

La Misión de la ONU en la República Democrática del Congo

[Resumen del *Documento de trabajo* de FRIDE *MONUC en los Grandes Lagos. Dilemas actuales de la función de mantenimiento de la paz*, que será presentado en octubre de 2005]

Luis Peral

Investigador, Programa de Paz y Seguridad, FRIDE

El autor revisa los resultados de la Cumbre Mundial 2005 centrandose su evaluación en la revisión del concepto de la responsabilidad de proteger y la necesidad de la resolución del problema jurídico y práctico que surge en los casos de bloqueo del Consejo de Seguridad. La reforma de la ONU, que ha dado pasos satisfactorios, ha dejado sin resolver la cuestión de la protección efectiva de los derechos básicos en los casos de "amenaza a la seguridad humana". Ese nuevo concepto, cuya formulación se propone en este documento, expresa los desafíos más acuciantes de la acción de mantenimiento de la paz.

Caracteres y desafíos de MONUC

La Misión que Naciones Unidas ha desplegado en la República Democrática del Congo (RDC) es la mayor operación de paz contemporánea y una de las mayores operaciones de paz de la historia. En 1999, cuando fue creada mediante la Resolución 1279 del Consejo de Seguridad, MONUC contaba con apenas 90 observadores militares, mientras que en la actualidad casi 20.000 personas -en su gran mayoría militares, si bien tiene mucho peso su componente civil- forman parte de la Misión¹. Pero, junto al vertiginoso aumento de sus efectivos, la relevancia de MONUC es sobre todo cualitativa, y se debe a la envergadura y complejidad de su mandato y a las implicaciones regionales de un eventual fracaso. Por un lado, el futuro del proceso de transición en la RDC depende de la actuación de MONUC. La ONU nunca se había hecho cargo de un proceso electoral tan complicado desde el punto de vista político y logístico, en un país que tiene aproximadamente 60 millones de habitantes, un tercio de los cuales pasa hambre, y cuyo inmenso territorio carece de infraestructuras.

Además, y en este sentido el desafío de MONUC desborda las fronteras de la RDC, cabe afirmar que el futuro de la región de los Grandes Lagos depende en gran medida de la actuación de MONUC a lo largo del próximo año. Aún no han cicatrizado las heridas de una guerra civil transformada en *guerra mundial africana* que llegó a involucrar hasta nueve Estados africanos, tanto de manera directa como a través del apoyo ofrecido a facciones y movimientos armados autóctonos. Desde 1998 y hasta 2003, esa guerra y sus secuelas en forma de hambruna acabaron con la vida de alrededor de cinco millones de personas, y dieron lugar al desplazamiento de más de tres millones de personas en el seno del país y de medio millón de refugiados, la mayoría de los cuales no ha podido ser todavía repatriados. Todavía hoy permanecen focos de conflicto en el este de la RDC, y MONUC está llamada a recurrir a la fuerza armada para evitar su enquistamiento y el riesgo de propagación.

Teniendo en cuenta tanto la magnitud del desafío de MONUC como el proceso de reforma de la ONU aprobado en septiembre, tal vez pueda también afirmarse que de esa actuación en la RDC depende el futuro inmediato del mantenimiento de la paz, en particular de la dimensión de consolidación de la paz que parece llamada a concitar los esfuerzos futuros². Además, aunque las intervenciones unilateralmente iniciadas por

¹ A 30 de junio de 2005, MONUC contaba con un total de 15,896 efectivos militares –703 de los cuales eran observadores militares-, 231 funcionarios de policía, 740 funcionarios civiles, 1209 empleados locales y 436 voluntarios de Naciones Unidas (<http://www.monuc.org/MissionQAEn.aspx>, consultado el 25 de septiembre de 2005). En octubre de 2004 se produjo el último incremento importante de efectivos militares de MONUC (hasta un máximo de 17.175), después de los incrementos acordados mediante las Resoluciones 1445 (2002) y 1493 (2003), que habían elevado el total a 8.700 y 10.800 respectivamente.

² El Documento final de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005 incluye, en particular, la creación de una Comisión de consolidación de la paz y de un Consejo de derechos humanos –que sustituirá a la actual Comisión

Estados Unidos en Afganistán e Irak pusieron en duda el papel ejecutivo de la ONU en el mantenimiento de la paz, la revitalización de ese papel se ha producido precisamente en África, donde hoy se mantienen operaciones de carácter muy heterogéneo en Sierra Leona, Liberia, Etiopía, Sudán, Costa de Marfil, o Burundi. La operación en la RDC, con un coste aproximado de más de 957.8 millones de dólares para el período 2005-06, que se ha visto además incrementado con partidas destinadas a la elaboración del censo electoral, acumula hoy casi el 30% de los recursos destinados a la acción de paz de la ONU en el mundo.

MONUC se ha convertido, así, en una operación gigantesca que presenta un marcado carácter dual, a la vez de construcción e imposición de la paz, pero cuya actuación ha de inscribirse bajo el mando único o *integrado* que caracteriza a las operaciones de paz de última generación emprendidas por la ONU. Pero la Misión carece, por razón de su tamaño, de la flexibilidad necesaria para cumplir ese doble papel de consolidar e imponer la paz, y, pese a su tamaño, también de los medios necesarios para desempeñar con eficacia un mandato de enorme complejidad. En torno a la acción de MONUC, se suscitan, por tanto, muchos los dilemas actuales del mantenimiento de la paz, incluidas cuestiones esenciales sobre los límites del uso de la fuerza y sobre la posibilidad de proclamar la neutralidad como principio rector de las operaciones de la ONU, incluso de aquellas que tienen un componente coercitivo de gran peso.

El pasado 30 de marzo, el Consejo de Seguridad transformó, en efecto, el mandato inicial de MONUC de favorecer el desarme voluntario de los grupos armados de la RDC en un mandato coercitivo enmarcado en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. La Resolución 1596 (2005) obliga a MONUC a asumir dos tareas igualmente primordiales y delicadas. Por un lado, debe seguir prestando apoyo al proceso de transición iniciado en julio de 2003 y, por otro -para favorecer ese proceso y lograr la *distensión* en la región-, tiene que eliminar el riesgo de enfrentamientos armados sobre todo en la parte oriental del país. Ello significa poner fin, recurriendo incluso al uso de la fuerza armada, a la presencia en la RDC de algunos de los principales responsables del genocidio perpetrado en Ruanda en 1994, los *ex-FAR* e *Interahamwe*³, al tiempo que desarma y desmoviliza a una pléyade de milicias locales. En ambos casos, se trata de grupos armados que no han firmado los acuerdos de paz, o no han mostrado intención de cumplirlos, y que por ello reciben la denominación de *fuerzas negativas*.

Antecedentes y fundamento de la creación de MONUC

El genocidio ruandés perpetrado hace más de diez años contra la población de origen *tutsi* y el éxodo subsiguiente de más de un millón de personas, a través de la localidad fronteriza de Goma, junto al lago Kivu, pueden considerarse el origen del foco de tensión que alimentó la violencia y la guerra en el entonces Zaire a partir de 1996. En esa región boscosa del este de la RDC, algunos miles de antiguos genocidas que escaparon amparándose en el flujo masivo de refugiados de origen *hutu*, mantienen aún como rehén a la población civil de origen ruandés y a la población local. Esa situación anómala alimenta la espiral de violencia y ofrece apoyo, o al menos argumentos, a quienes no desean la paz. Además de las llamadas *fuerzas negativas* contra las que actualmente combate MONUC, no desean la paz en la región de los Grandes Lagos quienes aprovechan la guerra para esquilmar el riquísimo patrimonio natural que se encuentra precisamente en las zonas donde es más intensa la actividad armada.

De hecho, el verdadero trasfondo de esta guerra que aún puede considerarse latente es la extraordinaria riqueza natural en recursos minerales de las regiones congoleñas de Ituri, Kivu Norte, Kivu Sur y Katanga, situadas en el corazón del continente africano. Estas regiones están situadas a más de mil kilómetros de Kinshasa, y aunque no existe entre ellas y la capital una vía de comunicación terrestre que pueda considerarse

de derechos humanos, además de un Fondo para la Democracia, en el seno de la ONU (vid. texto completo en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/34/PDF/N0551134.pdf?OpenElement>).

³ Los *ex-FAR* pertenecieron a las antiguas Fuerzas Armadas de Ruanda, mientras que los *Interahamwe* formaban parte de las milicias paramilitares, de origen asimismo *hutu*, que contribuyeron con igual crueldad a ejecutar las masacres en el verano de 1994.

adecuada para el transporte y el comercio, la evolución de su situación protagoniza el debate político nacional. No es casualidad que la independencia del Zaire en 1960 estuviese marcada por el intento secesionista de Katanga, un intento que fue sofocado por la ONU en una operación armada sin precedentes en la época⁴. Y tampoco es mera coincidencia que Laurent-Desiré Kabila, cuya rebelión en 1996 puso fin al gobierno brutal de Mobutu Sese Seko, procediese de Katanga, o que éste lograra tomar Kinshasa sin apenas oposición pero con la ayuda imprescindible e interesada de Ruanda y Uganda.

Desde su estallido en agosto de 1997, la guerra en el entonces Zaire fue convirtiéndose en una complejísima y cambiante mezcla de intervención externa, sobre todo de los países vecinos, y múltiples manifestaciones de insurgencia local, tanto de guerrillas nacionales y extranjeras –UNITA es el ejemplo paradigmático- como de fenómenos paramilitares. La ruptura del ya presidente Kabila con Ruanda y Uganda contribuyó a la expansión del conflicto, y dio lugar a la espectacular incursión del ejército ruandés en el territorio de la RDC, que llegó a ejercer el control territorial en la mitad oriental del país, y al surgimiento de nuevos grupos armados apoyados por Estados previamente aliados y de otros Estados de la región como Angola o Zimbabwe .

En este caso, la reacción de la diplomacia internacional no se hizo esperar. Ante el temor a las eventuales consecuencias desestabilizadoras de una eventual partición del entonces Zaire, los esfuerzos de mediación para lograr la paz condujeron a la firma del Acuerdo de cese el fuego de Lusaka, también complejísimo y frágil, en julio de 1999⁵. Los objetivos generales del acuerdo eran la seguridad de las fronteras –reclamada por Ruanda y Uganda-, el control del tráfico ilícito de armas y de la infiltración de elementos armados, la puesta en marcha de una mesa de diálogo nacional sobre el futuro gobierno del Congo, germen del Diálogo Inter-Congoleño (*Inter-Congolese Dialogue*) que ha permitido poner en marcha el proceso de transición, y el desarme de las milicias y grupos armados presentes en el territorio de la RDC.

El Acuerdo de Lusaka constituye el fundamento jurídico del consenso sobre el que se basó inicialmente la creación de MONUC en 1999. Las partes beligerantes, con apoyo de algunos representantes de la sociedad civil, decidieron pedir a la ONU que elaborase un plan de acción para la aplicación del alto el fuego y a tal efecto estableciese una misión de paz, que debía verificar y supervisar lo acordado, incluido en particular el desarme, la desmovilización, el reasentamiento y la reinserción a la vida civil de los miembros de grupos armados, así como la retirada ordenada de las fuerzas extranjeras presentes en el territorio de la RDC. Pero, aun cuando Lusaka preveía una operación coercitiva en este último punto, el mandato encomendado a MONUC por el Consejo de Seguridad excluyó el uso de la fuerza respecto del desarme de las milicias hasta la primavera de 2005⁶.

⁴ La reacción belga a la proclamación de independencia del Congo hizo que el Consejo, mediante su Resolución 143 (1960), pidiese al Secretario General que respondiese a la petición de asistencia militar por el Gobierno del Congo. ONUC, la *Operación de Naciones Unidas en el Congo*, fue creada para garantizar la retirada de las tropas belgas, pero la situación se deterioró debido a la secesión de Katanga y al apoyo que las Potencias ofrecieron a las distintas facciones. Mediante la Resolución 161 (1961), se autorizó a ONUC a usar la fuerza armada para poner fin a la guerra civil; y mediante la Resolución 169 (1961), se autorizó a ONUC a desarrollar operaciones para capturar a las fuerzas extranjeras y a los mercenarios. Según la mayoría de los autores, ONUC puede considerarse un éxito, si bien su mandato sólo pudo cumplirse a partir del establecimiento, en 1963, de un gobierno central aceptado incluso por Katanga (*vid. ad. ex.* White, Nigel D.: *Keeping the Peace. The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Manchester: Manchester University Press, (2ª ed.), 1995, p. 233 y ss.; *vid.* también Simmonds, Robert: *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*. La Haya: Martinus Nijhoff, 1968; en particular, p. 242 y ss., y Durch, W. J.: "The UN Operation in the Congo", en Durch, William J. (ed.): *The Evolution of UN Peacekeeping*. Nueva York: St. Martin's Press/Stimson Center, 1993, p. 327 y ss.)

⁵ *Vid.* texto en <http://www.iss.co.za/AF/profiles/DRCongo/cdreader/bin/2lusaka.pdf> , consultado el 20 de agosto de 2005. El acuerdo fue suscrito por los Jefes de Estado de la RDC, Namibia, Ruanda, Uganda y Zimbabwe, además de por el Ministro de Defensa de Angola, y, durante el mes de agosto, por el *Mouvement pour la Libération du Congo* (MLC, apoyado por Uganda) y por unas 50 personas que representaban las dos facciones escindidas del *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* – RDC.

⁶ Resolución 1596 del Consejo de Seguridad, de 18 de abril, en relación con Resolución 1592, de 29 de marzo, que extendía el mandato de MONUC hasta octubre de 2005.

MONUC y el proceso de transición en la RDC

En cuanto al proceso de transición hacia la democracia, el Diálogo Inter-Congoleño se puso en marcha a finales de 1999 tal como estaba previsto en el Acuerdo, otorgando representación política a los principales grupos armados, y con una participación estrictamente simbólica de la sociedad civil. Mientras tanto, los informes de la ONU calificaban la situación en la RDC como catastrófica desde el punto de vista humanitario, las tropas ruandesas y ugandesas ocupaban la mitad oriental del país, las milicias locales -en particular los Mai-Mai- multiplicaban sus acciones contra la población civil, y se recrudecía el enfrentamiento entre los Lendu, apoyados por Uganda, y los Hema, apoyados por Ruanda. El asesinato de Laurent-Desiré Kabila, en enero de 2001, y la ascensión al poder de su hijo Joseph Kabila auspiciaron un clima político que permitió el final negociado de la violencia, a través de conversaciones discretamente impulsadas por Sudáfrica.

Pese a que se incumplieron los distintos acuerdos bilaterales de paz, el Diálogo Inter-Congoleño logró alcanzar un amplio consenso en Sun City, Sudáfrica, en abril de 2002, que se concretó en diciembre de ese mismo año, mediante la firma en Pretoria del *Acuerdo Global e Incluyente sobre la transición en la RDC*⁷. Los principales líderes armados, a los que también se unió la representación simbólica de la sociedad civil, se dispusieron a lograr la estabilidad y la democracia representativa ateniéndose a un calendario consensuado. A tal efecto, el Acuerdo estableció los criterios de formación de un Gobierno de transición, el contenido esencial de la Constitución provisional de la RDC y los plazos para la organización de elecciones legislativas.

Los desafíos del proceso de transición que se inició en julio 2002 son inconmensurables. No es tarea sencilla lograr que la democracia representativa sea el resultado natural de una transición basada en el *realismo político* avalado por la comunidad internacional. En virtud de ese reparto realista del poder, los grupos que utilizaron ilegítimamente la fuerza armada tal vez acaben convertidos en legítimos representantes del pluralismo político, y sus líderes tal vez logren así la impunidad, pero la democracia se resiente gravemente antes de haber sido instaurada. Tal como señala un alto responsable político europeo citado por Richard Youngs, ese reparto de poder es aceptado en particular por la Unión Europea pese a carecer de base democrática, con la esperanza de que los tres grupos beligerantes impulsen un proceso de transición que les permita influir más allá de las zonas en las que venían ejerciendo el control territorial⁸.

MONUC está encauzando el proceso de transición de la RDC con gran dificultad. Si bien durante los primeros años carecía de los recursos necesarios, tanto personales como materiales, para dar cumplimiento a los distintos aspectos coercitivos de su acción, no puede negarse que el reciente incremento de sus medios impide justificar su ineficacia. Hasta ahora, su mandato inabarcable y las elevadas expectativas suscitadas por el propio Consejo de Seguridad, le han granjeado críticas constantes en la vigorosa prensa congoleña, además de la animadversión de la población local. Esas carencias se pusieron de manifiesto con ocasión de la intervención armada que la Unión Europea hubo de realizar en la región de Ituri entre junio y septiembre de 2003. Aunque se trató de una intervención localizada en torno a la ciudad de Bunia y muy limitada en el tiempo -tales eran los límites del compromiso europeo-, se hizo de este modo patente ante la opinión pública congoleña, que MONUC no tenía capacidad de dar cumplimiento a su mandato de proteger a la población civil que sufriese ataques directos de las facciones armadas⁹.

⁷ Vid. texto en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/MHII-65G8B8?OpenDocument>, consultado el 16 de agosto de 2005

⁸ "A New Approach in the Great Lakes? Europe's Evolving Conflict-Resolution Strategies", en *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 22, n. 3, Septiembre de 2004, p. 317.

⁹ La llamada *Operación ARTEMIS* fue en realidad una operación francesa bajo cobertura de una acción común del Consejo de la UE, de 5 de junio de 2003, que a su vez se amparaba en la Resolución 1484 (2003) del Consejo de Seguridad de la ONU, de mayo de 2003. Sobre esta operación, *vid.* en particular Ulriksen, Stale; Gourlay, Catriona; Mace, Catriona; y Youngs, Richard: "Operation Artemis: the Shape of Things to Come?" en *Internacional Peacekeeping*, vol. 11. n. 3, 2004, p. 508 y ss.

A lo largo de los últimos meses, MONUC se ha fortalecido y ha comenzado a emprender acciones ofensivas, formalmente en apoyo de las fuerzas armadas congoleñas (FARDC), en Ituri, mientras parece que ha llegado el momento de actuar también mediante la fuerza en los Kivus para lograr la repatriación forzosa de los últimos grupos de ex-FAR/*Interahamwe*. Además de que esta intervención lograría de modo inmediato el cese de una de las amenazas a la población local en la zona oriental del país, los informes de la ONU identifican esta presencia de antiguos genocidas ruandeses en la RDC como la fuente de la discordia en el conjunto de la región de los Grandes Lagos, además de que, obviamente, constituye el principal obstáculo al proceso de transición en la RDC¹⁰.

Desde la sociedad civil y los principales centros de análisis internacional, no se han alzado voces que pongan en cuestión la necesidad de recurrir a la fuerza en la RDC para imponer la paz y proteger a la población civil. Sí existen, en cambio, rotundas y excepcionales manifestaciones de apoyo al propósito expresado en las recientes resoluciones del Consejo de Seguridad¹¹. Todo hace prever que el proceso de transición de la RDC podrá completarse en los próximos meses, al menos en lo que se refiere a las dos grandes citas con las urnas: el referéndum constitucional de 27 de noviembre, y las elecciones que deben permitir la instauración de un gobierno democrático de la RDC antes del límite máximo autorizado por el Acuerdo de Lusaka, que expira el 30 de junio de 2006.

Pero las posibilidades de que la paz y la democracia sean duraderas en la RDC siguen siendo exiguas, y en gran medida dependen de que la comunidad internacional se proponga detener el expolio de las riquezas naturales en la RDC y exija al Gobierno actual y a los futuros gobiernos que gestionen con transparencia los correspondientes ingresos por la exportación de esos recursos, de modo que los beneficios reviertan a la población civil. La principal razón de la esperanza no es, sin embargo, la conciencia internacional de poner fin a una larga tragedia que sigue afectando a millones de personas. Una vez que la respuesta de la ONU ha adquirido proporciones casi insólitas, hemos de confiar en la necesidad de buscar una estrategia de salida que permita la viabilidad del Estado congoleño. Tal como afirmó un embajador europeo en Kinshasa, "los Estados ricos han invertido ya demasiado en MONUC como para dejar que la región vuelva a sumirse en una guerra abierta".

¹⁰ *Ad. ex.*, el Secretario General afirmaba en agosto de 2004 que las acusaciones cruzadas entre la RDC y Ruanda, así como el hecho de que ciertos elementos del Gobierno de transición de la RDC brindasen apoyo a los ex-FAR/*Interahamwe*, cuyo número se cifraba en 8.000 o 10.000, seguía siendo el principal impedimento de la normalización de las relaciones entre los dos países y un factor clave para el desarrollo del proceso de transición (*Third Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, Doc. S/2004/650, pár. 73).

¹¹ El *International Crisis Group* pedía, en un comunicado de 14 de septiembre, que la comunidad internacional se ocupase de desarmar a los rebeldes del FDLR, mientras que su Presidente, Garreth Evans, se dirigía a los líderes de la RDC y Ruanda (cuya reunión en Nueva York con representantes de la ONU, la UE y Estados Unidos estaba prevista para el 16 de septiembre), pidiéndoles que mostrasen con claridad su determinación a utilizar la fuerza armada en caso de que estos grupos no adoptasen la decisión de desmovilizarse de modo inmediato (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3662&l=4&m=1>, consultado el 16 de septiembre).

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .