiría siendo una cuestión delicada pero, como este foro paralelo acomodaría a un número de delegados relativamente amplio, el equipo de mediación conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas deberían ser capaces de gestionarla.

Las iniciativas paralelas de la Vía Dos son vitales. Deberían incluir a los desplazados internos junto con otros responsables del gobierno local, así como a líderes tribales, académicos, socios de las organizaciones humanitarias internacionales y sudanesas, y representantes de los grupos de mujeres y jóvenes. Se reunirían de forma periódica para intercambiar opiniones y desarrollar la confianza mutua. Podrían ayudar a los mediadores de la Vía Uno a desarrollar un apoyo de base para las negociaciones de paz. La Sección de Asuntos Civiles de la UNMIS ha sugerido que las reuniones de la Vía Dos se celebren entre los desplazados internos, los líderes tribales y otros grupos de la sociedad civil por separado en cada una de las tres capitales regionales de Darfur (Al Fashir, Al Junaina y Nyala). Todavía debe decidirse su estructura precisa y quién será el organizador principal. Lo importante es que las iniciativas de la Vía Dos complementen las negociaciones oficiales y que sus participantes sean tan representativos e independientes como sea posible. También es importante garantizar su seguridad.

Eliasson y Salim deberían promover la participación de los desplazados internos con tanta frecuencia y regularidad como fuera posible, durante los preparativos de las verdaderas conversaciones de paz. Los mediadores de la Unión Africana

y de las Naciones Unidas deben viajar a los campos de desplazados, interactuar con sus líderes, informarles de los avances de alto nivel que se produzcan y garantizar sus aportaciones. La transparencia y la difusión habitual de la información son especialmente importantes si las negociaciones de paz tienen lugar fuera de Darfur. De no ser así, sería fácil para los líderes rebeldes oportunistas propagar información errónea y poner a los desplazados internos en su contra. También es importante no suscitar expectativas irreales sobre lo que se puede conseguir en las negociaciones de paz ya que, a largo plazo, las Naciones Unidas y la Unión Africana perderían su credibilidad entre los desplazados internos.

Si se alcanza un acuerdo de paz, es probable que un conjunto de comités supervisores centrados en las reclamaciones sobre la propiedad, las indemnizaciones, el desarme y los proyectos de reconstrucción determinen los detalles sobre su aplicación. Estas cuestiones suponen una preocupación directa para los desplazados internos y para la sociedad civil de Darfur, quienes deben tener capacidad de decisión real.

Conclusión

No se sabe a ciencia cierta si se alcanzará un acuerdo de paz. Los movimientos rebeldes están fragmentados, el gobierno sudanés se muestra reacio a renegociar el Acuerdo de Paz de Darfur y la comunidad internacional está luchando por adoptar una postura común. No obstante, no hay alternativa a la negociación. Es poco probable que se materialice una intervención militar parecida a la de Kosovo, como solicitan algunas voces favorables a Darfur, e incluso de ser así, seguramente empeoraría las cosas, a largo plazo. La paz duradera en Darfur debe ser resultado de un proceso político legítimo, construido sobre un compromiso que tenga en cuenta las necesidades de todos los interesados, especialmente las de los desplazados internos. Parece que los mediadores de la Unión Africana y de las Naciones Unidas han aprendido del fracaso del Acuerdo de Paz de Darfur y su esfuerzo por contactar con los desplazados internos es alentador. Sin embargo, su participación debe ampliarse y reconocerse como un elemento intrínseco del proceso de paz. De no ser así, se echará a perder una oportunidad para la paz.

David Lanz (david.lanz@swisspeace.ch) fue investigador de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés) y actualmente trabaja para Swisspeace en Berna, Suiza (www.swisspeace.ch). El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja las opiniones de UNMIS ni de swisspeace.

1. www.unmis.org/english/dpa.htm

2. www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx

3. Donald Steinberg, 'Un sitio en la mesa: el papel de los desplazados internos en las negociaciones y la construcción de la paz' ('A Seat at the Table: The Role of Displaced Persons in Peace Talks and Peacebuilding'), www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5263&l=1

Desplazados
internos en
Darfur



John Robinson/Mennonite Central Committee