



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 70° período de sesiones
Roma, 13 y 14 de septiembre de 2000

REPÚBLICA DEL SUDÁN

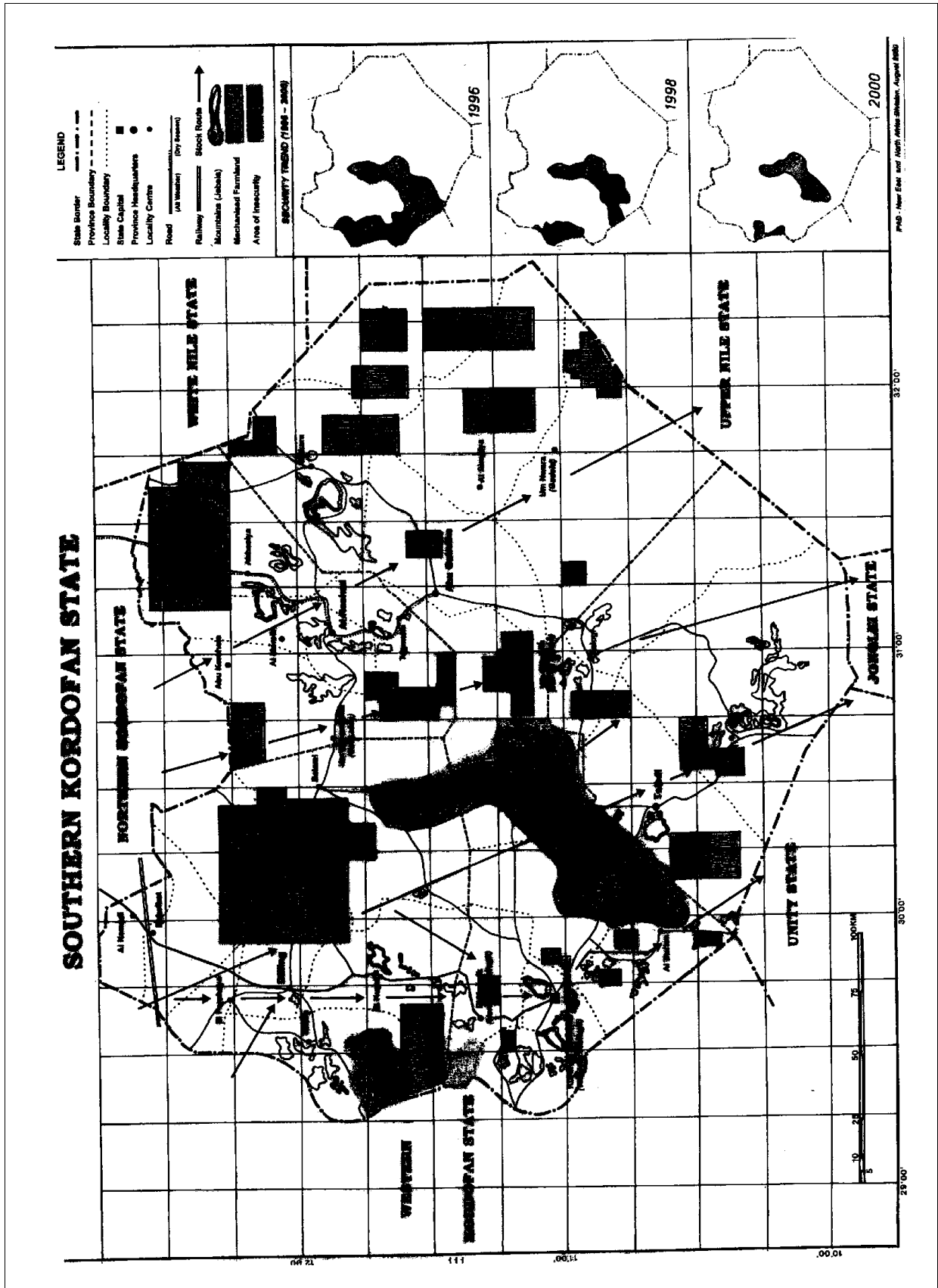
PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN KORDOFÁN DEL SUR

**EVALUACIÓN DE LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD Y LA COBERTURA
DEL GRUPO-OBJETIVO**

ÍNDICE

	PÁGINA
MAPA	iii
INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CAUSAS DEL CONFLICTO EN KORDOFÁN DEL SUR	2
PANORAMA GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL	3
SITUACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD	5
COBERTURA EQUITATIVA DEL GRUPO-OBJETIVO	7
DESARROLLO PARA PROMOVER LA PAZ: LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA	10
CONCLUSIÓN	11
ANEXO I: PROYECTO DE DESARROLLO RURAL EN KORDOFÁN DEL NORTE: ESTADO ACTUAL	13
ANEXO II: COBERTURA DE LAS ZONAS NO CONTROLADAS POR EL GOBIERNO – RESUMEN DE LAS GARANTÍAS Y SALVAGUARDIAS INCORPORADAS EN LOS DOCUMENTOS DEL DISEÑO Y EL PRÉSTAMO	15

MAPA



REPÚBLICA DEL SUDÁN

PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN KORDOFÁN DEL SUR

EVALUACIÓN DE LAS CUESTIONES DE SEGURIDAD Y LA COBERTURA DEL GRUPO-OBJETIVO

Introducción

1. El Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur propuesto fue examinado por la Junta Ejecutiva del FIDA en su 69º período de sesiones, celebrado en mayo de 2000. En ese período de sesiones se convino en que la propuesta era técnicamente acertada. Sin embargo, varios miembros expresaron preocupación por el entorno general del programa, cuestionando en particular si la situación en materia de seguridad podría afectar negativamente a su ejecución y si esto, a su vez, impediría un acceso equitativo de todos los beneficiarios previstos a las intervenciones del programa. La Junta decidió posponer la aprobación del programa hasta su actual período de sesiones, a reserva de un examen de la situación en materia de seguridad con respecto a la ejecución y las cuestiones de desarrollo conexas.

2. En consecuencia, se envió una misión al país, integrada por el gerente de operaciones en el Sudán y el consultor jefe del equipo de diseño del programa, que estuvo sobre el terreno del 15 de julio al 2 de agosto de 2000. Su finalidad era obtener información concreta acerca de las cuestiones siguientes:

- a) si la actual y la probable situación futura en materia de seguridad permitirán una ejecución satisfactoria del programa; y
- b) la forma en que el programa puede alcanzar efectivamente a todo el grupo-objetivo, inclusive la población de las zonas no controladas por el Gobierno.

3. La misión recibió inicialmente información del Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas, el oficial de seguridad de la oficina de las Naciones Unidas sobre el terreno y otras partes interesadas en Jartum¹. La misión obtuvo información de primera mano acerca de la actual situación en el país, y de los efectos de ésta en las operaciones sobre el terreno, proporcionada por funcionarios de los ministerios estatales competentes, los administradores locales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el *Save the Children Fund* (Estados Unidos). Además, visitó Localidades y aldeas en las provincias de Dilling y Kadugli en las que se habían producido tensiones o que habían resultado inaccesibles a las misiones de formulación y evaluación *ex ante*, a causa de las contiendas civiles que existían a la sazón (desde diciembre de 1996 hasta diciembre de 1999). La misión decidió en forma espontánea las aldeas que iba a visitar y llevó a cabo las visitas sin previo aviso.

4. En cada una de las aldeas visitadas², el equipo de la misión mantuvo conversaciones improvisadas con dirigentes de las comunidades y con la población acerca de sus percepciones sobre la actual situación en materia de seguridad, su evolución en los tres últimos años y las perspectivas futuras en cuanto a la ejecución satisfactoria de un programa de desarrollo como el que se ha propuesto para Kordofán del Sur. En los últimos cuatro años, el FIDA ha enviado cinco misiones a la

¹ En particular, representantes de las embajadas de Alemania y los Países Bajos, así como el presidente y varios miembros del Consejo de Transición a la Paz en Kordofán del Sur.

² La lista de aldeas visitadas y los nombres de las personas a las que se entrevistó figuran en el expediente de la misión.

zona del programa, que abarca 23 de las 30 Localidades que integran el estado de Kordofán del Sur. Estas Localidades incluyen seis de las nueve que se han visto afectadas por cierto grado de inseguridad o en las que hay zonas que no están bajo el control del Gobierno. La misión comunicó el resultado de sus indagaciones, por escrito, al PNUD, el UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

5. En la presente nota informativa se abordan las cuestiones que anteceden a la luz del actual marco de políticas. A este respecto, los diez últimos años se han caracterizado por una proliferación de esfuerzos encaminados a abordar el conflicto con un criterio preventivo, centrándose en la dinámica que favorece la estabilidad interna, especialmente la democratización y un crecimiento económico distribuido en forma equitativa. Habida cuenta de los posibles nexos entre el programa propuesto y el Proyecto de Desarrollo Rural en Kordofán del Norte financiado por el FIDA, en el anexo I se hace una reseña de la puesta en marcha y del estado actual de este último.

6. Las cuestiones anteriormente mencionadas se examinan en el contexto de un entorno general cada vez más favorable en el Sudán. La seriedad de los esfuerzos del Gobierno para aplicar reformas estructurales fue reconocida por el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) al levantar, el 1° de agosto de 2000, la suspensión del derecho a voto y los derechos conexos del Sudán en el FMI, que había estado vigente desde agosto de 1993. Esa decisión se tomó en reconocimiento del hecho de que “el Sudán ha realizado progresos considerables durante los últimos tres años por lo que respecta a estabilizar la situación macroeconómica y hacer avanzar las reformas estructurales dentro del marco de los programas de seguimiento por el personal, así como a efectuar los pagos al FMI”³.

7. Desde una perspectiva a más largo plazo, la siguiente conclusión de las consultas con el Sudán en virtud del artículo IV, celebradas en mayo de 2000, pone de relieve tanto la importancia del desarrollo agrícola como el riesgo de que un desarrollo insuficiente comprometa la sostenibilidad de los avances económicos logrados hasta la fecha: “...Los Directores convinieron en líneas generales con los objetivos macroeconómicos a medio plazo del programa de seguimiento por el personal⁴ y observaron que dichos objetivos se basaban en la continuación de las reformas estructurales en numerosos sectores, en especial en los sectores financiero y agrícola. Al mismo tiempo, reconocieron los riesgos que representan para el programa las deficiencias estructurales de la economía, como la escasa inversión en capital material y humano, el deterioro de la infraestructura en el sector agrícola y una carga de la deuda insostenible” (nota de información pública del FMI n° 00/39, de fecha 9 de junio de 2000).

Antecedentes históricos de las causas del conflicto en Kordofán del Sur

8. La región de Kordofán del Sur se caracteriza por un sistema socioeconómico que es bastante común en el Sahel y que gira en torno a las relaciones entre las comunidades agrícolas y pastorales, cuyos medios de subsistencia se basan en pastizales y puntos de aguada comunes.

9. Hasta hace algunos años, se suponía que las relaciones entre los agricultores y los ganaderos del Sahel habían sido en gran parte pacíficas hasta la desintegración en la época colonial (o después de la independencia) de los sistemas de propiedad comunal. Sin embargo, en estudios recientes se ha

³ Extracto de la declaración pronunciada por el Subdirector Gerente del FMI y Presidente interino del Directorio Ejecutivo del FMI, 1° de agosto de 2000.

⁴ Programa de seguimiento por el personal del FMI del programa económico del país.

indicado que las relaciones entre los agricultores y los ganaderos han sido siempre fluidas y se han caracterizado por la gestión y solución de conflictos, y no por una paz continua⁵.

10. En el caso del Sudán, las controversias relativas a los derechos de acceso a los pozos de agua y a los pastizales se han solucionado tradicionalmente recurriendo a las autoridades locales (tribales y/o religiosas), y el sistema de propiedad comunal ha proporcionado mecanismos razonablemente flexibles para garantizar el acceso a los recursos indispensables. No obstante, a partir del decenio de 1970, los sistemas de gestión comunal han quedado prácticamente desbaratados a causa de la combinación de una reforma agraria (con un proceso de privatización o con la confiscación por los poderes públicos de las “tierras no reclamadas”, con arreglo al sistema británico de tenencia de la tierra), proyectos a gran escala de agricultura mecanizada para la producción de cultivos comerciales y una serie de ciclos recurrentes de sequía y hambruna, todo lo cual ha sometido a los recursos ambientales disponibles a grandes presiones.

11. De hecho, hay indicios de que los deficientes mecanismos de ordenación de los recursos, sobre todo en lo concerniente a la necesidad de equilibrar los intereses de las comunidades de pastores y agricultores, han contribuido a atizar el conflicto que ahora ha empeorado a su vez las relaciones entre ambos grupos en la zona del programa. Según un informe elaborado en 1995 por una organización no gubernamental (ONG) dedicada a la defensa de los derechos de las minorías, con sede en Londres, las contiendas civiles que han afectado a la población de las montañas de Nuba en Kordofán del Sur desde los últimos años sesenta tienen su origen en la adquisición de las tierras de labranza de los nuba por la clase de comerciantes jellaba en el marco de planes empresariales de agricultura mecanizada⁶, sumada a la grave perturbación de las modalidades de acceso a las rutas migratorias y a los puntos de aguada utilizados tradicionalmente por los baggara y los nuba en las regiones montañosas centrales⁷. A un nivel más general, la abolición del sistema de administración autóctona al comienzo de los años setenta dio lugar a la desintegración de los mecanismos tradicionales de solución de conflictos, lo cual tuvo como resultado la intensificación de los conflictos intertribales y la proliferación del bandolerismo en el medio rural.

12. Desde los primeros años ochenta se ha venido intensificando la inestabilidad estructural a causa de las presiones sobre las fuentes permanentes de agua debido al deterioro de los pozos existentes (en gran parte como consecuencia de su utilización excesiva) y a la casi total interrupción de la construcción de pozos entre mediados del decenio de 1970 y mediados del decenio de 1990. Así pues, la creación de un sistema eficiente de ordenación de los recursos agropecuarios, tal como se propone en el Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur, puede muy bien ser una forma significativa de contribuir a la eliminación de las causas estructurales de la inestabilidad local.

Panorama general de la situación actual

13. El estado de Kordofán del Sur se enfrenta a una serie de complejos problemas en lo que se refiere a su desarrollo socioeconómico. Las contiendas civiles de los últimos 15 años han afectado en alto grado a los medios de subsistencia de grandes sectores de la población rural, especialmente en las Localidades de las regiones central, meridional y occidental, donde la gente ha sufrido privaciones y ha sido desplazada de sus tierras tradicionales. La situación de deterioro general de los servicios

⁵ Hussein, Karim, “Conflict between Farmers and Herders in the Semi-arid Sahel and East Africa: A Review” (Conflicto entre agricultores y ganaderos en la zona semiárida del Sahel y África oriental: un examen), *Pastoral Land Tenure Series*, nº 10, Londres, abril de 1998.

⁶ La superficie total de las explotaciones mecanizadas se estima en 2 millones de *feddan*, esto es, el 23% del territorio del estado (véase el mapa).

⁷ Verney, Peter et al., *Sudan: Conflict and Minorities* (Sudán: conflicto y minorías), *Minority Rights Group*, Londres, 1995.



públicos⁸ en todo el estado y la inadecuada base de infraestructuras en el ámbito local no han mejorado desde que tuvo lugar la última misión. Los problemas están generalizados y afectan adversamente al bienestar y la autosuficiencia de la mayoría de las familias rurales, independientemente de su origen o de sus normas tradicionales. Casi toda una generación de jóvenes de 15 años o menos no ha ido a la escuela. Esta situación confirma la necesidad de una importante iniciativa de desarrollo encaminada a mejorar la capacidad institucional local y a movilizar la participación de la comunidad y los mecanismos de autoayuda.

14. La misión estuvo en la zona al comienzo de la estación húmeda. En todos los lugares por los que viajó, observó una considerable actividad agrícola, tanto en las explotaciones tradicionales como en las mecanizadas. Sin embargo, la siembra se había hecho tardíamente y las plantas nacidas estaban en malas condiciones, debido en parte al retraso de las lluvias. Un gran número de cabezas de ganado se trasladaba por las rutas ganaderas tradicionales al estado de Kordofán del Norte. Los pastizales parecían estar en general en muy buen estado y el sobrepastoreo intenso sólo era evidente en esas rutas.

15. Los desplazados internos, los repatriados y las personas que viven en zonas inaccesibles siguen enfrentándose a graves dificultades y –especialmente si son mujeres– suelen carecer de artículos de primera necesidad. Aunque estos grupos están recibiendo actualmente ayuda de emergencia por conducto del PMA y el UNICEF, así como de las ONG asociadas con estos organismos, no reciben apoyo adecuado para rehabilitar la infraestructura local y lograr un desarrollo comunitario sostenible.

16. En la actualidad, el PNUD y el UNICEF son los principales proveedores de asistencia para el desarrollo, si bien a escala limitada. El PNUD proporciona apoyo a seis grupos de aldeas en el marco de su plan de rehabilitación de la zona en las cercanías de Kadugli. El plan se puso en marcha en 1996 y está previsto que concluya al final del año 2000. Sus objetivos son aumentar la seguridad alimentaria de las familias, rehabilitar la infraestructura básica, respaldar el perfeccionamiento de los recursos humanos con vistas a la creación inmediata de empleo y promover la paz mediante un proceso bien estructurado de transición de la ayuda de emergencia a la rehabilitación y al desarrollo. Dicho plan ha logrado los siguientes resultados: se han formado comités de desarrollo en todas las aldeas, integrados por hombres y mujeres; se han establecido *sandug*, de gestión comunitaria; y se ha proporcionado capacitación a los comités en organización comunitaria, evaluación de las necesidades y gestión de los *sandug*.

17. Además de su programa de emergencia en el contexto de la Operación Supervivencia en el Sudán (OSS), el UNICEF colabora con las autoridades estatales en el marco de su programa ordinario para la provisión de servicios comunitarios básicos⁹. Dichos servicios –de salud, educación y suministro de agua, por ejemplo– son indudablemente esenciales para estabilizar la población y velar por una distribución justa de los beneficios del proyecto entre la población, al margen de su adscripción política. Se había previsto que el FIDA colaboraría a tal fin con otras organizaciones de las Naciones Unidas, con ONG ya activas en esas esferas y con donantes, sobre la base de una cofinanciación paralela. Por ejemplo, el diseño del programa tenía por objeto complementar y consolidar las intervenciones del UNICEF y emplear las mismas modalidades.

18. Aunque no se ha materializado aún la cofinanciación para los servicios comunitarios, se han emprendido dos nuevas iniciativas que indican un cambio en las percepciones de un número creciente de donantes respecto del mejor modo de abordar los problemas en Kordofán del Sur. La primera es un

⁸ De extensión y crédito agrícolas, educación, sanidad, abastecimiento de agua y carreteras.

⁹ Los componentes del programa son:

- agua y saneamiento ambiental, que incluye tecnología hídrica de bajo costo con la instalación de pozos tubulares y bombas manuales, así como de *hafir* y filtros de arena lentos; y
- sanidad, que incluye el suministro de fármacos y medicinas sobre la base de la recuperación plena de los costos.

préstamo de emergencia por valor de USD 6,5 millones del Banco Islámico de Desarrollo (BIsD) para ayudar a proporcionar servicios básicos a los repatriados de las zonas afectadas por la guerra. La segunda es el marco del programa de asistencia y rehabilitación en la región de la sierra de Nuba, dirigido por el PNUD, que está pendiente de aprobación por el Gobierno y aún debe formularse de manera precisa por lo que respecta a los programas y disposiciones de financiación concretos¹⁰. En principio constituirá un mecanismo de movilización de recursos y coordinación de las intervenciones de los diversos donantes, organismos de las Naciones Unidas y ONG de ejecución. Su finalidad es proporcionar asistencia y servicios de rehabilitación especialmente a las poblaciones más directamente afectadas.

19. La misión se puso en contacto con representantes del UNICEF y el PMA a fin de vincular las actividades de sus organizaciones en Kordofán del Sur con el proceso de desarrollo comunitario en el contexto del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur. Ello servirá como nexo con el marco propuesto por los organismos de las Naciones Unidas, al tiempo que garantiza la independencia de las actividades del programa, que se desarrollarán en el contexto de los mecanismos gubernamentales para los préstamos y no a través de los canales correspondientes a las donaciones externas.

Situación en materia de seguridad

20. La misión obtuvo la autorización del funcionario de las Naciones Unidas competente en materia de seguridad para desplazarse a Kordofán del Sur y pudo viajar a aldeas de la Localidad de Um Dorein (ubicada en el sur de la provincia de Kadugli) donde en febrero de 1999 era necesario ir con una escolta. La misión viajó sin escolta a varias aldeas que eran inaccesibles en fecha tan reciente como diciembre de 1999, en las Localidades de Salara (en el sudoeste de la provincia de Dilling) y Dalamí (en la zona centro-septentrional de las montañas de Nuba).

21. Durante las conversaciones mantenidas en todas esas aldeas, los líderes de las comunidades y los campesinos señalaron que, a su juicio, las cuestiones prioritarias eran las oportunidades de desarrollo y no los problemas relacionados con la situación de inseguridad en el plano local. Sin embargo, al parecer se habían producido varios robos de ganado, atribuidos en su mayoría a bandidos, y algunas mujeres de Dalamí expresaron preocupación por su seguridad cuando iban a sus fincas, que estaban alejadas de las aldeas, y trabajaban la tierra.

22. Con arreglo a los estándares de las Naciones Unidas, y en comparación con otras regiones del Sudán, el conflicto en Kordofán del Sur se caracteriza por su baja intensidad, lo que hace posible que los organismos de las Naciones Unidas y las ONG asociadas a ellos proporcionen asistencia para el desarrollo, si bien a escala limitada. Las pruebas disponibles muestran que el nivel general de seguridad en todo el estado ha mejorado notablemente en los tres últimos años, tras la firma en 1997 del acuerdo de paz entre el Gobierno y varias facciones rebeldes. En la actualidad, los problemas se concentran en las regiones occidental y centro-meridional del estado, en las provincias de Dilling y Kadugli, y, en menor medida y en forma intermitente, a lo largo del límite occidental de la provincia de Talodi (véase el mapa).

23. El problema de la seguridad se superpone en parte con las cuestiones de la accesibilidad a determinadas zonas y/o del control de éstas por una u otra de las partes en el conflicto. Desde la perspectiva de los servicios gubernamentales, las zonas inaccesibles se limitan en general a una parte de las regiones montañosas, pero crean una situación de inseguridad para la población que vive en las áreas inmediatamente adyacentes. Estas áreas suelen estar aisladas de los centros urbanos y carecen de la infraestructura necesaria para fomentar el desarrollo.

¹⁰ Según el PNUD, Italia ha convenido en aportar hasta USD 2,5 millones con objeto de financiar este programa.



24. La zona que es inaccesible en la actualidad representa menos del 5% de todo el territorio del estado, mientras que aquella en que se registra cierto grado de inseguridad representa, como máximo, un 15%. De las 30 Localidades que componen el estado de Kordofán del Sur, 26 no tienen ningún problema significativo por lo que respecta a la situación de seguridad o a la accesibilidad. El Gobierno controla todas las sedes de los consejos locales. De la información facilitada por las autoridades del estado y los lugareños parece desprenderse que la situación en las cuatro Localidades donde se concentran los problemas de seguridad es, por provincias, la siguiente:

- a) **En la provincia de Dilling:** de las 22 áreas de consejos de aldea en **la Localidad de Salara** (adyacente al estado de Kordofán Occidental), tres son inaccesibles y/o inseguras y una es parcialmente segura/accesible. Un tercio de las áreas de los consejos de aldea **de la Localidad de Dalami** son inaccesibles o inseguras, en las montañas centrales y meridionales.
- b) **En la provincia de Kadugli:** de las 15 áreas de consejos de aldea **de la Localidad de Um Dorein**, tres son parcialmente seguras. Alrededor del 40% de las áreas de consejos de aldea **de la Localidad de Heiban** son inaccesibles o inseguras, y están contiguas a las de la Localidad de Dalami.

25. Es difícil obtener datos fidedignos sobre la proporción de los integrantes del grupo-objetivo del programa que viven en una situación que comporta cierto grado de inseguridad o en zonas inaccesibles. Las cifras indicadas en fecha reciente por distintas fuentes van desde 100 000 a 300 000 personas. Las misiones de formulación y de evaluación *ex ante* estimaron que unas 200 000 personas vivían en condiciones de inseguridad, teniendo en cuenta la mayor densidad de población en las inmediaciones de las montañas. A efectos de la planificación del programa, la reciente misión consideró que esta cifra seguía siendo razonable, teniendo presente que la gran mayoría de esas personas vive en zonas que son accesibles. Habida cuenta de los recientes desplazamientos de repatriados es probable que en las áreas inaccesibles no permanezcan más de 30 000 lugareños. Sin embargo, los desplazados internos y los repatriados de estas áreas tal vez sean más de 150 000. Además, en los últimos 15 años se ha trasladado a otras partes del Sudán un gran número de personas, que podrían regresar cuando consideren que las condiciones en sus aldeas de origen han mejorado en lo concerniente a infraestructura y servicios básicos.

26. En la actualidad parece que el desplazamiento neto de población es a zonas seguras e, incluso cuando hay accesibilidad a los caseríos tradicionales, la distancia suele impedir su uso para la producción agropecuaria, especialmente por las mujeres. La misión observó que, al menos en unos pocos casos, los desplazados internos cultivaban superficies mayores y, posiblemente, mejores tierras agrícolas que las que tenían originalmente en sus propias aldeas. Las autoridades de las aldeas huésped pueden dar a los desplazados una pequeña superficie de tierra para su explotación durante breve plazo. Por lo común los desplazados pueden arrendar tierras si disponen de los recursos financieros necesarios, y, si desmontan nuevos terrenos, se suele considerar que son suyos en virtud de los derechos tradicionales, sobre todo cuando los desplazados pertenecen al mismo grupo tribal. Aún así, carecen en general de los recursos básicos requeridos para aprovechar las oportunidades que se les brindan. Por otra parte, las mujeres se encuentran en situación desventajosa, y sigue siendo fuerte la atracción de sus caseríos de origen.

27. La misión observó que las comunidades interesadas habían creado mecanismos eficaces de defensa para reducir al mínimo las consecuencias de la situación de inseguridad; de manera análoga, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG han adoptado medidas preventivas para limitar en la mayor medida posible la exposición a los riesgos, siguiendo constantemente de cerca la situación, al tiempo que prestan asistencia en forma regular.

28. El Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur se ha diseñado procurando reducir al mínimo la exposición del personal y los recursos a los posibles riesgos. Las actividades son de pequeña escala y las unidades de ejecución tienen carácter local y, en gran parte, son autónomas, de manera que la propagación del conflicto a algunas zonas-objetivo debería afectar tan sólo marginalmente a otras. Además, los mecanismos de adopción de decisiones son flexibles, lo que hace posible tomar rápidas decisiones basadas en un atento seguimiento de la situación sobre el terreno.

Cobertura equitativa del grupo-objetivo

29. Una de las principales preocupaciones que aborda el programa propuesto es la distribución equitativa de los beneficios entre el amplio grupo-objetivo, inclusive proporcionando oportunidades a la población que vive en las zonas que actualmente no están bajo el control del Gobierno. En el diseño del programa se ha expuesto en detalle una clara estrategia para lograrlo, al tiempo que se garantiza que el enfoque global de las actividades de ejecución no quede fragmentado en detrimento del desarrollo sostenible.

30. Se ha determinado –fijando asimismo las prioridades correspondientes– la orientación específica inmediata de los distintos componentes y subcomponentes hacia los respectivos grupos de beneficiarios, y también se han definido los medios para poder proporcionar los beneficios del programa. Los criterios de selección en el caso de las Localidades y comunidades se fundan en lo siguiente: a) la magnitud de la pobreza rural; b) el alcance de los daños provocados por las contiendas civiles; y c) las posibilidades para demostrar el logro de unos resultados económicos positivos en la producción agropecuaria, con miras a repetir las actividades en otras zonas. Aun cuando parezca que ello implica un especial hincapié en la orientación de los beneficios hacia los pequeños agricultores de áreas concretas del estado, ello no excluye en absoluto el temprano acceso de otros campesinos y de los propietarios de ganado transhumante a las actividades estratégicas del programa. Éstas comprenden el acceso a semillas mejoradas, el desarrollo de iniciativas comerciales en el sector de la agricultura, los servicios de sanidad animal, la rehabilitación y construcción de *hafir* (grandes embalses de tierra) y los abrevaderos de agua potable conexos, así como la utilización equitativa de las tierras en el marco de una estrategia amplia de ordenación de pastizales. Mediante la adopción de este enfoque, el programa reducirá al mínimo el posible riesgo de que surjan controversias y problemas entre los grupos, como consecuencia del proceso de orientación concreta de sus beneficios. Estas iniciativas servirán en gran medida para abordar una serie de cuestiones clave y de oportunidades en materia de desarrollo, que son algunas de las causas básicas de conflicto y limitan el progreso económico. En el cuadro que figura a continuación se presenta la matriz del escalonamiento del programa y de los resultados y la responsabilidad de las actividades de ejecución.

31. Se han elaborado directrices generales para la selección de las primeras Localidades participantes a fin de incluir las adyacentes a las zonas sobre las cuales no ejerce control el Gobierno, con miras a garantizar la participación equitativa y demostrable de todos los destinatarios del programa en los beneficios de éste. En las directrices se ha tomado en consideración el hecho de que existe un intenso tránsito en ambas direcciones entre las zonas controladas por el Gobierno y las que no están bajo su control, donde los límites no están bien definidos. Los desplazamientos de la población y los contactos entre distintos grupos unidos por lazos de parentesco se utilizarán para lograr la cobertura en materia de prestación de apoyo básico esbozada en el diseño del programa. Ese apoyo incluirá un paquete mínimo inicial de semillas agrícolas y herramientas de mano, para ayudar a la población de las zonas que no se encuentran bajo el control del Gobierno a aumentar la seguridad alimentaria y mejorar sus medios de subsistencia. También se difundirán paquetes de medidas técnicas con la ayuda de mecanismos similares. Parte de la estrategia general consistirá en emplear este proceso y este tipo de desarrollo en las zonas adyacentes, como medio para aumentar el conocimiento del enfoque y los beneficios del programa, así como para estimular, ante todo, la formación de grupos comunitarios espontáneos. El objetivo que se persigue es ayudar a éstos a incorporarse plenamente al programa, siempre y cuando lo permita la situación en materia de



seguridad. La responsabilidad en lo tocante a proporcionar beneficios al grupo-objetivo en las zonas inseguras, o en las que sean inaccesibles para el personal gubernamental, incumbirá a las ONG y/o los organismos de las Naciones Unidas que han demostrado que pueden realizar actividades en esas condiciones, en el contexto de las actuales iniciativas de ayuda humanitaria. Las disposiciones mencionadas más arriba se han definido con el acuerdo total de las autoridades estatales y federales y están en consonancia con los documentos del diseño (evaluación *ex ante*) y del préstamo. En el anexo II se consigna un resumen de las garantías y salvaguardias de que dispone el FIDA para garantizar, si fuera necesario, el cumplimiento de esas disposiciones.

Matriz del escalonamiento del programa y de los resultados y la responsabilidad de las actividades de ejecución

Componentes/resultados	Pequeños agricultores			Pastores nómadas/transhumantes
	Zonas seguras	Zonas con seguridad intermitente	Zonas inaccesibles para el personal gubernamental	
Grupo-objetivo estimado	610 000	200 000	30 000	Varía según la estación
<p>Todos los centros de las Localidades de Kordofán del Sur son accesibles. El escalonamiento de la cobertura de Localidades comportará la inclusión de cuatro de ellas al año, desde el primero al quinto año del programa, y de diez en los años sexto a décimo de éste. Las Localidades iniciales se seleccionarán teniendo en cuenta sus necesidades, pero con una distribución demostrable equitativa de los beneficios, al tiempo que se vela por que existan las mayores oportunidades posibles para alcanzar los objetivos y proteger los bienes y activos. En cada año del programa podrá seleccionarse una Localidad en cada región (septentrional, occidental, meridional y oriental) del estado.</p>				
Servicios de extensión agraria y servicios a los pequeños agricultores <ul style="list-style-type: none"> Paquete inicial de semillas y herramientas de mano básicas para los más pobres entre los pobres Prestación de mejores servicios de extensión comunitarios Producción y suministro de semillas certificadas Iniciativas comerciales (aperos de tracción animal/elaboración de alimentos) 	Localidad Localidad Estado/grupos/sector privado Sector privado	Localidad, ONG Localidad Estado/grupos/sector privado Sector privado	Interfaz local, ONG Interfaz local, ONG ^{a/} Grupos/sector privado ^{b/} Sector privado ^{a/}	No les concierne No les concierne Marginalmente interesados No les concierne
Producción ganadera y ordenación de pastizales <ul style="list-style-type: none"> Menor incidencia de enfermedades y mortalidad de los animales Mayor número de reses de razas mejoradas sacrificadas Desarrollo de una ordenación equitativa de la utilización de tierras y pastizales comunales Acceso al suministro de agua para el ganado y equidad comunitaria en relación con los puntos de aguada 	Estado/sector privado Localidad Estado/Localidad Estado/Localidad/grupos	Estado/sector privado Localidad Estado/Localidad Estado/Localidad/ grupos	Estado/sector privado ^{a/} Interfaz local, ONG Estado/Localidad Estado/Localidad/grupos ^{a/}	Estado/sector privado Localidad Estado/Localidad Estado/Localidad/grupos
Servicios de apoyo a las comunidades ^{c/} <ul style="list-style-type: none"> Identificación de las fuentes disponibles de agua potable y construcción de instalaciones Disponibilidad de atención primaria de la salud en las comunidades 	Estado/ONG/grupos Localidad/ONG/grupos	Estado/ONG/grupos Localidad/ONG/ grupos	ONG/grupos Localidad/ONG/ grupos ^{a/}	Estado/ONG/grupos Localidad/ONG/ grupos
Caminos rurales ^{c/} <ul style="list-style-type: none"> Construcción de la carretera de circunvalación Talodi-Kadugli Rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales secundarios 	Gobierno federal Estado/Localidad	Gobierno federal Estado/Localidad	No les concierne No les concierne	No les concierne No les concierne
Servicios financieros rurales <ul style="list-style-type: none"> Servicios bancarios móviles a disposición de los beneficiarios Establecimiento en las comunidades de fondos rurales de ahorro y crédito (<i>sandug</i>) 	BAS ¹¹ Grupos/BAS	BAS Grupos/BAS	No admisible Grupos/ONG	No admisible ^{d/} Grupos/BAS
Fortalecimiento institucional <ul style="list-style-type: none"> Asistencia de las Localidades a las comunidades rurales para mejorar sus medios de subsistencia Mayor capacidad de autogestión de las comunidades 	UAP ¹² /estado Equipo local de tareas	UAP/estado Equipo local de tareas	UAP/estado Equipo local de tareas– ONG ^{a/}	UAP/estado Equipo local de tareas

^{a/} El grupo-objetivo conocerá los beneficios del programa y tendrá un acceso inicial a ellos gracias a los desplazamientos en ambas direcciones entre zonas adyacentes y a través de las intervenciones en todo el estado (por ejemplo, en el sector de la ordenación de la utilización de tierras y pastizales).

^{b/} Mediante el paquete inicial.

^{c/} A reserva de que se obtenga cofinanciación.

^{d/} De conformidad con la política bancaria.

¹¹ BAS: Banco Agrícola del Sudán.

¹² UAP: Unidad de Administración del Programa.

Desarrollo para promover la paz: la contribución del programa

32. La política con arreglo a la cual se considera que el desarrollo y la consolidación de la paz están intrínsecamente relacionados entre sí es respaldada en varios documentos clave¹³. La visión común subyacente a estos documentos difiere de la noción tradicional de un proceso ininterrumpido lineal desde la prestación de socorro en las situaciones de crisis a las actividades de rehabilitación y, posteriormente, de desarrollo una vez que se ha restablecido una situación satisfactoria en materia de seguridad. En lugar de ello, se propugna la necesidad práctica y la viabilidad de promover el desarrollo en situaciones de conflicto a fin de hacer frente a las causas estructurales de las contiendas civiles. Estas causas incluyen las perturbaciones provocadas por unas estrategias de desarrollo en las que se pasa por alto el sector agrícola, una reforma agraria desacertada, una distribución poco equitativa de los recursos, la exclusión de las comunidades locales del proceso de adopción de decisiones y la competencia que existe para lograr acceso a los escasos recursos de tierras y agua. Tanto el desarrollo como la paz dependen en forma crucial de una buena gestión de los asuntos públicos, es decir, en última instancia, del fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y también de la sociedad civil. Todos estos argumentos se aplican sin duda al caso del Sudán.

33. Además de evaluar los riesgos que comporta intervenir, tal vez convenga examinar brevemente cuál es la posible contribución del programa propuesto a la consolidación de la paz y a la seguridad.

34. No puede negarse que el FIDA correrá riesgos al intervenir en estos momentos en Kordofán del Sur, pero también es verdad que se corren riesgos si no se interviene. Una y otra vez, las personas entrevistadas han subrayado que la guerra se debió a la falta de oportunidades de desarrollo para la gran mayoría de la población. La mayor amenaza para la seguridad en Kordofán del Sur hoy en día y en el futuro próximo puede muy bien provenir de los jóvenes que pasan hambre, que no tienen nada que perder y que carecen de medios de subsistencia de carácter pacífico a los cuales recurrir.

35. Dos de los principales componentes del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur están directamente relacionados con los problemas que, en general, se considera que han desencadenado o exacerbado el conflicto civil en el Sudán, a saber:

- a) la búsqueda de modalidades sostenibles de ordenación de unos recursos escasos, sobre todo en relación con el agua y las tierras de pastos; y
- b) el apoyo al actual proceso de descentralización de la administración y la adopción de decisiones.

36. En cuanto al primer aspecto, la estrategia central del programa consiste en transferir el control de los pastizales y los servicios de abastecimiento de agua a las comunidades locales, que negociarán derechos de acceso a estos recursos con los pastores nómadas, sobre la base del pago de unos derechos convenidos por la utilización del agua (informe de evaluación *ex ante* del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur, anexo III: 28). El reconocimiento de los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra es también una de las metas del programa, a partir de la satisfactoria experiencia de otro proyecto del FIDA en el Sudán, a saber, el Proyecto de Desarrollo Agrícola de Roseires Meridional (préstamo n° 268 del FIDA).

¹³ En particular: Naciones Unidas, *Desarrollo y cooperación económica internacional: un programa de desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1994; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo, *Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation* (Directrices relativas a los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo), OCDE, París, 1997.

37. En cuanto a los aspectos relativos a la buena gestión de los asuntos públicos, en el Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur se reconoce que los recientes esfuerzos para delegar las facultades del nivel federal en los estados y las Localidades representan un elemento crucial del proceso de solución de conflictos y son una señal prometedora de la futura evolución de la situación en materia de seguridad (informe de evaluación *ex ante* del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur: 44). El programa pretende aprovechar el impulso generado por este reciente cambio normativo para contribuir a la creación de instituciones locales fuertes.

38. La potenciación del papel de la mujer mediante el acceso al proceso de adopción de decisiones en el plano local constituye también un medio para comenzar a atender sus necesidades estratégicas, en una esfera en la que los factores culturales suelen impedir o limitar la presencia de mujeres en el ámbito público. A este respecto, el programa también se esfuerza en crear incentivos para reducir la vulnerabilidad de este grupo a largo plazo, ya que reconoce que la guerra no ha hecho sino agravar los efectos de los factores estructurales que amenazan la seguridad de la mujer, y que para hacer frente a esos factores es preciso utilizar las actividades del programa a fin de impulsar el cambio estructural.

Conclusión

39. En suma, la situación en materia de seguridad en Kordofán del Sur ha mejorado de manera constante y significativa en los tres últimos años. La situación de inseguridad se circunscribe a zonas de extensión limitada y puede ser controlada. La reciente misión del Fondo consideró pues que el Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur podía ejecutarse en las circunstancias actualmente reinantes. Una mayor seguridad mejora automáticamente la accesibilidad y aumenta la capacidad del programa para abarcar y prestar servicios a todos los grupos. Además, la misión del FIDA presentó propuestas que aclaran la estrategia de ejecución del programa, son compatibles con el diseño inicial e incrementan al máximo la cobertura. Un ejemplo pertinente es el establecimiento de una asociación estratégica con los organismos de las Naciones Unidas y las ONG que ya realizan actividades en Kordofán del Sur. Esta asociación y sus efectos positivos sobre la cobertura del programa pueden reforzarse aún más cuando se modifique la actual política de los principales donantes, cuestión que depende de la marcha del diálogo político que mantienen con el Sudán.

40. En este contexto, es preciso poner de relieve que hay un creciente consenso entre los distintos asociados en el sentido de que la falta de desarrollo ha sido un motivo importante del conflicto y de que ha llegado la hora de hacer frente a las causas fundamentales del conflicto, como parece hacerlo el programa. Este análisis de los vínculos entre las cuestiones de desarrollo y las de seguridad parece estar en consonancia con varios aspectos del marco normativo del FIDA para la erradicación de la pobreza rural, elaborado por la Consulta para examinar los recursos a disposición del Fondo a fin de determinar si son adecuados. Por ejemplo, en ese marco se insiste en la importancia de un entorno normativo propicio para el éxito de las iniciativas en materia de rehabilitación y desarrollo, centrándose en la necesidad de potenciar la capacidad de acción de las comunidades rurales y de prestar apoyo a los gobiernos y a la sociedad civil, incluido “el respeto de los mecanismos tradicionales mediante los cuales los pobres mantienen su acceso a los recursos naturales y participan en su ordenación en el plano comunitario”.

41. En cuanto a la forma de utilizar los recursos del Fondo con miras a influir en los gobiernos para crear un entorno propicio, la Consulta indicó que “habrá que aprovechar las posibilidades [...] para mejorar la política en materia de reducción de la pobreza rural y cuestiones conexas relativas a la gestión pública mediante un diálogo sobre políticas y gracias a los efectos del programa del FIDA y la asistencia consistente en proyectos para acrecer la participación de los pobres”. Así pues, la política del Fondo parece entrañar en principio la idea de que los organismos de promoción del desarrollo deben utilizar su ventaja comparativa a fin de crear incentivos para que los gobiernos fomenten



“entornos propicios”, en lugar de supeditar las intervenciones a la introducción de cambios en las políticas. Este argumento debería ser especialmente válido considerando que el Gobierno ha dado pasos en una dirección prometedora mediante la adopción de medidas de descentralización y la aplicación de políticas macroeconómicas que le han permitido recuperar sus plenos derechos en calidad de miembro del FMI.

42. Habida cuenta de su decidido compromiso a apoyar los esfuerzos de la comunidad internacional en las áreas de extrema vulnerabilidad, el Fondo no puede evitar hacer frente a las cuestiones de cómo actuar en situaciones de conflicto y cómo aportar una contribución a la “consolidación de la paz mediante el desarrollo”. En el marco del Programa de Desarrollo Rural en Kordofán del Sur se afrontan, con conocimiento de causa y en forma imparcial, los efectos políticos de la decisión de estar presente sobre el terreno. El programa brinda una oportunidad para que el FIDA pueda cumplir su mandato en zonas en las que las causas estructurales de la vulnerabilidad alimentaria forman también parte de la dinámica que genera conflictos.

PROYECTO DE DESARROLLO RURAL EN KORDOFÁN DEL NORTE: ESTADO ACTUAL

Efectividad del proyecto

1. El Proyecto de Desarrollo Rural en Kordofán del Norte, financiado por el Fondo, tiene por finalidad potenciar la capacidad de acción de las comunidades rurales de las provincias de Um Ruwaba y Bara en el estado de Kordofán del Norte con miras a mejorar su nivel de vida y, en particular, garantizar su seguridad alimentaria; aumentar su capacidad de recuperación y reacción ante la sequía y los desastres naturales; y acrecentar la sostenibilidad y la prosperidad futura de su modo de vida. Se trata del primer proyecto financiado por el FIDA que llevará a cabo un estado, en calidad de principal organismo de ejecución, en el marco de la política de federalismo y descentralización del Sudán. El proyecto se puso en marcha el 14 de junio de 2000, unos 11 meses después de que el Gobierno firmara el préstamo del Fondo. Los motivos de la demora estaban ligados en parte al establecimiento de las modalidades de financiación, ejecución y gestión de un proyecto ejecutado por un estado, así como a la contratación del personal del proyecto con arreglo a acuerdos especiales de servicios.

Administración

2. El Proyecto de Desarrollo Rural en Kordofán del Norte se ha colocado firmemente a nivel estatal. La Junta de Directores del Proyecto está presidida por el Wali (gobernador del estado) o su delegado, y sus miembros representan los intereses de la administración estatal, las autoridades de las administraciones locales, el PNUD y los beneficiarios. Las partes directamente interesadas en el proyecto han recomendado que se amplíe la Junta para incluir en ella a representantes del Banco Agrícola del Sudán (BAS) y las mujeres beneficiarias. El Grupo Ejecutivo del proyecto se ha nombrado mediante una selección por concurso, lo cual, unido a una remuneración comparable a la que se paga en el sector privado, se ha traducido en el logro de un equipo básico de administración altamente experimentado y profesional.

Taller de puesta en marcha

3. Las posibilidades de un comienzo sin trabas de las actividades de ejecución han aumentado gracias a la celebración de un taller de puesta en marcha de gran calidad y organizado de manera profesional, que tuvo lugar en El Obeid del 22 al 24 de julio de 2000, el cual contó con la activa participación de todos los interesados directos en el proyecto. El taller proporcionó un foro para el intercambio de experiencias e ideas. En él se elaboraron, y se acordaron para su inclusión en el manual de ejecución del proyecto, criterios equitativos para la selección de aldeas y de beneficiarios a fin de incluir a los más necesitados dentro del grupo-objetivo. Las partes interesadas también confirmaron los mecanismos de carácter participativo requeridos por los consejos locales y los grupos comunitarios rurales, así como su obligación de contribuir a las actividades del proyecto. Los resultados de ese taller fueron una amplia comprensión por los participantes de los objetivos y el enfoque comunitario eficaz en función de los costos del proyecto, y el reconocimiento de los beneficios económicos, sociales y ambientales que éste podía producir. Para promover una mejor comprensión del proyecto, se están celebrando otros talleres de orientación en el plano provincial y de las Localidades.



Objetivos en el año 2000

4. El Grupo Ejecutivo, con la asistencia de un facilitador del Fondo para la puesta en marcha del proyecto, ha elaborado un plan de trabajo y presupuesto anuales (PTPA), consolidados y de carácter detallado, para el primer año de su ejecución. El plan de trabajo se ha preparado en forma de calendarios de los resultados, las actividades y los insumos de los diversos componentes, calendarios que se concretaron en objetivos cuantitativos mensuales. El presupuesto se ha elaborado sobre la base de un flujo de fondos mensual en relación con cada resultado, componente y categoría de costos, junto con las necesidades de financiación con cargo al préstamo del FIDA y en relación con el Gobierno del Sudán. Los objetivos fijados en el PTPA están claramente definidos y son de carácter realista. Durante los cinco meses restantes del ejercicio financiero, el equipo del proyecto espera lograr alrededor del 60% del programa relativo a la cobertura y participación de las comunidades propuesto en la fase de evaluación *ex ante* para el primer año completo de ejecución. Se ha adoptado un enfoque racional de la etapa inicial de ejecución del proyecto, haciendo especial hincapié en el fortalecimiento de la capacidad institucional de los consejos locales y las organizaciones rurales participantes, y garantizando la disponibilidad de los recursos necesarios para apoyarlos. Este enfoque deberá proporcionar una base sólida para el desarrollo comunitario y la obtención de bienes y activos.

COBERTURA DE LAS ZONAS NO CONTROLADAS POR EL GOBIERNO

RESUMEN DE LAS GARANTÍAS Y SALVAGUARDIAS INCORPORADAS EN LOS DOCUMENTOS DEL DISEÑO Y EL PRÉSTAMO

1. Las garantías obtenidas y las salvaguardias de que dispone el Fondo para asegurar una cobertura efectiva del grupo-objetivo que vive fuera de las zonas controladas por el Gobierno estriban en: a) la definición del grupo-objetivo; b) las funciones encomendadas a un asesor extranjero de administración del programa; y c) las modalidades de ejecución, que prevén la preparación de un manual detallado para la ejecución del programa, con inclusión de criterios para la selección de las comunidades y Localidades participantes, así como la aprobación previa por el FIDA de los PTPA. La evaluación a mitad de período y las condiciones conexas para activar la segunda fase del programa constituyen una garantía adicional.
2. Estas garantías se incluyen en el convenio de financiación negociado, como ponen de manifiesto las citas siguientes (el subrayado es nuestro):
 - “*Grupo-objetivo*. Comprende un número total de 84 900 familias, es decir, 840 000 personas, con ingresos anuales medios de USD 145, en comparación con un producto nacional bruto per cápita de USD 290. Alrededor del 30% de las familias rurales, o sea, 260 000 personas, en más de 260 comunidades, se beneficiarán directamente del programa. Este grupo-objetivo abarca las comunidades que han sufrido una perturbación generalizada de sus condiciones de vida e incluye 200 000 personas que viven en una situación de seguridad incierta y **una cifra comprendida entre 33 000 y 66 000 personas que viven en la mayor miseria en zonas que actualmente resultan inaccesibles para los servicios gubernamentales**”.
 - “El asesor de administración del programa prestará asistencia al director general del programa y, en general, a la UAP con respecto a lo siguiente: i) garantizar una eficaz vinculación entre la planificación y el proceso de seguimiento, como medio para promover la concertación de asociaciones en relación con el programa a todos los niveles; ii) fomentar la rendición de cuentas a escala local respecto de las cuestiones financieras y operacionales; iii) organizar y supervisar actividades de capacitación; iv) establecer y consolidar un sistema eficaz de seguimiento y evaluación, cuyo logro es una condición para activar la segunda fase; v) **facilitar la cobertura de zonas en las que el personal nacional no pueda trabajar en condiciones seguras**; vi) desempeñar, cuando sea necesario, la función relativa a la administración general de contraparte; y vii) facilitar la puesta en marcha del programa”.
 - “El asesor de administración del programa preparará un proyecto de manual para su ejecución lo antes posible –pero, en todo caso, no más tarde de noventa (90) días después de la fecha de entrada en vigor–, **en el que expondrá, entre otras cosas, los procedimientos y criterios que utilizarán la UAP y los consejos locales para seleccionar las aldeas-objetivo y los propios consejos locales**, la metodología para determinar, evaluar y realizar las actividades del programa, y los indicadores de resultados”.
 - “El PTPA consolidado, tal como lo apruebe la Junta Ejecutiva del programa, se presentará al FIDA y a la institución cooperante, para que hagan las observaciones pertinentes y den su aprobación, a más tardar sesenta (60) días antes del comienzo del año correspondiente”.



ANEXO II

- “Los indicadores concretos que se utilizarán como condiciones para confirmar la financiación y el diseño detallado subsiguiente de la segunda fase del programa consistirán en lo siguiente:
 - i) la existencia de una situación en materia de seguridad en la que el programa pueda continuar desarrollando unas actividades satisfactorias de ejecución durante la segunda fase **que abarquen a todos los miembros de la comunidad rural del estado...**”.