

Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de las elecciones



Luis Peral

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Documentos de Trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tienen el objetivo de promover un debate amplio sobre estos temas y presentar análisis relevantes para la política de los Estados.

Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de las elecciones

Luis Peral

Julio de 2006

Luis Peral es Coordinador del Programa de Prevención y Resolución de Conflictos del Centro Internacional de Toledo para la Paz, e Investigador Ramón y Cajal adscrito al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Este trabajo fue realizado mientras desempeñaba sus funciones como Investigador del Área de Paz y Seguridad de FRIDE.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid – ESPAÑA

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Acrónimos	0
1. Introducción	1
2. Contexto de la acción internacional en la RDC	3
2.1. Derecho a la supervivencia de la población y expolio de las riquezas naturales	3
2.1.1. <i>Reconocimiento internacional del problema</i>	3
2.1.2. <i>Ausencia de respuesta efectiva</i>	5
2.2. ¿Pudo haberse evitado?: Orígenes del conflicto y del proceso de paz en la RDC	7
2.2.1. <i>Propuestas infructuosas de acción preventiva</i>	7
2.2.2. <i>Creación de MONUC en el marco de los Acuerdos de paz</i>	9
3. Doble línea de acción del Consejo de Seguridad de la ONU en la RDC	11
3.1. Apoyo al proceso de transición democrática y a la celebración de elecciones	11
3.1.1. <i>Mandato general de MONUC: Consolidación de la paz en la RDC</i>	11
3.1.2. <i>Reformas en el ámbito de la seguridad y reforzamiento de MONUC con apoyo de la UE</i>	12
3.2. Acción de imposición de la paz en Ituri y los Kivus	14
3.2.1. <i>Mandato coercitivo de MONUC</i>	14
3.2.2. <i>Neutralidad, uso de la fuerza y operación integrada de la ONU</i>	17
4. Conclusiones	20
4.1. Sobre la explotación de los recursos naturales en la RDC	20
4.2. Sobre la doble naturaleza de MONUC	22
Anexo - Personas entrevistadas durante la visita a la RDC	24

Acrónimos

ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CIAT:	Comité International d'accompagnement de la transition
CONADER:	Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion
EITI:	Extractive Industries Transparency Initiative
EUFOR:	European Union Force
EUPOL:	European Union Police Mission
EUSEC:	European Union Security Sector Reform Mission
FAPC:	Forces Armées du Peuple Congolais
FARDC:	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDLR:	Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda
IPU:	Integrated Police Unit
MONUC:	Mission de l'ONU en République Démocratique du Congo
OCHA:	Oficina para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria de la ONU
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONUB:	Mission de l'ONU au Burundi
PESC:	Política Europea de Seguridad y Cooperación
RDC:	República Democrática del Congo
SSR:	Security Sector Reform
UE:	Unión Europea
UNAMIR:	United Nations Assistance Mission for Rwanda

1. Introducción

Según la última revisión del calendario electoral realizada por el Gobierno de transición de la República Democrática del Congo (RDC), las primeras elecciones generales libres en el país desde 1961 se celebrarán el próximo día 30 de julio, aunque los resultados no se esperan hasta mediados de septiembre y la eventual segunda vuelta de las presidenciales se celebraría el 15 de octubre, junto a las elecciones provinciales, con proclamación de resultados el 30 de noviembre¹. Toda la atención internacional se concentra ahora en lograr que esas elecciones se celebren en paz. 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 vive por debajo del umbral de la pobreza, y cuyo inmenso territorio carece de redes de comunicación e infraestructuras.

El referéndum sobre la nueva Constitución, que se celebró el pasado mes de diciembre, y en el que el 80% de los votantes se pronunció a favor del texto y por tanto del proceso, constituye un precedente esperanzador². Pero la celebración de las elecciones tantas veces aplazada no garantiza la solución de los problemas de la RDC, e incluso cualquiera que sea el resultado electoral no cabe descartar una exacerbación de la tensión social e incluso el repunte del conflicto armado si no se actúa de modo urgente y coherente en ámbitos muy diversos. Algunos procesos de reestructuración de instituciones han comenzado, con gran apoyo de la ONU y un esfuerzo sin precedentes de la UE, mientras que otros aspectos cruciales siguen sin recibir la atención que merecen. Es preciso iniciar cuanto antes, tanto en Goma –epicentro de la crisis del este– como en

Kinshasa, el proceso de reconciliación, abordando con la mayor transparencia cuestiones sobre las masacres cometidas, la tierra confiscada, y el odio alimentado por los partidarios del conflicto. Quienes recurren a la etnia como argumento para seguir protegiendo sus intereses deben ser aislados y arrestados³.

Pero también es preciso revitalizar el proceso regional de paz en los Grandes Lagos. Aún no han cicatrizado las heridas de una guerra civil transformada en ‘guerra mundial africana’, en la que han participado activamente nueve países. Desde 1998 y hasta 2003, esa guerra ha costado la vida a más de tres millones de personas y ha dado lugar al desplazamiento de otros tres millones en el seno del país y a 500.000 refugiados, la mayoría de los cuales no ha podido ser repatriada todavía. La consolidación de la paz en la RDC es inseparable de la consolidación de la paz en la región, puesto que requiere la cooperación de los Estados vecinos, pero ese proceso permanece estancado⁴. Y sobre todo es preciso establecer mecanismos en la RDC y en la región, bajo supervisión internacional, para que los beneficios obtenidos de la riqueza natural de la RDC reviertan en la población congoleña.

La respuesta de la comunidad internacional ha sido extraordinaria sobre todo en términos cuantitativos. Nunca antes la ONU había logrado desplegar un esfuerzo de tal magnitud en África. MONUC, la operación de paz en la RDC, que contaba con 90 observadores cuando fue establecida en 1999, tiene hoy un presupuesto anual de 1.130 millones de dólares, equivalente al 30% del gasto en operaciones de paz, y cuenta con casi 20.000 efectivos militares y con un

³ *Congo's Elections: Making or Breaking the Peace*. Crisis Group Africa Report, n. 108, de 27 de abril de 2006, p. 21.

⁴ Además de los esfuerzos desarrollados por la ONU y la Unión Africana, Estados Unidos intenta abrir cauces de diálogo entre la RDC, Ruanda y Uganda en el marco de la llamada Comisión tripartita conjunta plus (*Tripartite Plus Joint Commission*). No obstante, el esfuerzo más sólido de paz en el ámbito más amplio de la región de los Grandes Lagos se denominó *Primera Conferencia internacional sobre paz, seguridad, democracia y desarrollo*, celebrada en Dar es Salaam en noviembre de 2004, y cuya segunda parte debía haberse celebrado en Nairobi (vid. Doc. NU S/2006/46, de 2006, par. 61; vid también el llamamiento del Consejo de Seguridad para iniciar el proceso ahora interrumpido en Res. 1291 de 2000 y en la Declaración de su Presidente S/PRST/1994/59, de 1994).

¹ Vid. <http://fr.allafrica.com/stories/200606160138.html>, consultado en junio de 2006.

² Según los observadores electorales enviados por la Unión Europea, la consulta puede considerarse libre y justa, pese a las enormes dificultades de la organización y a los retrasos en la distribución de equipos y en la apertura de ciertas mesas (vid. <http://www.monuc.org/news.aspx?newsId=9452>).

componente civil que alcanza los 3.000 hombres y mujeres⁵.

Junto a ello, las contribuciones financieras externas vinculadas a las elecciones –más del 50% ofrecidas por la UE- han superado los 458 millones de dólares⁶. Ahora bien, ni siquiera respecto de ese desafío inmediato, MONUC es capaz de ofrecer las garantías de seguridad necesarias, y por ello el Consejo de Seguridad de la ONU ha reforzado MONUC, y el Secretario General ha pedido a la Unión Europea que despliegue en Kinshasa una fuerza de apoyo de 450 efectivos, EUFOR RD Congo, que se completa con otros 1.500 efectivos de apoyo desplegados en Gabón y listos para la acción. MONUC es, en efecto, un coloso muy poco ágil, pero el carácter omnicompreensivo de su mandato impide hacer un juicio precipitado sobre su eficacia. Ese mandato además es dual, a la vez de construcción e imposición de la paz, aun cuando su actuación ha de inscribirse bajo el mando único o *integrado* que caracteriza a las operaciones de paz de última generación.

La respuesta internacional a la crisis de la RDC está convirtiéndose también en un ‘laboratorio’ de las posibilidades de cooperación efectiva de la Unión Europea con la acción de paz de la ONU. Tal como indican sus propios documentos estratégicos, la UE puede poner en marcha una ‘operación puente’, que supondría el despliegue inmediato de tropas europeas mientras la ONU organiza una operación de mantenimiento de la paz, cuyo único precedente es *Artemis*, la operación temporal de estabilización desplegada por la UE entre junio y septiembre de 2003 para proteger a la población en Bunia⁷; o puede adoptar el modelo de ‘puesta a dispo-

sición’, que implicaría una coordinación estrecha para prestar apoyo con medios militares sofisticados y desarrollar tareas complejas en el marco de una operación de la ONU, según el modelo de EUFOR RD Congo⁸. Pero, además, la UE ha creado EUPOL Kinshasa y EUSEC RD Congo, dos ejemplos concretos de acción civil en el ámbito de la gestión de crisis que contribuyen a dotar de contenido al concepto de consolidación de la paz.

Respecto de la operación internacional en la RDC se suscitan, por tanto, buena parte de los dilemas actuales de la acción de la ONU en el mundo y de su relación con la UE. La reforma de la ONU iniciada en septiembre de 2005 ha puesto el énfasis, en efecto, en la consolidación de la paz y en la seguridad humana, mediante la vinculación de los conceptos de seguridad, desarrollo y derechos humanos⁹. Pero también se suscitan cuestiones esenciales sobre el principio de neutralidad y los límites del uso de la fuerza armada más allá de la legítima defensa, que afectan al núcleo central del Derecho Internacional en la época confusa y turbulenta posterior al 11 de septiembre de 2001.

La impresión general respecto de la acción internacional en la RDC es contradictoria. Si todo parece indicar que MONUC es por fin capaz de encauzar la transición del Congo hacia la democracia, la operación de paz más cara del mundo tiene, por otro lado, un incalculable coste de oportunidad. Mientras que el grueso de las donaciones internacionales se destina a financiar el mantenimiento de la seguridad en todo el territorio para permitir la celebración de elecciones, la gran mayoría de la población de la RDC pasa hambre y sufre violaciones de derechos humanos¹⁰. Pero los

⁵ En octubre de 2004, los efectivos militares autorizados de MONUC ascendían a 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. En cuanto al componente civil, la cifra incluye un número de policías superior a 300 y el personal local, que se cifra en 1.700 según los datos proporcionados por MONUC (<http://www.monuc.org/Contributions.aspx?lang=en&menuOpened=About%20MONUC>, consultado en junio de 2006).

⁶ Declaraciones de William Lacy Swing, Jefe de MONUC, de 22 de mayo de 2006 (<http://www.monuc.org/News.aspx?newsId=11132>), p. 6.

⁷ *Vid. ad. ex.* http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/es/er/76130.pdf. 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.

⁸ *Vid. Declaración conjunta sobre cooperación entre la UE y la ONU en el ámbito de la gestión de crisis*, emitida por el Consejo Europeo en septiembre de 2003, y el documento que la desarrolla *EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations. Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration. Adopted by the European Council (17-18 June 2004)*.

⁹ *Vid. las consideraciones realizadas al respecto en Luis Peral, Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción*, FRIDE, octubre de 2005 (<http://www.fride.org/Publications/Publication.aspx?Item=901>).

¹⁰ Entre los últimos informes, con datos alarmantes sobre violaciones a mujeres –25.000 casos identificados sólo en Kivu Sur, lo que constituye una ‘fracción’ del problema real- y sobre niños de la calle y niños soldados, *vid. Between War and Peace – Democratic Republic of Congo*.

beneficios procedentes de las extraordinarias riquezas del país siguen sin destinarse a cubrir las necesidades básicas de la población. La exasperante lentitud de la acción internacional ha sido y sigue siendo fuente principal de penuria en la RDC.

2. Contexto de la acción internacional en la RDC

2.1. Derecho a la supervivencia de la población y expolio de las riquezas naturales

2.1.1. Reconocimiento internacional del problema

Pese a la descolonización y a la relativa pérdida de importancia estratégica, el continente africano sigue siendo esquilmado. Más aún, las violaciones masivas de derechos humanos y el hambre como violación esencial se han convertido en factor primordial de inestabilidad social en África, tal vez porque esa inestabilidad es condición necesaria para consumir el expolio. Tal como ha manifestado James Morris, Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos y Enviado Especial del Secretario General sobre necesidades humanitarias en África, ante el Consejo de Seguridad, una 'combinación letal' de factores ocasiona el hambre de la gran mayoría de la población africana, destruye lentamente las estructuras sociales, y alimenta conflictos armados que amenazan la paz y la seguridad internacionales. Respecto

de la inestabilidad en África –añadía–, poco importa si tiene su origen en el conflicto civil, la sequía, el SIDA, el mal gobierno o cualquier combinación de factores: el hambre casi siempre aparece asociada con ella¹¹.

El problema esencial es, por tanto, cómo liberar del hambre a millones de personas, víctimas de conflictos que a su vez guardan relación con la absoluta privación de bienes básicos. Al menos por el momento, la población africana no recibe la atención preferente de la comunidad internacional ni siquiera para aliviar los síntomas. El sistema de asistencia internacional organizado en torno a la Oficina para la Coordinación de la Ayuda Humanitaria de la ONU (OCHA) se rige por el principio de voluntariedad de las contribuciones financieras que los Estados realizan a las agencias humanitarias, y por un principio ominoso que podemos llamar de 'especificación' (*ear-marking*). Esta regla de funcionamiento se concreta en la posibilidad que el Estado donante tiene de especificar, incluso de microdirigir, el destino de los fondos desembolsados, sin necesidad de tener en cuenta el carácter más o menos acuciante de las necesidades de supervivencia de las poblaciones que no resulten beneficiadas¹².

Pero prestar ayuda humanitaria en África no deja de ser un lacerante contrasentido. Mientras que la población recibe muestras muy limitadas de caridad internacional, las multinacionales norteamericanas, francesas, británicas y chinas siguen, según todos los indicios, apropiándose de recursos naturales cuyo valor asciende a cifras que pueden considerarse astronómicas, sobre todo en relación con el monto de las donaciones

¹¹ Programa Mundial de Alimentos, Comunicado de prensa de 30 junio de 2005 (<http://www.wfp.org/english/?n=32&formCategory=Press%20Release&elemId=id2518&k=1337>).

¹² Según datos facilitados por OCHA a respecto de 2005, los Estados donantes se habían comprometido a asumir el 50% de los 5.000 millones de dólares necesarios para cubrir las necesidades mínimas de alimentación de 30 millones de personas en 29 países. Excluyendo el llamamiento dirigido a cubrir las necesidades derivadas de la tragedia del *tsunami* de diciembre 2004 en el Océano Índico, ese porcentaje descendía al 35%, y alcanzaba sus peores resultados respecto de África: 5% para el llamamiento urgente relacionado con la sequía en Djibuti, 9% para el llamamiento de Benín, y 30% para los de Costa de Marfil y la RDC. Y ello a pesar de que Jan Egeland, Director de OCHA, había afirmado que, desde 1998, el impacto de la tragedia del Congo en la población civil equivalía a más de 12 *tsunamis* (<http://www.universalrights.net/news/display.php?id=1588>).

Field Visit Report, elaborado en junio de 2006 por el grupo británico en gran medida formado por parlamentarios *All Party Parliamentary Group on the Great Lakes Region of Africa* (texto consultado en <http://appggreatlakes.org/content/view/52/35/> en junio de 2006).

canalizadas a través de la OCHA¹³. Aquí tal vez reside la explicación última de un círculo vicioso que parece imposible de romper, y que en la actualidad tiene su expresión máxima en la RDC.

En octubre de 2002, la ONU hizo público el segundo de los informes encargados por el Consejo de Seguridad a un grupo de expertos, en lo que constituía –y aún hoy constituye– una iniciativa insólita¹⁴. El aspecto central del mandato del grupo consistía en investigar y analizar “los vínculos ente la explotación de los recursos naturales y otras fuentes de riqueza en la República Democrática del Congo y la prolongación del conflicto armado”¹⁵. La conclusión general de los expertos coincide con la intuitiva presunción del Consejo: la lucha por el control de los recursos naturales en África constituye una causa principal de las guerras¹⁶.

En el caso concreto, los expertos atribuyeron responsabilidad directa en la explotación de la RDC, que alimenta el conflicto, a empresas internacionales con sede en Estados Unidos y Europa y a sus cómplices locales, citándolos con nombres y apellidos¹⁷. Los indicios recabados parecían confirmar que más de cien empre-

sas internacionales y locales estaban –y en su mayoría están– violando los códigos de conducta internacionales sobre comercio internacional, en particular el código de la OCDE; un tercio de ellas merecía, además, sanciones financieras¹⁸. Y el círculo se cerraba del siguiente modo: la explotación de los recursos naturales ha sido fuente de financiación de la mayoría de los grupos armados que actúan en el este de la RDC, tanto extranjeros como locales, al tiempo que ha enriquecido a militares de alto rango en los ejércitos de Ruanda, Uganda y Zimbabue, así como a diversos grupos y personas pertenecientes a las élites de la RDC¹⁹.

No sólo cabía establecer, por tanto, una relación directa entre la explotación de los recursos y el enriquecimiento de las multinacionales, sino también entre la explotación de los recursos y el enriquecimiento de los actores armados que protagonizan el conflicto y de las élites de los Estados que les apoyan. Pero, pese a los años transcurridos, siguen sin extraerse consecuencias que puedan considerarse proporcionales a los efectos que ese expolio tiene en la paz y la seguridad internacionales y en la violación masiva de los derechos humanos. A ello han contribuido las críticas que se vertieron sobre el grupo de expertos en relación con la falta de pruebas concluyentes, y las presiones que las multinacionales aludidas ejercieron sobre los gobiernos occidentales. El grupo de expertos se vio incluso obligado a revisar algunas de sus acusaciones; y el Consejo, amparándose al parecer en el eventual perjuicio al proceso de transición en la RDC, no renovó su mandato ni adoptó iniciativa alguna de seguimiento de los informes²⁰. El mandato de MONUC carece, en consecuen-

¹³ David Leigh y David Pallister: “Revealed: the New Scramble for Africa”, en *The Guardian*, 1 de junio de 2005. El propio Consejo de Seguridad reitera la necesidad de poner fin a esa explotación ilegal mediante su Resolución 1653 (2006), de enero de 2006. Vid. también *DR Congo: End Illegal Exploitation of Natural Resources*, Comunicado de prensa emitido por una veintena de organizaciones no gubernamentales locales e internacionales en febrero de 2006 (http://www.global-witness.org/press_releases/display2.php?id=335).

¹⁴ El *Panel de Expertos sobre la explotación ilegal de los recursos naturales y otras formas de riqueza en la RDC* fue creado por el Consejo de Seguridad en junio de 2000, a partir de las recomendaciones realizadas por el Secretario General; y sus miembros habrían de ser designados por el Secretario General “en consulta con el Consejo” (S/2000/416, p. 77).

¹⁵ S/PRST/2000/20, de 2 de junio de 2000.

¹⁶ En el marco del Derecho Internacional, el derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales se predica de los pueblos, y no de los Estados o de los gobiernos –vid. Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de la ONU, de 1962. Los recursos naturales son, además, la fuente primaria de financiación de las obligaciones positivas de derechos humanos que dimanen del Derecho Internacional. Su apropiación por gobiernos o entidades privadas debiera equipararse con una violación masiva de los derechos que en otro caso hubieran podido ser garantizados por cualquier Estado democrático.

¹⁷ *Final Report of the Panel of Experts on Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo* (Doc. NU S/2002/1146; y vid. los dos informes previos Docs S/2001/357; S/2002/565). Vid. también el informe de Human Rights Watch *Uganda in Eastern RDC: Fuelling Political and Ethnic Strife* (<http://www.hrw.org/reports/2001/drc/DRC0301.PDF> consultado en enero de 2006).

¹⁸ Los expertos atribuían a las 85 empresas cuya lista se incluía en el Anexo III violaciones de las *Directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales*, que fueron adoptadas en el seno de la organización en 2000, mientras que recomendaban someter a controles y restricciones financieras a las 29 empresas incluidas en el Anexo I del citado informe. En el marco de la ONU, además del proyecto *Global compact* basado en la voluntariedad (<http://www.unglobalcompact.org/>) se ha desarrollado alguna iniciativa complementaria, como el nombramiento en julio de 2005 de un *Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las corporaciones transnacionales*.

¹⁹ Vid. en particular el tercer y último informe del grupo, de octubre de 2003, en Doc. S/2003/1027. Además, el grupo emitió un informe confidencial al Consejo en noviembre de 2003.

²⁰ Vid. el último informe del grupo en Doc. S/2003/1027, de octubre de 2003; vid. también el informe de Human Rights Watch *Democratic Republic of Congo: The Curse of Gold*, en particular su capítulo IX en http://hrw.org/reports/2005/drc0505/12.htm#_Toc102992181, consultado en diciembre de 2005).

cia, de alusiones directas al control de la extracción y el comercio de recursos naturales.

Salvo que el Consejo hubiera optado por dar completamente la espalda a la realidad, la alternativa era endosar el problema a los Estados. Así, mediante su Resolución 1457 (2003), de 24 de enero, y según una fórmula que se ha hecho recurrente en sus posteriores resoluciones, el Consejo condenó enérgicamente la explotación ilegal de las riquezas naturales en la RDC, y reconoció que ello contribuía a la virulencia y la continuidad del conflicto. Además, exigió que el comercio de los recursos naturales fuese transparente y ajustado a la legalidad, y que redundase en beneficio del pueblo congoleño. Pero se limitó a pedir a los Estados miembros –en alusión a aquellos en cuyo territorio tienen sede las multinacionales acusadas y sus cómplices locales- que pusieran en práctica con urgencia sus propias investigaciones en sede nacional, investigaciones que habrían de ser judiciales en su caso, para “aclarar de manera creíble” - “*in order to clarify credibly*” - las conclusiones de los expertos. La expresión entrecomillada equivale también a poner en cuestión el rigor de los informes del grupo, pese a que muchas otras fuentes independientes han confirmado su validez²¹.

2.1.2. Ausencia de respuesta efectiva

La pasividad del Consejo ha sido el preámbulo de la pasividad de los Estados. Según Human Rights Watch, sólo el Reino Unido y Bélgica han iniciado procedimientos para comprobar si ciertas empresas violaron las directrices de la OCDE –en todo caso no vinculantes- sobre empresas multinacionales, pero esos procedimientos se han revelado muy lentos y, hasta la fecha, completamen-

te ineficaces²². Por lo que respecta a los cómplices locales, el único intento, a la postre viciado, de depurar responsabilidades fue protagonizado por Uganda después del primer informe del grupo de expertos de la ONU. El Gobierno ugandés creó, en efecto, la llamada Comisión Porter, presidida por el juez de origen británico que le ha dado nombre, y formada por cinco miembros entre los que se encontraba un funcionario retirado de la ONU. Pero la finalidad más evidente de esta Comisión, que presentó su informe final en noviembre de 2002, era la exculpación oficial del propio Gobierno ugandés mediante la concentración de culpas en un grupo reducido de personas que tampoco han sido procesadas²³.

En cuanto a la propia RDC, los Acuerdos de paz de Sun City se limitaron a crear una Comisión especial que dimanaría de la Asamblea General encargada de revisar la legalidad de los contratos de extracción y comercialización de minerales firmados durante el conflicto, asegurándose de que los beneficios revirtiesen en la población congoleña. La Comisión Lutundula, integrada por diputados de los distintos partidos y bajo la presidencia del diputado del mismo nombre, emitió el informe correspondiente en junio de 2005, si bien sólo fue distribuido entre los demás miembros de la Asamblea en febrero de 2006. El informe constataba prolijamente que docenas de contratos de explotación de recursos naturales eran ilegales o tenían muy escasa repercusión en el desarrollo del país, y recomendaba su denuncia o renegociación, además de recomendar que se iniciasen procedimientos judiciales contra quienes hubieran auspiciado esos contratos. Por lo demás, el informe confirmaba también que una de las principales motivaciones de los beligerantes en la RDC había sido -y en alguna medida continua siendo- la posibilidad de beneficiarse de la explotación ilegal de las riquezas del país²⁴.

²¹ En octubre de 2003, Oxfam insistía en pedir al Consejo que asumiese su responsabilidad en relación con los informes del grupo de expertos, toda vez que un número creciente de estudios e informes realizados por organizaciones independientes de derechos humanos habían confirmado sus conclusiones esenciales (<http://www.oxfam.org.uk/press/releases/congo271003.htm>, consultado en agosto de 2005). Vid. en particular el informe elaborado por Global Witness *Same Old Story. A Background Study on Natural Resources in the Democratic Republic of Congo*, de junio de 2004 (vid. texto en <http://www.globalwitness.org/reports/download.php/00141.pdf>, consultado en enero de 2006).

²² Vid. el informe de Human Rights Watch *Democratic Republic of Congo: The Curse of Gold*, en particular su capítulo IX en http://hrw.org/reports/2005/drc0505/12.htm#_Toc102992181, consultado en diciembre de 2005).

²³ Vid. *Final Report of the Judicial Commission of Inquiry into Allegations into Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth in the Democratic Republic of Congo (May 2001 – November 2002)*, Kampala. Vid también <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3030515.stm>, consultado en diciembre de 2005.

²⁴ *Assemblée Nationale - Commission Spéciale chargée de l'examen de la validité des conventions à caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. Rapport des Travaux* (vid. texto en <http://www.freewebs.com/congo-kinshasa/>).

Ahora bien, el mandato de la Comisión sólo cubría los contratos celebrados entre 1996 y 2003, y sus miembros solicitaban la ampliación del mandato para analizar los diversos contratos de explotación firmados durante el período de transición. Respecto de la situación actual, las esperanzas deben cifrarse en la aparente buena voluntad del Gobierno de transición respecto de tres iniciativas de origen internacional: la adhesión en 2003 al proceso de Kimberley de certificación del origen de diamantes procedentes de zonas donde tienen lugar conflictos armados²⁵; la más reciente autorización para la creación de una coalición de organizaciones no gubernamentales para controlar la transparencia en la explotación de recursos naturales en el marco de la campaña internacional *Publish What You Pay* ('Publica lo que pagas'); y la creación en noviembre de 2005 de un comité nacional formado por todas las organizaciones implicadas y afectadas para el seguimiento de los criterios de la 'Iniciativa para la transparencia de las empresas extractoras' (EITI, por sus siglas en inglés)²⁶.

Todo indica, sin embargo, que la explotación ilegal continúa produciéndose en la RDC, y en esa medida durante un largo período de tiempo el Consejo de Seguridad ha eludido su responsabilidad de poner remedio a un problema cuya incidencia directa y primordial en un conflicto respecto del que ha decidido actuar es reconocida por todos, comenzando por el propio Consejo²⁷.

²⁵ El proceso, que está en marcha desde los primeros meses de 2003, nació de una propuesta de los países de África austral productores de diamantes, con la intención de frenar su comercio ilegal mediante la autorregulación del sector, y en esa medida poner fin a los conflictos asociados a los llamados *diamantes de la guerra*. El Consejo de Seguridad de la ONU respaldó la iniciativa mediante su Resolución 1459 (2003). Vid. <http://www.kimberlyprocess.com/index/index13.php>.

²⁶ Sobre el contenido y los resultados de la campaña, vid. <http://www.publishwhatyoupay.org/english/>. La *Extractive Industries Transparency Initiative* se está aplicando ya en algunos Estados en desarrollo ricos en recursos naturales, tales como Nigeria, Ghana, Azerbaiyán, Perú, y Trinidad y Tobago, y constituye una iniciativa británica en respuesta a la campaña, lanzada por casi 300 ONG, *Publish What You Pay*. El intento es desarrollar un marco en el que todos los pagos de las compañías y todos los ingresos de los gobiernos sean públicos en los sectores del petróleo, gas y minería. Sobre su puesta en marcha en la RDC, vid. http://www.eitransparency.org/section/countries/_democraticpublicofcongo.

²⁷ Vid. en particular el llamamiento de Global Witness *Open Letter to the UN Security Council, Regarding Conflict Resources and Peacekeeping in Liberia and the Democratic Republic of Congo*, de 18 de marzo de 2005 (<http://www.globalpolicy.org/security/natres/general-debate/2005/0318globalwitness.htm>, consultado en enero de 2006).

MONUC en muchos aspectos *sustituye* al Estado congoleño, al menos en la práctica, pero el Consejo ha excluido de su mandato el aspecto que hubiera permitido a la población salir de la miseria y disfrutar de su propia riqueza, y que hubiera contribuido a la más rápida consolidación del Estado.

Nadie puede pretender, por el momento, que la RDC sea capaz de controlar sus propias fronteras y de sancionar a quienes extraigan ilegalmente las riquezas de su territorio o violen su legislación aduanera. Sin embargo, y pese a que el transcurso del tiempo no ha modificado la situación, el Consejo sigue aferrado a su discurso. En enero de 2006, mediante su Resolución 1653 (2006), habiendo afirmado con rotundidad la conexión entre la explotación ilegal de recursos naturales y el conflicto en la RDC, *urgió* a los Gobiernos de los países de la región a promover un régimen legal y transparente de explotación de los recursos naturales entre ellos y en el conjunto de la región²⁸.

Por lo que se refiere a la acción propiamente internacional dirigida a detener el expolio, sólo queda, por tanto, el recurso tardío, lento, y en este caso también indirecto, a la jurisdicción penal. El Tribunal Penal Internacional (TPI) iniciará procesos contra quienes hayan cometido crímenes de guerra y crímenes contra la paz y la humanidad en el territorio de la RDC a partir de julio de 2002, incluidos quienes hayan cometido esos crímenes en conexión con la explotación y comercialización ilegales de la riqueza natural de la RDC²⁹. Pero se trata de situaciones que serían igualmente punibles aun cuando no se pudiera probar la conexión entre los crímenes cometidos y el expolio de las riquezas que permitirían a la población salir de la extrema pobreza.

²⁸ Párrafo 17 de la parte dispositiva en relación con párrafo 6 del preámbulo.

²⁹ El Fiscal del TPI ha anunciado que verificará los vínculos entre las violaciones graves y masivas de derechos humanos y la explotación de la riqueza (*Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the Second Assembly of States Parties to the Rome Statute*, de 8 de septiembre de 2003).

2.2 ¿Pudo haberse evitado?: Orígenes del conflicto y del proceso de paz en la RDC

2.2.1. Propuestas infructuosas de acción preventiva

La ausencia de control de la explotación de la riqueza de las regiones de Ituri, Kivu Norte, Kivu Sur y Katanga, que incluye el preciado *coltán* además de diamantes y otros minerales, es tal vez la causa que mejor explica la expansión trasfronteriza y la larga duración del conflicto congoleño. La tensión y la violencia en los Grandes Lagos tiene su epicentro en las zonas ricas del este de la RDC, separadas más de mil kilómetros –pero sin infraestructuras terrestres- de Kinshasa. No es casualidad que la independencia del entonces Zaire, en 1960, estuviese marcada por el intento secesionista de Katanga, sofocado a duras penas por la ONU. Y no es casualidad que Laurent-Desiré Kabila, cuya rebelión en 1998 puso fin al régimen brutal de Mobutu Sese Seko, procediese de Katanga, o que recibiese la ayuda imprescindible e interesada de Ruanda y Uganda para tomar Kinshasa sin apenas oposición.

Si la riqueza y por tanto la codicia es el trasfondo general de los conflictos, el desencadenamiento de los enfrentamientos armados en la RDC parece guardar relación muy directa con los acontecimientos posteriores al genocidio de los tutsi en Ruanda en 1994. Pero la reflexión sobre la incapacidad y falta de voluntad de la comunidad internacional para detener la más grave masacre de la segunda mitad del siglo XX ha ocultado tal vez las preguntas sobre cómo haber evitado el conflicto en la RDC y haber evitado la necesidad de seguir recurriendo al uso de la fuerza armada en los Grandes Lagos. El concepto mismo de prevención de conflictos, que en general adolece de una gran vaguedad, podría comenzar a concretarse mediante el análisis de la acción o de la inacción internacional ante situaciones que constituyen amenazas potenciales, pero claramente identificadas, a la paz y seguridad internacionales.

La situación que se vivió en los campos de refugiados de Goma y los Kivus después de 1994 es, sin duda, una de esas situaciones. Aun cuando no es posible contestar con rotundidad a la pregunta de si la más grande guerra africana hubiera podido haberse evitado, lo cierto es que la comunidad internacional no puso los medios para ello cuando ya se anticipaba la catástrofe. Los Estados de la ONU prefirieron ignorar una propuesta del Secretario General que retrospectivamente puede considerarse preventiva respecto del principal foco de violencia que ha pervivido hasta hoy en los Kivus. Recordar qué pasó entonces puede servir para encauzar la reflexión sobre la prevención de conflictos más allá del discurso abstracto que ha hecho fortuna en los últimos años.

El origen de la violencia en la RDC no puede desvincularse de la presencia masiva de genocidas ruandeses en el este del país. La intervención francesa que, bajo la denominación Operación Turquoise y con autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, tuvo lugar en Ruanda inmediatamente después de la consumación del genocidio de los tutsi facilitó la huida hacia el entonces Zaire de más de un millón de personas, en su mayoría de etnia hutu, entre quienes se encontraban los principales responsables del genocidio. La repatriación de los refugiados se convirtió, como viene siendo habitual desde finales de la década de 1980, en la principal preocupación de la comunidad internacional. En particular, la Misión de los Miembros del Consejo de Seguridad que visitó Ruanda en 1995 pronosticó que la situación en la región sería “inherentemente inestable” mientras que casi dos millones de ruandeses permanecieran en campos, dentro o fuera de su propio Estado³⁰. El Consejo decidió, por tanto, *ajustar* el mandato de la misión de la ONU en Ruanda (UNAMIR), para lograr repatriación en el marco de lo establecido en los Acuerdos de Paz de Arusha³¹.

³⁰ Cfr. Doc. NU S/1995/297, de 1995, párrafo 2; el Informe de la Misión del Consejo de Seguridad, en Doc. NU S/1995/164.

³¹ Desde su origen, el mandato de UNAMIR quedó adscrito al cumplimiento de estos Acuerdos de 4 de agosto de 1993, que incluían el retorno de los refugiados tutsi y el fin de la hegemonía hutu, mediante el establecimiento de un Gobierno de transición con participación del Frente Patriótico Ruandés -*vid.* Res. 872 (1993) y Doc. NU S/2648, de 1993.

Así, mediante su Resolución 997 (1995), el Consejo pidió a UNAMIR, por un lado, que ayudase al Gobierno de Ruanda mediante la realización de actividades de supervisión y control para facilitar el retorno voluntario y seguro de los refugiados y su reintegración en las comunidades de origen, y, por otro, que apoyase la prestación de “asistencia humanitaria” y contribuyese a “la seguridad de las agencias humanitarias en caso de necesidad”³². Poco después, el mandato de UNAMIR se extendió también a la prestación de *apoyo logístico* a ACNUR y a “otras agencias internacionales implicadas en la repatriación de los refugiados”³³.

Sin embargo, la tan deseada repatriación no se producía. El Secretario General había presentado al Consejo, ya en noviembre de 1994, un *Informe sobre seguridad en los campos de refugiados ruandeses* que comenzaba reconociendo que la ONU no había logrado impedir “uno de los más masivos y súbitos movimientos de refugiados de la historia moderna”. Según ese informe, el millón doscientas mil personas que se había instalado en Kivu (Zaire) en apenas unos días del mes de julio de 1994 se hacinaba en campos caóticos, en condiciones de inseguridad creciente y “completa dependencia de las agencias asistenciales”³⁴.

En los meses posteriores al genocidio, la ONU había comenzado a desarrollar en Ruanda actuaciones del más amplio espectro, desde la asistencia prestada a grupos vulnerables hasta proyectos de *reconstrucción y rehabilitación* de las actividades productivas. El Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos pretendía liderar el “fortalecimiento” del sistema judicial ruandés, además de que su precaria oficina supervisaba el respeto de los derechos humanos y prestaba al Gobierno asistencia técnica al efecto³⁵. Pese a todo, los refugiados, en particular los residentes en los campos de Kivu, no parecían dispuestos a regresar “voluntariamente”.

En ese contexto, el Secretario General esbozó la iniciativa audaz de crear una operación de mantenimiento de la paz –o autorizar a uno o más Estados para que emprendieran una operación semejante– que garantizase la seguridad en los campos de refugiados hutu, y en particular que garantizase la separación entre los civiles y los líderes políticos y militares responsables del genocidio, a quienes se atribuían amenazas e intimidaciones precisamente dirigidas a evitar el “retorno voluntario”³⁶. Los genocidas utilizaban, en efecto, a los hutu inocentes como escudos de protección contra la venganza, pero también en contra de la justicia. Por su parte, el Gobierno del entonces Zaire había solicitado apoyo internacional para garantizar la seguridad en los campos a condición de que se llevase a cabo la repatriación.

La acción armada propuesta por el Secretario General habría de proteger tanto la distribución de la asistencia como el traslado de los refugiados hasta la frontera, donde UNAMIR tomaría el relevo de la nueva operación y escoltaría a los refugiados hasta sus lugares de origen³⁷. Pero el Consejo de Seguridad no se hizo eco de la petición ni de los temores del Secretario General, tal vez porque ningún Estado se mostró dispuesto a aportar las tropas necesarias. Pero el tiempo ha venido a demostrar que el enquistamiento de una situación que entonces pudo haberse desactivado ha sido uno de los detonantes de la guerra y sigue siendo uno de los obstáculos a de la paz en la RDC. Cinco años después, el Acuerdo de Lusaka de 1999, que puso las bases de la paz en la RDC, reiteraba la necesidad de llevar a cabo acciones de imposición de la paz (*peace enforcement operations*), tales como la localización e identificación (*tracking down*) y el desarme y repatriación de los miembros de grupos armados, así como la identificación (*screening*) de los responsables de matanzas y crímenes contra la humanidad y su puesta a disposición del Tribunal Penal Internacional para Ruanda.

³² Párrafo 3, b), c) y e).

³³ Resolución 1029 (1995), párrafo 1, c).

³⁴ Doc. NU S/1994/1308, de 1994, párrafo 6.

³⁵ *Vid.* Doc. NU S/1995/297, de 1995, especialmente párrafos 11, 14 y 15.

³⁶ *Cfr.*, Doc. NU S/1994/1308, de 1994, párrafo 30.

³⁷ *Cfr. ibid.*, párrafos 2, 5, 12, 15, 18 y 19.

2.2.2. Creación de MONUC en el marco de los Acuerdos de paz

Ahora es MONUC quien, más de diez años después de que aquella propuesta no fuese atendida, debe utilizar la fuerza para poner fin al foco de tensión que contribuyó a desatar una guerra que ha costado casi cuatro millones de muertos. Y esa dimensión coercitiva del mandato de MONUC ha sido tal vez el principal lastre de la que ha llegado a convertirse en la mayor operación de paz del mundo. A lo largo de las sucesivas ampliaciones de su mandato, la operación de la ONU en la RDC ha adquirido, en efecto, un marcado carácter bifronte, de construcción e imposición de la paz, aun cuando no haya dejado de ser una operación *integrada* de última generación. Hoy cabe afirmar que MONUC carece, por razón de su tamaño, de la flexibilidad necesaria para cumplir ese doble papel de consolidar e imponer la paz, y que sin embargo carece, pese a su tamaño, de los medios necesarios para desempeñar con eficacia un mandato de enorme complejidad.

Desde que el 30 de marzo de 2005, mediante su Resolución 1596, el Consejo de Seguridad transformase su mandato de favorecer el desarme voluntario de los grupos armados de la RDC en un mandato coercitivo del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, la Misión tiene que 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 el este 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*, que conforman las FDLR (*Forces démocratiques pour la libération du Rwanda*, hoy en su mayoría compuestas por descendientes de los genocidas y otras personas no responsables del genocidio)³⁸, al

³⁸ 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. Ahora bien, la mayoría de los miembros de las FDLR -tal vez no sus líderes- no es culpable de genocidio,

tiempo que desarma y desmoviliza a las diversas milicias locales. En ambos casos, se trata de grupos armados que no han firmado los acuerdos de paz, o que no han mostrado intención de cumplirlos, y por ello reciben la denominación de *fuerzas negativas*.

Todavía hoy, unos pocos cientos de antiguos genocidas que escaparon de Ruanda como refugiados mantienen como rehén a sus propios descendientes y a la población civil de origen ruandés y de origen local, y alimentan la espiral de tensión y de incompreensión entre viejos rivales, ofreciendo argumentos a quienes no desean la paz en los Grandes Lagos. Ese grupo reducido de personas, a quienes el Secretario General de la ONU propuso identificar y separar del resto de los refugiados hace casi diez años, ha favorecido la extensión del conflicto en círculos concéntricos.

La guerra en el entonces Zaire fue convirtiéndose, desde su estallido en 1998, en una complejísima y cambiante mezcla de intervención externa, sobre todo de los países vecinos, al tiempo que daba lugar a múltiples manifestaciones de insurgencia local, tanto de guerrillas nacionales y extranjeras como de fenómenos paramilitares en la región³⁹. La ruptura de quien se había convertido en el 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 control territorial en la mitad oriental del país, y al surgimiento de nuevos grupos armados con apoyo de los Estados antes aliados y de otros Estados de la región.

Los primeros esfuerzos de paz no se hicieron esperar, pero se circunscribieron a la firma de acuerdos que nadie parecía dispuesto a cumplir. En realidad, el temor a las consecuencias de una partición del país indujo los pri-

puesto que tenían entre 5 y 15 años cuando huyeron a la República Democrática del Congo con sus padres; la mayoría de los genocidas fueron asesinados o perdieron la vida en los campos de refugiados de la RDC entre 1996 y 1998.

³⁹ Los principales grupos armados identificados por la ONU en 1999 eran las fuerzas del anterior Gobierno de Ruanda (*ex-FAR*) y la milicia *Interahamwe*, el Allied Democratic Front, el Lord's Resistance Army, las Forces for the Defence of Democracy of Burundi, el Former Uganda National Army, el Uganda National Rescue Front II; el West Nile Bank Front; y el National Front for the Total Independence of Angola (S/1999/790, pág. 12).

meros esfuerzos internacionales de mediación diplomática, que desembocaron en el Acuerdo de cese el fuego de Lusaka, también muy complejo y frágil, en julio de 1999⁴⁰. Ese Acuerdo es fundamento jurídico del consenso acerca de la creación de MONUC, formalmente establecida por el Consejo de Seguridad en noviembre de 1999, mediante su Resolución 1279. Las partes en conflicto decidieron pedir a la ONU que elaborase un plan de acción para la aplicación del alto el fuego y a tal efecto crease una operación de paz, que debía verificar y supervisar lo acordado, incluyendo en particular el desarme, la desmovilización, el reasentamiento y la reintegración de todos los miembros de grupos armados, así como la retirada ordenada de todas las fuerzas extranjeras presentes en el territorio de la RDC.

Lusaka preveía una operación coercitiva en este último aspecto, pero 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 2005, cuando se hizo evidente que MONUC no podría de otro modo encauzar el proceso de paz. A finales de 1999, según lo previsto en Lusaka, se puso en marcha el Diálogo Inter-Congoleño, que en realidad otorgaba representación política a los principales grupos armados como paso previo hacia una transición democrática basada en la *realpolitik*. Pero los informes de la ONU calificaban la situación en la RDC como catastrófica desde el punto de vista humanitario, mientras que las tropas ruandesas y ugandesas campaban a sus anchas en la mitad oriental del país, se multiplicaban las acciones de las milicias locales, en particular de los Mai-Mai, contra la población civil, y se recrudecía el enfrentamiento entre los Lendu, apoyados por Uganda, y los Hema, apoyados por Ruanda. Pese a todo, en enero de 2001, el asesinato de Laurent-Desiré Kabila y la toma

del poder de su hijo Joseph Kabila dieron un espectacular impulso a las posibilidades de la paz.

El Diálogo Congoleño logró alcanzar un amplio consenso en Sun City, Sudáfrica, en abril de 2002, que se concretó en diciembre de ese mismo año, en Pretoria, mediante la firma del Acuerdo global e incluyente sobre la transición en la RDC⁴¹. Los líderes de la guerra, a los que se unió simbólicamente la sociedad civil, se dispusieron así a hacer la paz ateniéndose a un calendario consensuado, y establecieron directrices para la constitución de un Gobierno de transición y la redacción de una Constitución provisional. La comunidad internacional avaló sin reservas una transmutación casi milagrosa de los señores de la guerra en líderes políticos.

MONUC a duras penas ha logrado que no descarrile el proceso de transición, aun careciendo de los recursos necesarios, tanto humanos como logísticos, para dar cumplimiento a los distintos aspectos de su mandato, sobre todo los de carácter coercitivo. Ese mandato inabarcable ha favorecido las críticas a su pasividad por la vigorosa prensa congoleña, y en ocasiones la animadversión de la población local. Pero MONUC ha comenzado en el último año a emprender acciones ofensivas en Ituri y en los Kivus, formalmente en apoyo de las fuerzas armadas congoleñas (FARDC). La inminencia de las elecciones ha logrado que la operación de la ONU sea reestructurada y afronte el verdadero desafío de la paz. Además de que esa intervención supondría el cese de la amenaza a la población local en la zona oriental del país, los informes de la ONU abiertamente identifican la presencia de los ex-FAR/ *Interahamwe* en la RDC como la fuente de la discordia en el conjunto de la región de los Grandes Lagos y como el principal obstáculo al proceso congoleño de transición⁴².

⁴⁰ Vid. texto en <http://www.iss.co.za/AF/profiles/DRCongo/cdealer/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 Liberation du Congo* (MLC, apoyado por Uganda) y por unas 50 personas que representaban las dos facciones escindidas del *Rassemblement Congolais pour la Democratie* – RDC. Los objetivos 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*), y el desarme de las milicias y grupos armados presentes en el territorio de la RDC.

⁴¹ *Global and All Inclusive Agreement on the Transition in the RDC*; vid. texto en <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/MH11-65G8B8?OpenDocument>, consultado en diciembre de 2005.

⁴² *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 brindan 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, pág. 73).

3. Doble línea de acción del Consejo de Seguridad de la ONU en la RDC

3.1. Apoyo al proceso de transición democrática y a la celebración de elecciones

3.1.1. Mandato general de MONUC: Consolidación de la paz en la RDC

El paradigma que vincula fragilidad de las estructuras del Estado, explotación ilegal de recursos, tráfico de armas, violencia generalizada, violaciones de derechos humanos e impunidad no indica por dónde comenzar, y ciertamente se ha desatendido el aspecto crucial del control de la explotación de las riquezas naturales. La ONU ha realizado un esfuerzo, muy considerable en términos relativos, de reforzamiento de MONUC para que a su vez asista y fortalezca al Estado congoleño a lo largo del proceso de transición democrática. Esa asistencia es prestada respecto de las principales manifestaciones de la acción pública, desde la organización de las elecciones hasta la reforma de las fuerzas de orden público o la elaboración de leyes, teniendo en cuenta los principios de la democracia y el Estado de derecho proclamados en el Acuerdo de Pretoria⁴³.

Las carencias más importantes en el mandato de MONUC afectan a la igualmente imprescindible reforma del sistema de justicia, si bien la UE ha lanzado muy recientemente un programa de 8 millones de euros, denominado REJUSCO, para restablecer o for-

talear la acción judicial que de momento se limita al este del país⁴⁴. Por lo demás, las carencias de la justicia en la RDC no pueden ser paliadas mediante la anunciada actuación del Tribunal Penal Internacional. Esa actuación se ha iniciado espectacularmente mediante el procesamiento de Lubanga, jefe de una de las milicias más sangrientas de la RDC (*Union of Patriotic Congolese*), y primera persona que ha comparecido como acusado ante el Tribunal. El TPI sólo realizará en su caso juicios muy tardíos de apenas un puñado de responsables de las mayores atrocidades de la guerra que comenzó en 1998. Y considerando la colaboración plena que le ha ofrecido el Gobierno, no será fácil que actúe contra altos cargos gubernamentales y militares⁴⁵. Aunque buena parte de los líderes de los grupos armados de Ituri está en prisión, algunos de los que MONUC entregó a las autoridades han sido liberados en Kinshasa, y no se ha emprendido todavía ninguna acción legal contra ellos⁴⁶.

Con independencia de los problemas de la justicia, esta dimensión de consolidación de la paz del mandato de MONUC se centra en el apoyo a los aspectos esenciales del proceso de transición, y evoca la labor desempeñada por las administraciones civiles de carácter temporal establecidas en Kosovo y Timor Oriental, con plenos poderes, a partir de 1999. La capacidad de acción de MONUC depende sin embargo de la voluntad de las autoridades de la transición, que tienden a perpetuar el proceso para mantenerse en el poder, cuando no para enriquecerse de modo ilícito. Aun así, el calendario de las urnas está siendo en términos generales respetado. El proyecto de Constitución -que hoy sustituye a la Constitución de la transición- fue aprobado por las Cámaras congoleñas el 16 de mayo de 2005, y

⁴⁴ Vid. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/845&type=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=fr>, consultado en junio de 2006.

⁴⁵ Por lo demás, respecto de la situación en los Kivus, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda no abrirá procesos nuevos, puesto que está devolviendo a la justicia nacional a algunos de los presuntos criminales bajo su jurisdicción para cumplir la decisión del Consejo de Seguridad de poner fin a su actuación en 2010. Así, el Consejo de Seguridad pidió a MONUC que asista al Tribunal de Arusha en el desempeño de su mandato en relación con el arresto y la puesta a disposición sólo de aquellos que ya hubiesen sido procesados y permaneciesen en rebeldía (S/PRST/2005/15).

⁴⁶ S/2005/506, párrafo 30.

⁴³ Vid. en particular Resolución 1565 (2004) del Consejo de Seguridad, que completa y sistematiza el mandato.

abrumadoramente aprobado por la población mediante referéndum de 27 de noviembre. El plazo máximo del período de transición, una de cuyas dos posibles ampliaciones semestrales ya ha sido agotada, termina el 30 de junio de 2006, y todo indica que las elecciones se celebrarán finalmente con sólo un mes de retraso⁴⁷.

La elaboración del censo se completó a buen ritmo desde comienzos del verano de 2005, cuando los 9.000 puestos y equipos móviles dotados con medios informáticos comenzaron a elaborar los datos del censo electoral. Pero los retrasos en la distribución del material y las dificultades de acceso a las zonas más remotas de la RDC habían llegado a poner en peligro el proceso, y MONUC hubo de ampliar su mandato en un sentido que no había sido previsto inicialmente. El Secretario General de la ONU puso a disposición de la Comisión Electoral Independiente, con la aprobación del Consejo mediante su Resolución 1621 (2005), los medios logísticos de MONUC, cuyas 80 aeronaves conforman la principal línea aérea de la RDC. En este caso, el apoyo otorgado por la ONU al Gobierno de la transición sí puede considerarse un ejemplo de eficacia⁴⁸.

Ahora bien, el principal obstáculo a la celebración de elecciones libres y democráticas en la RDC tiene carácter político, y deriva de la propia configuración cuatripartita del Gobierno de transición, algunos de cuyos miembros aún no creen en la viabilidad del proceso, o tienen escaso interés en apoyar una transición que les desbancará del poder. Junto a ello, la figura controvertida de Tshisekedi, un viejo líder político de 75 años que se ha convertido en el más firme opositor del Gobierno de transición, y cuya credibilidad hoy es proporcional a la corrupción de los gobernantes, puede también representar una amenaza durante la campaña electoral e incluso a la estabilidad del nuevo Gobierno de la RDC⁴⁹.

⁴⁷ Las Cámaras legislativas aprobaron mediante decisión conjunta de 17 de junio de 2005 la ampliación del período de transición –inicialmente fijado en dos años– por un período de 6 meses. El Acuerdo de Pretoria autoriza una segunda y última ampliación semestral, pero prevé que las instituciones de la transición sigan en funcionamiento hasta que se celebren las elecciones.

⁴⁸ En relación con esta nueva función, MONUC ha transportado a más de medio millón de personas y más de 100.000 toneladas de carga (<http://www.monuc.org/Aviation/Default.aspx>, consultado en enero de 2006).

⁴⁹ Vid. un exhaustivo y muy interesante análisis de este contexto político en Op. Cit. *Congo's Elections*, p. 10 y ss.

Las tensiones debidas a la *realpolitik* de inspiración internacional y al contexto local no han podido ser mitigadas por el 'Comité internacional de acompañamiento de la transición' (CIAT), órgano peculiar compuesto por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y por países africanos (Sudáfrica, Gabón, Zambia, Angola), Bélgica y Canadá, además de la Unión Europea y la Unión Africana, para apoyar y supervisar la transición, tal como prevé el Acuerdo global e incluyente de 2002. El CIAT no ha sido capaz de cumplir su función de ejercer presión sobre los líderes políticos en la RDC, hasta el punto de haberse convertido en un órgano de denuncia pública de la manipulación política que rodea el proceso electoral⁵⁰.

3.1.2. Reformas en el ámbito de la seguridad y reforzamiento de MONUC con apoyo de la UE

Las próximas elecciones son condición necesaria, pero no suficiente, para consolidar la paz y lograr que arraigue la democracia en un contexto de violencia y extrema pobreza. Para evitar el resurgimiento del enfrentamiento armado es indispensable completar el proceso de formación e integración o *brassage* de la policía y el ejército de la RDC, tal como se prevé también en los Acuerdos de Pretoria. Esa labor de reforma del ámbito de la seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) incluía al ejército, cuya 'integración' debería dar lugar a la creación de brigadas compuestas de modo equitativo por efectivos procedentes de distintas regiones y etnias⁵¹, y a la policía, cuyo readiestramiento debería traducirse en la garantía del respeto a los derechos humanos de la población congoleña.

MONUC tiene que coordinar el readiestramiento de 32.000 policías, para lo cual ha puesto en marcha programas de 'formación de formadores', mientras supervisa la creación de unidades *integradas*. La Unión Europea ha emprendido al respecto una acción pionera, de carácter en buena medida simbólico, para formar

⁵⁰ Vid. *ad. ex.* <http://www.lukor.com/not-mun/africa/0605/26132311.htm>, consultado en mayo de 2006.

⁵¹ Vid. artículo 180 de la Constitución de transición.

y equipar a los poco más de mil policías de la *Integrated Police Unit* (IPU), una unidad de élite compuesta por 1.100 policías y destinada a sustituir al contingente especial de MONUC en la tarea de proteger al Gobierno provisional y a las instituciones de la transición. En la operación, que puede considerarse una verdadera 'acción común' en el marco de la PESC, han intervenido la Comisión -que por primera vez ha destinado fondos de la cooperación al desarrollo a adquirir armas antidisturbios-, el Consejo -mediante la creación de EUPOL-Kinshasa, en la que han llegado a participar 30 personas- y algunos Estados miembros -mediante aportaciones coadyuvantes en dinero o en especie.

Más dificultades aún presenta el intento de lograr un *ejército integrado* en la RDC, teniendo en cuenta que buena parte de sus más de 100.000 efectivos han estado vinculados a alguna de las facciones que participaron en la guerra. El Consejo de Seguridad ha vinculado, no obstante, a ese proceso el levantamiento progresivo del embargo de armas⁵², y -en lo que constituye una prueba de la extrema lentitud del proceso- se ha visto obligado recientemente a restablecer el Comité que vela por el cumplimiento de dicho embargo⁵³.

En la RDC, los soldados no reciben con regularidad un salario que, además, es insuficiente para vivir con dignidad. El ejército sigue constituyendo, por tanto, una fuente de inestabilidad social y de inseguridad, y con frecuencia se imputan a sus efectivos actos de pillaje y ataques a la población civil. Además, la decisión -pragmática, pero consecuente con la idea de repartir el poder entre quienes ejercen control territorial- de incluir como altos mandos de las FARDC a quienes fueron líderes de grupos armados, y en buena parte res-

ponsables de las atrocidades de la guerra, constituye una amenaza latente al proceso de transición.

La Unión Europea ha manifestado a través de Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, su compromiso de apoyar el *brassage*, y estableció a tal efecto una operación específica, a solicitud del Gobierno congoleño, denominada EUSEC RD Congo. Desde junio de 2005 y durante doce meses, esta operación -integrada por nueve personas y con un presupuesto de 1,6 millones de euros- ha ofrecido asistencia y asesoría para realizar las reformas necesarias en el ámbito de la seguridad, en particular mediante la promoción de líneas y directrices de acción que respeten los derechos humanos, el Derecho Humanitario, el Estado de derecho y el buen gobierno y la transparencia⁵⁴. Entre los objetivos más concretos, y en lo que constituye la condición necesaria para el funcionamiento del ejército, la UE ha colaborado en la puesta en marcha de sistemas que garanticen que los soldados cobren efectivamente sus salarios de subsistencia. Los procesos más drásticos, como el llamado *vetting* o depuración de quienes hayan estado relacionados con la comisión de crímenes graves en todas las instancias del poder público y en particular en las fuerzas de orden público, se consideran de momento inviables en la RDC.

Todo indica, por tanto, que el ejército y la policía congoleños son incapaces de hacer frente a sus funciones de mantener la seguridad y el orden, sin menoscabo de los derechos humanos, durante el proceso que ha de conducir a las elecciones. El Consejo de Seguridad ha realizado, por ello, nuevas ampliaciones de los contingentes de MONUC, especialmente del contingente policial⁵⁵. En este marco, y en un esfuerzo de aprovechamiento de recursos internacionales que muestra también la fragilidad estructural de MONUC, el Consejo ha decidido asignarle, en principio hasta el 1 de julio de

⁵² El embargo de armas fue decretado mediante la Resolución 1493 (2003) -pár. 20- y prorrogado posteriormente, al tiempo que se creaba un Comité del Consejo de Seguridad para vigilar su cumplimiento, mediante la Resolución 1533 (2004), que incluye referencias al flujo de armas constatado mediante los informes del grupo de expertos sobre explotación de las riquezas naturales. Ese embargo no resulta aplicable a las unidades de las FARDC y de la policía que hayan completado el proceso de *brassage*, tal como establece la Resolución 1596 (2005), pár 2, a).

⁵³ Según la información suministrada por MONUC el 19 de mayo de 2006, sólo nueve brigadas integradas, de 3.500 efectivos, se han sometido al proceso de *brassage*. Vid. también Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1654 (2006).

⁵⁴ Vid. http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=909&lang=ES, consultado en marzo de 2006.

⁵⁵ Mediante la Resolución 1621 (2005), de septiembre de 2005, autorizó el despliegue temporal, vinculado a la celebración de las elecciones, de 841 nuevos efectivos de MONUC, en su gran mayoría policías. El componente militar ha sido reforzado -pero sólo en 300 efectivos destinados a Katanga- también para afrontar la posible inestabilidad asociada al período electoral y los meses posteriores -vid. Res. 1635 (2005), que amplía el mandato de MONUC hasta septiembre de 2006.

2006, un batallón de infantería, un hospital militar y 50 observadores militares que formaban parte de ONUB, la operación de la ONU en Burundi⁵⁶.

Finalmente, el Consejo de Seguridad ha atribuido un mandato coercitivo del Capítulo VII de la Carta a la operación militar lanzada por la Unión a petición del Secretario General de la ONU, EUFOR RD Congo, para prestar apoyo a MONUC durante un plazo que concluirá cuatro meses después de la celebración de la primera ronda de las elecciones legislativas y presidenciales. Las funciones de los 450 efectivos de EUFOR RD Congo desplegados en Kinshasa y los 1.400 desplegados en Gabón, dispuestos a actuar en su caso como fuerza de intervención inmediata, son ayudar a la MONUC a afrontar situaciones de grave dificultad para cumplir con su mandato, contribuir a la protección de los civiles que se encuentren en peligro inminente de violencia física en las zonas en que esté desplegada, contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa y ejecutar operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corran peligro, además de garantizar su propia seguridad y movilidad⁵⁷.

El aspecto más relevante del mandato es la posibilidad de actuar para contribuir a la protección de población civil, puesto que hasta hace apenas tres años los mandatos coercitivos del Consejo de Seguridad de la ONU sólo ofrecían protección al personal de las agencias humanitarias de la ONU y al de las ONG que colaborasen con ellas en la prestación de asistencia humanitaria⁵⁸. El Consejo de la UE ha destinado 11,5 millones de euros para desarrollar la operación, en la que participan 19 países europeos, y que constituye un ejemplo tal vez simbólico pero genuino del *multilateralismo efectivo* proclamado en la Estrategia Europea

de Seguridad de 2003⁵⁹. La decisión concreta de actuar mediante el uso de la fuerza será adoptada por la UE –en particular según las directrices estratégicas del Comité Político y de Seguridad creado por el Consejo en el marco de la PESC– pero sólo a solicitud del Secretario General de la ONU o, en caso de urgencia, en estrecha consulta con MONUC.

3.2. Acción de imposición de la paz en Ituri y los Kivus

3.2.1. Mandato coercitivo de MONUC

Mediante la Resolución 1291 (2000), de febrero de 2000, el Consejo de Seguridad estableció un mandato para MONUC en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que en sucesivas ocasiones quedará expresamente vinculado a la zona oriental de la RDC. MONUC podía adoptar “ todas las medidas necesarias ” –lo que incluye el uso de la fuerza en el lenguaje del Consejo– en las zonas de despliegue de sus batallones de infantería, y dentro de sus posibilidades, para proteger al personal de la ONU y al personal adscrito a la Comisión Militar Mixta establecida por el Acuerdo de Pretoria, así como para proteger sus instalaciones y equipos y garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su personal. Además, y este aspecto es novedoso respecto de los frecuentes mandatos coercitivos emitidos por el Consejo a partir de 1991, se autoriza a MONUC a recurrir a la fuerza para proteger a los civiles amenazados de violencia física inminente, y el Consejo ha reproducido la autorización con ocasión del mandato otorgado a EUFOR RD Congo mediante su Resolución 1671 (2006).

Ahora bien, el Consejo no impone, sino que faculta a MONUC a actuar usando la fuerza armada. El criterio

⁵⁶ Vid. Resolución 1669 (2006), de abril de 2006, párrafo 1.

⁵⁷ Vid. Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 1671 (2006), de 25 de abril, párrafo 8, y Acción Común del Consejo de la UE 2006/319/CFSP, de 27 de abril de 2006. Alemania ha cedido a la UE su base militar de Postdam como cuartel general de EUFOR RD Congo. El Congreso español aprobó el pasado 30 de mayo la adscripción a esa fuerza de 150 efectivos militares.

⁵⁸ Vid. Luis Peral, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*. Madrid, Trotta, 2001, especialmente su tercera parte.

⁵⁹ La Estrategia, titulada *Una Europa segura en un mundo mejor*, fue elaborada por Javier Solana, Alto Representante de la PESC, y adoptada por el Consejo Europeo en su reunión de Bruselas de diciembre de 2003 (vid. texto en http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=ES&mode=g)

relevante es la capacidad de la Misión, según apreciación propia, en relación con la necesidad de realizar una acción armada para cumplir los fines descritos. El ‘síndrome de Ruanda y Sebrenica’, y las consecuencias del *Informe Brahimi*⁶⁰, han incidido en la sustitución del tradicional mandato de protección de los agentes y los bienes humanitarios por el mandato sin precedentes de proteger directamente a los civiles amenazados de violencia física inminente, si bien “dentro de las posibilidades” de la operación de paz. En la práctica, la falta de medios o de preparación del componente militar y otras consideraciones logísticas han reducido al mínimo la actuación armada de MONUC, aunque ha intervenido en diversas ocasiones con posterioridad a matanzas y ataques a la población civil⁶¹. Respecto de las labores humanitarias, el mandato de MONUC se cifró en *facilitar* la tarea de las agencias de la ONU y de las ONG.

La cautela con la que se redacta el contenido coercitivo del mandato de MONUC obedece, al menos en el momento inicial de su despliegue, a la palmaria insuficiencia de sus medios, tanto personales como logísticos. En marzo de 2001, MONUC estaba integrada por un total de 288 oficiales de enlace y observadores militares, algunos de ellos instalados en los cuarteles de las facciones que acababan de firmar la paz. El amplio mandato conferido a la operación por el Consejo de Seguridad tal como se contemplaba en el Acuerdo de Lusaka –que incluía el desarme y la repatriación– requería, por tanto, el *apoyo activo* de quienes ejercían control sobre el territorio y apenas habían dejado de ser beligerantes⁶².

Ahora bien, tal como se demostró respecto del estallido de violencia que tuvo lugar en Bunia a principios de

2003, y que desencadenó la Operación Artemis de la UE⁶³, MONUC carecía de capacidad para responder con eficacia ante situaciones en que el repunte de la violencia hiciese necesario recurrir a la fuerza armada para proteger a los civiles en peligro. MONUC contaba en ese momento con 5.537 efectivos militares y 500 observadores, y contaba también con el personal civil “adecuado” –la decisión sobre el número y asignación de tareas corresponde a la Secretaría– en los ámbitos de derechos humanos, asuntos humanitarios, administración e información pública, protección de niños, salud y asuntos políticos.

Pero la desproporción entre el tamaño de MONUC y la complejidad de su mandato era patente. Mediante su Resolución 1565 (2004), de 1 de octubre de 2004, el Consejo autorizó la duplicación de los efectivos de MONUC (5.900 nuevos militares y 341 nuevos policías civiles) y el aumento del personal civil y de los medios de transporte y logísticos, al tiempo que enmarcó en el Capítulo VII la mayor parte de su mandato. Los dos principales aspectos que se incorporaron entonces al actual mandato coercitivo autónomo de la Misión son la acción dirigida a hacer cumplir el embargo de armas, con especial referencia al patrullaje de los lagos⁶⁴, y la *acción preventiva* respecto de potenciales brotes de violencia que pudiesen poner en peligro el proceso de transición. Así, el Consejo decidió que la Misión –una vez más “dentro de sus posibilidades”– debería “desplegar[se] y mantener una presencia en las zonas clave de posible inestabilidad”, mencionando la zona oriental del país, con el fin de restablecer la confianza y disuadir cualquier forma de violencia que pudiera poner en peligro el proceso político⁶⁵.

⁶⁰ Vid. *passim* Report of the Panel on United Nations Peace Operations, en http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/.

⁶¹ La operación integrada de la ONU sigue en estos casos un protocolo de actuación que combina la acción militar y civil, con personal humanitario y personal encargado de derechos humanos y protección de niños, además de forenses acompañados de autoridades judiciales congoleñas.

⁶² Resolución 1291 (2000), párrafo 9 de la Parte Dispositiva; y S/2001/73, de 2001, párrafo 50. A comienzos de 2001, MONUC comenzó a verificar la retirada de tropas extranjeras de ciertas zonas del este de la RDC, así como en Kisangani, mientras procuraba supervisar el cese de la beligerancia de las facciones rebeldes que en su mayoría habrían de incorporarse al Gobierno de transición a partir de junio de 2003 (*ibid.* pár. 28 y 29).

⁶³ Vid. los documentos esenciales sobre esta primera operación coercitiva en el marco de la PESC en http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=605&lang=en, consultados en diciembre de 2005.

⁶⁴ La labor de verificación de MONUC respecto del embargo de armas se amplía a la prohibición de toda forma de asistencia a las “fuerzas negativas”, con mención expresa a los Kivus y a Ituri, mediante la Resolución 1596 (2005), párrafo 3.

⁶⁵ El mandato, por lo demás, incluía la tarea de “observar e informar” sobre la posición de los grupos y los movimientos armados y sobre la presencia de fuerzas militares extranjeras en las zonas de inestabilidad”, sobre todo supervisando las pistas de aterrizaje y las fronteras.

Aunque no cabía dudar de cuáles eran los fines de MONUC, permanecía no obstante la indefinición sobre la cuestión crucial de cómo dar cumplimiento a esos fines. El ataque contra MONUC en el que perecieron nueve cascos azules en febrero de 2005 cerca de la ciudad de Kafé, en Ituri, supuso un cambio drástico en la posición del Consejo de Seguridad, que mostró un apoyo sin fisuras a la contundente respuesta armada –una acción tal vez innecesaria y, desde luego, desafortunada- contra las milicias presuntamente responsables de esa matanza⁶⁶.

En este contexto de creciente tensión, la Resolución 1592 (2005), de 30 de marzo de 2005, ofrecía la última versión del mandato de MONUC en cuanto a los medios de acción coercitiva, afirmando que en virtud de aquella Resolución 1565 “MONUC puede utilizar tácticas de acordonamiento y registro para evitar ataques contra civiles y desbaratar la capacidad militar de los grupos armados ilegales que siguen recurriendo a la violencia en esa zona”, con expresa mención a las antiguas FAR y a las milicias *Interahamwe*, que en aquel momento –después del desarme y la repatriación de unas 6.000 personas- se habían reducido a un número de entre 8000 y 10000 individuos responsables del genocidio, atrincherados en la selva, aunque entre 20.000 y 30.000 personas eran dependientes de ellos. Al parecer, la inmensa mayoría de estas personas estaría dispuesta a regresar a Ruanda, pero se lo impedían quienes seguían temiendo a la justicia por haber participado directamente en el genocidio ruandés⁶⁷.

Tal como estableció el Consejo de Seguridad de la ONU, MONUC debía desarrollar junto al Gobierno de la RDC un “concepto conjunto de operaciones” que permitiese a las FARDC asumir por sí la tarea de desarmar a los combatientes extranjeros con la asistencia y el apoyo de MONUC⁶⁸. La exclusión de la posibilidad de recurrir a la fuerza armada respecto de la desmovi-

lización y repatriación que se desprendía de la Resolución 1565⁶⁹ desapareció en la nueva Resolución 1592. De este modo, y teniendo en cuenta la escasísima preparación y la absoluta carencia de medios de las FARDC, y considerando también el mandato previo de recurrir a la fuerza en casos de ataque directo o represalia contra la población civil, el Consejo convirtió a MONUC en una operación de imposición de la paz en sentido estricto, sin perjuicio de su mandato originario de consolidación de la paz.

Las operaciones respecto de las que MONUC puede en la actualidad asumir un papel más activo y contundente, formalmente encabezadas por las FARDC, incluyen el acordonamiento y batida de las *fuerzas negativas*, la declaración de zonas desmilitarizadas, y las acciones armadas para hacer cumplir el embargo de armas. Los equipos especializados de MONUC deben además localizar a los desertores de estos grupos armados y a las personas dependientes de los líderes militares e inducirles a la repatriación, y dar la mayor difusión –en particular a través de Radio Okapi, la emisora que opera desde las sedes de MONUC- a estas operaciones y opciones⁷⁰.

Este mandato *actualizado* de MONUC se concretó en dos ultimátum a lo largo de 2005. Durante los primeros meses del año, William Lacy Swing, Representante Especial del Secretario General en la RDC y Jefe de MONUC, lanzó un primer ultimátum a las milicias de Ituri, que expiraba el 30 de marzo. En esa fecha se iniciaron una serie de acciones armadas emprendidas por contingentes de MONUC procedentes de Bangladesh, Nepal, Pakistán y Sudáfrica. Según las estimaciones entonces existentes, los grupos armados irregulares de Ituri, en su mayoría de carácter local, estaban compuestos de 15.000 personas, 6.000 de las cuales eran niños, y se había logrado la desmovilización de más de 3.700 personas. En las primeras operaciones de acordonamiento, que tuvieron lugar en Penyi, al este de

⁶⁶ Vid. Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en Doc. S/PRST/2005/10. La integración de los jefes de esas milicias en el ejército congolés no había dado lugar al desarme de las tropas bajo su mando, de modo que se imponía la necesidad de una acción más drástica.

⁶⁷ Doc. S/2004/650, par. 72.

⁶⁸ Vid. párrafos 5 y 7.

⁶⁹ Vid. pár. 5, d) en relación con párrafo 6.

⁷⁰ El Consejo de Seguridad se remite en estos aspectos concretos de la estrategia de acción militar al Tercer Informe Especial del Secretario General, contenido en el Documento S/2004/650, y en particular a su párrafo 75 apartados b), c) y d).

Bunia, participaron 600 soldados que tenían a su disposición helicópteros de combate y carros blindados; y se logró que 500 personas acudieran a alguno de los seis centros de desmovilización y desarme establecidos en la región por la Comisión Nacional de Desarme, Desmovilización y Reinserción de la RDC (CONADER)⁷¹.

En los primeros días de septiembre de 2005, Swing lanzó un segundo ultimátum a los rebeldes de las FDLR que se encontrasen en los Kivus, en este caso con el apoyo del CIAT y de los Gobiernos de Ruanda, Uganda y la RDC, exigiéndoles que abandonasen el territorio de la RDC antes de final de mes⁷². Aunque la Declaración realizada en Roma el pasado 31 de marzo por las FDLR, gracias a la labor mediadora de la Comunidad de San Egidio, había renovado la esperanza en que la desmovilización y repatriación fuesen voluntarias y por tanto pacíficas, finalmente no ha podido evitarse el recurso selectivo a la fuerza armada. La decisión formal corresponde, tal como establecen las decisiones del Consejo de Seguridad, al Gobierno cuatripartito de la RDC, pero es MONUC quien debe ofrecer apoyo a para que se lleven a cabo las operaciones más arriesgadas⁷³.

Los informes más recientes siguen dando cuenta de los límites de MONUC. En Kivu Sur, por ejemplo, las unidades de MONUC de origen sobre todo pakistaní han

sido activas en las operaciones lanzadas contra las FDLR y otras “*fuerzas negativas*” en la región, haciendo incluso incursiones en las zonas más espesas del parque Kahuzi-Biega, donde los pigmeos BaTwa siguen siendo objeto de ataques. Ahora bien, aunque las operaciones han sido eficaces para desplazar a los grupos armados de ciertas zonas, y no se descarta que la presión ejercida contribuya a favorecer las negociaciones que conduzcan a su desmovilización futura, lo cierto es que las fuerzas de la ONU no han sido capaces por sí mismas de “derrotar” a estos grupos⁷⁴. El mandato de MONUC no incluye la derrota de los grupos armados, sino de modo más indirecto y ambiguo el apoyo a las FARDC para que éstas desmovilicen y reintegren o repatrien y en su caso juzguen a los responsables del genocidio en Ruanda o de matanzas en la RDC. Todo indica que el esfuerzo de la comunidad internacional de eludir una responsabilidad que al fin y al cabo ha de asumir por la vía vicaria ha supuesto la pérdida de unos años preciosos para construir la paz.

3.2.2. Neutralidad, uso de la fuerza y operación integrada de la ONU

El carácter indiscutiblemente coercitivo de la acción de MONUC pone en cuestión su neutralidad, y puede tener consecuencias negativas en el desarrollo de su labor. Toda vez que MONUC se configura en la actualidad como una *operación integrada* que además integra aspectos de consolidación y de imposición de la paz, y que no renuncia a la dimensión humanitaria de su mandato, el problema de la neutralidad adquiere carácter práctico. Una operación integrada de paz no es sólo aquella cuyos efectivos y recursos están bajo el mando general único del Representante Especial del Secretario General⁷⁵. Según el Informe emitido en mayo de 2005 por el Grupo de estudio formado por expertos independientes designados por el Comité ejecutivo de asuntos humanitarios de la ONU, operación

⁷¹ <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=5950>, consultado en enero de 2006. La CONADER se ocupa de poner en práctica el Programa del mismo nombre respecto de ex-combatientes congoleños. El Programa está vinculado al proceso de integración de la armada, de modo que el ex-combatiente mayor de 18 años puede decidir si vuelve a la vida civil o entra a formar parte del ejército, y cuenta con apoyo del Banco Mundial y del PNUD. Los niños reciben atención especial, mientras que MONUC se encarga de la repatriación de quienes tienen origen ruandés.

⁷² Vid. <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=8245>; y <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=8268>, consultados en enero de 2006.

⁷³ Mediante su informe de agosto de 2005, el Secretario General de la ONU acogió con satisfacción la decisión de 16 de julio del Gobierno de transición de recurrir a la acción armada para desarmar las FDLR, al tiempo que puso de manifiesto las dificultades de que en particular las FARDC lleven a cabo la tarea. Así, por un lado, pidió al Gobierno de la RDC que, con apoyo de los Estados donantes, pagase los salarios de los miembros de las FARDC y les dotase de equipamiento adecuado; por otro, se comprometió a que MONUC siguiese empleando mayor firmeza (“*to take a more robust approach*”) contra los grupos armados y prestando todo el apoyo posible a las FARDC dentro de sus posibilidades (S/2005/506, párr. 91).

⁷⁴ Op. cit., *Between War and Peace*, p. 13.

⁷⁵ El concepto de operación integrada, así como los conceptos de mantenimiento y consolidación de la paz, fueron pergeñados por el anterior Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, hace ahora 10 años (Vid. *Supplement to An Agenda for Peace*, Doc. A/50/60-S/1995/1, ad. ex. párr. 48).

integrada es aquella que trata de paliar las carencia del sistema actual en el ámbito de la consolidación de la paz a través de la creación de un marco de estrategia política capaz de subsumir a todos los actores y estrategias de la ONU –de carácter político, militar, humanitario y de desarrollo- respecto del país en cuestión⁷⁶.

La pregunta teórica de fondo es si el recurso a la fuerza armada –salvedad hecha de la legítima defensa personal- es compatible con el principio de neutralidad tal como debe ser interpretado hoy⁷⁷. Respecto de MONUC, cabe preguntarse si la acción ofensiva directa –aun cuando se denomine *apoyo a las FARDC*- no resulta incompatible con la neutralidad necesaria para poner en práctica otras dimensiones de su mandato, teniendo además en cuenta que se trata de una operación de paz de carácter integrado.

Durante los primeros años de su despliegue, el Consejo de Seguridad de la ONU no había atribuido a MONUC carácter integrado, y todo parecía indicar que, por razón de su palmaria insuficiencia de medios, la Misión no se vería implicada en acciones armadas directas⁷⁸. Pero la ONU hubo de asumir pese a todo la responsabilidad primordial y la *obligación* de desarmar, agrupar e identificar a los miembros de los grupos armados, lo que podría suponer la adopción de las “medidas (de persuasión o coercitivas) que fuesen adecuadas”⁷⁹. Esa

⁷⁶ “An ‘Integrated Mission’ is an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or to address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming actors and approaches within an overall political-strategic management framework” (*Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group*, mayo de 2005, consultado en <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352> el 15 de agosto de 2005, p. 3).

⁷⁷ La incompatibilidad no es absoluta, teniendo en cuenta que incluso el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), tradicional defensor de la visión ortodoxa, ha aceptado escolta armada de los cascos azules para realizar cometidos relacionados con su mandato. Sobre la interpretación clásica del principio de neutralidad, *vid.* Jean Pictet, *Los principios fundamentales de la Cruz Roja. Comentario*. Ginebra: Instituto Henry Dunant, 1979.

⁷⁸ Tal como afirmase el Secretario General en uno de sus informes emitidos al Consejo en 2001, “The UN is unlikely to endorse a plan which assumes it will ‘enforce’ disarmament under a Chapter VII mandate. It is also doubtful that the troops and resources necessary to implement such a mandate would be made available if it was adopted” (S/2001/373, párr. 94).

⁷⁹ La expresión aparece en el *Plan para el desarme, la desmovilización, la reintegración y la repatriación y el reasentamiento*, elaborado por la Comisión Militar Conjunta creada en el marco del Acuerdo de Lusaka.

tarea es simplemente imprescindible para construir la paz, y ha de ser al menos supervisada desde el exterior. Pero, en este caso, la firma de la paz no se tradujo en colaboración inmediata, de modo que el mandato coercitivo adquirió mayor contundencia y se extendió a otros ámbitos.

A finales de 2004, MONUC había adquirido capacidad general para la acción armada, y en el mes de octubre de ese año se convertía formalmente en una *operación integrada de la ONU*. En efecto, mediante su Resolución 1565, el Consejo de Seguridad Consejo pidió al Secretario General que a través de su Representante Especial coordinase el conjunto de la acción del sistema de las Naciones Unidas en la RDC⁸⁰. Tal como lo expresa el Secretario General, la operación integrada de la ONU en la RDC pretendía lograr el mayor aprovechamiento posible de los recursos disponibles a través de la complementariedad y en beneficio de la población del Congo⁸¹. Ahora bien, el intento de dotar de coherencia y de unidad al conjunto de la acción internacional tiene como principal obstáculo la naturaleza dual de MONUC, además de que la posibilidad de recurrir a la fuerza respecto de ciertos aspectos de su mandato podría privar de neutralidad al conjunto de la operación.

El caso de MONUC es excepcional respecto de otras operaciones de paz. Por un lado, la Misión debe garantizar la seguridad en el conjunto de la RDC durante el proceso que conduce a la celebración de las elecciones, de un modo que puede considerarse *clásico*⁸². Pero

⁸⁰ Párrafo 9.

⁸¹ En términos prácticos, el Representante adjunto del Secretario General asume también la función de Coordinador Humanitario y de Coordinador Residente del sistema de la ONU, función que en situaciones de normalidad asumiría el representante del PNUD, y preside las reuniones del Grupo de Acción Humanitaria, del que forman parte el equipo de la ONU en el terreno, los donantes y las ONG. De este modo, por ejemplo, la policía militar y el personal civil de MONUC pueden elaborar un marco general común que permita ofrecer protección tanto a la población civil –actuaciones contra la violencia sexual, o de reintegración de refugiados y desplazados- como al personal de la ONU y a los agentes humanitarios (*Vid.* S/2005/506, párr. 66 y 67).

⁸² Asimismo, en lo que constituye un mandato también clásico de interposición, MONUC debe desempeñar las tareas tradicionales de las operaciones de paz consensuadas entre las partes en los acuerdos de alto el fuego, tales como la supervisión, verificación, y vigilancia de fronteras y de instalaciones, el apoyo a las tareas de desminado, o las labores de enlace.

además, a partir de las Resoluciones 1565 (2004) y 1596 (2005), que contienen expresas referencias a los Kivus y a Ituri, MONUC ha sido reforzada con el fin de elaborar una estrategia conjunta con las FARDC respecto de la desmovilización y la repatriación de los grupos armados y *sustituir* al Estado congolés cuando este no quiera o no pueda asumir la responsabilidad de garantizar la supervivencia, e incluso la protección física y la seguridad, de la población civil en situaciones de peligro inminente.

Ese bifrontismo es tal vez la principal peculiaridad de MONUC, pero también es indicio de desequilibrios que limitan su capacidad de acción. El reforzamiento militar de la Misión en Ituri y en los Kivus contrasta con el predominio del componente civil en la sede de Kinshasa, pese a que el perímetro de sus instalaciones también ha de estar protegido con alambradas y vehículos blindados. En este caso, se trata de ofrecer seguridad al personal internacional frente las manifestaciones violentas de hostilidad y en algún caso la animadversión de la población civil que considera frustradas sus expectativas de desarrollo y democracia⁸³.

La pregunta respecto del mandato de consolidación de la paz de MONUC es cómo se logra que la población local participe a lo largo del tiempo en el esfuerzo internacional de fortalecer las estructuras democráticas de un Estado. Respecto de la *integración* de esa dimensión con la acción de imposición de la paz mediante la fuerza, algunas de las preguntas esenciales son: ¿deja la operación integrada de la ONU en la RDC de ser neutral por el hecho de que su mandato incluya facilitar la prestación de asistencia humanitaria sin discriminación, incluida la zona oriental del país?; ¿deja MONUC de ser neutral desde el momento en que se ve abocada a dismantelar las bases de los grupos armados que impiden la realización del principio de no discriminación de las víctimas del conflicto?; y ¿deja de ser neutral una operación de la ONU si sólo el recur-

so a la fuerza armada garantiza el acceso internacional a las zonas donde se encuentran quienes son rehenes de los grupos armados y viven bajo el terror que les imponen esos grupos?

El desarrollo de medios adecuados en el Derecho Internacional para paliar el sufrimiento de las víctimas y garantizar su supervivencia exige una revisión de los postulados clásicos. La neutralidad debería predicarse sobre aquellas actuaciones armadas que se limitan a dar aplicación no discriminatoria a los medios civiles internacionales –comenzando por la asistencia humanitaria– dedicados a garantizar derechos de la población. El carácter integrado de la operación de paz no debiera modificar esta conclusión favorable a la compatibilidad entre uso de la fuerza y neutralidad, siempre que el modo de actuar –y no los fines proclamados– respete y haga respetar el Derecho Internacional. En este sentido, el mencionado Grupo de estudio sobre operaciones integradas considera que debe existir una oficina humanitaria separada, pero que no aprecia problemas de neutralidad en el trabajo común de los componentes militares de las misiones de paz y de los agentes humanitarios.

El hecho de que, en 2004, MONUC estableciese en Kivu Sur una franja de seguridad de 10 kilómetros en la zona de Kanyabayonga/Lubero, en relación con enfrentamientos entre los Mai-Mai y el ex-RDC-Goma, para “proteger a la población civil y garantizar el acceso a los efectos de la distribución de ayuda humanitaria”⁸⁴ es un ejemplo de evidente neutralidad. Asimismo, MONUC realizó a comienzos de 2005, en Ituri, operaciones de destrucción de acuartelamientos de las milicias que amenazaban la seguridad de la población y de protección de zonas especialmente designadas para las personas desplazadas y para la distribución de asistencia a la población, así como operaciones de acordonamiento y rastreo que dieron lugar a la detención de decenas de miembros de las milicias –sobre todo del FAPC (*Forces armées du peuple congolais*)– y a la incautación de armas⁸⁵. Siempre y cuan-

⁸³ Las revueltas civiles en Kinshasa pueden atribuirse a la incapacidad de MONUC de satisfacer esas expectativas, aun cuando no pueden dejarse a un lado otras cuestiones muy graves como los abusos sexuales cometidos por algunos de los miembros de la fuerza de paz contra mujeres en situaciones de extrema vulnerabilidad, precisamente en Ituri y los Kivus.

⁸⁴ S/2004/1034, de 2004, párrafo 22.

⁸⁵ S/2005/167, párrafo 15.

do se ajusten en su desarrollo a las exigencias del Derecho Internacional, esas operaciones constituyen ejemplos genuinos de neutralidad.

El principio de neutralidad no es hoy patrimonio exclusivo del Movimiento Internacional de la Cruz Roja, puesto que la Asamblea General de la ONU se adhirió a la tríada *humanidad, neutralidad, imparcialidad*, mediante su Resolución 46/182, de 1991, relativa a la creación de mecanismos de coordinación de la prestación de asistencia a poblaciones en peligro. Ese nuevo marco de acción tiene por primordial objetivo la realización del *principio de no discriminación* de las poblaciones cuya supervivencia corre peligro, y de los individuos que forman parte de esas poblaciones, de un modo que resultaría plenamente acorde con la Declaración Universal de 1948 y los demás instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así como con el Derecho consuetudinario que se ha formado a partir de esos textos y de la práctica de los Estados.

La evolución obrada en el Derecho Internacional, tanto en el plano normativo como en el plano de los medios de acción, permitiría por tanto concluir que no existe hoy incompatibilidad entre ciertos usos legítimos de la fuerza armada y el respeto al principio de no discriminación de las víctimas del conflicto que se trata de apaciguar. En el caso concreto, la acción coercitiva contra los ex-FAR/*Interahamwe* ha sido vinculada por el Consejo de Seguridad a la buena marcha del proceso de paz en la RDC y a la estabilidad en la región de los Grandes Lagos. Junto a ello, y desde una perspectiva práctica, una de las pruebas más contundentes de la neutralidad de MONUC es la virtual "ausencia de aliados" entre las facciones locales con la que ha debido afrontar su mandato⁸⁶. Por lo demás, 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, sino que en todo caso se ha mostrado apoyo explícito al propósito del Consejo⁸⁷.

⁸⁶ La mayoría de los responsables de MONUC-Goma pusieron este hecho de manifiesto durante las entrevistas realizadas.

⁸⁷ *Ad. ex.*, el *International Crisis Group* pedía, en un comunicado de 14 de septiembre de 2005, a la comunidad internacional que se ocupase de desarmar a los rebeldes de las FDLR, y su Presidente, Garreth Evans, pedía a los líderes de la RDC y Ruanda que mostrasen con cla-

4. Conclusiones

4.1. Sobre la explotación de los recursos naturales en la RDC

MONUC es el esfuerzo más importante emprendido por la ONU para imponer y consolidar la paz en un Estado con instituciones muy frágiles, pero de cuyo fortalecimiento depende la estabilidad en la región de los Grandes Lagos. Aunque la desactivación de la violencia en Ituri y los Kivus -repatriación forzosa de los ex-FAR/*Interhawamme* y desarme de las guerrillas locales- es condición necesaria para que la RDC culmine con éxito su proceso de transición, no es condición suficiente. Tampoco es en este caso suficiente abordar el conjunto de tareas comprendidas en el mandato civil de MONUC, incluida la celebración de elecciones, ni basta la garantía de la libertad de expresión durante el período electoral o las propuestas de reforma jurisdiccional.

¿Cuál es entonces el primordial obstáculo para lograr la paz duradera en la RDC? Los esfuerzos internacionales dirigidos al fortalecimiento y democratización de Estados que no quieren o no pueden proteger los derechos básicos de su propia población siguen siendo nimios en relación con la influencia ejercida por quienes se enriquecen a costa de esa fragilidad estructural de las instituciones. El problema en la RDC es que buena parte de los más poderosos actores y agentes internacionales y locales tiene interés en la perpetuación de la fragilidad del Estado, para seguir esquilmando su riqueza. Si no se pone coto a la codicia de ciertas empresas multinacionales en connivencia con los líderes locales, y con los Estados desarrollados cuyos bancos custodian los beneficios, no podrá romperse el círculo vicioso que impide la construcción de la paz.

ridad su determinación de recurrir a la fuerza armada en caso de que estos grupos no decidiesen desmovilizarse de modo inmediato (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3662&l=4&m=1>, consultado en diciembre de 2005).

Respecto de la RDC, no es posible elaborar una *estrategia de salida* de la ONU sin contar con los recursos financieros que pueden obtenerse a partir de las riquezas minerales, y debe recordarse al respecto que el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales forma parte del contenido esencial del principio de autodeterminación de los pueblos. El problema debiera haberse abordado desde sus orígenes, como parte integrante del mandato originario de MONUC, a través de un programa semejante en cuanto a su alcance y objetivos al programa *Petróleo por alimentos* que el Consejo de Seguridad puso en marcha en Irak. Pese a que ese programa ha sido merecidamente denostado en cuanto a su ejecución, no existe hasta el momento ningún otro intento de abordar en la práctica el complejo problema de la *responsabilidad primaria* del Estado respecto de la cobertura de las necesidades socioeconómicas básicas de la propia población. En este sentido, la negligencia del Consejo de Seguridad es, hasta el momento, palmaria⁸⁸.

La paz sólo será justa y duradera en la RDC si se pone fin al expolio de los recursos naturales, y sólo a partir de la transparencia en la gestión de esos recursos el Estado congoleño podría fortalecer sus instituciones y asumir la protección de los derechos de la población. Al respecto, cabe hacer propuestas en dos sentidos complementarios:

– Por un lado, es preciso acometer la ampliación del mandato de MONUC para incluir entre sus tareas el control temporal de la extracción y el comercio de los recursos naturales de la RDC. Tal vez, y pese a todos los problemas políticos y prácticos que ello comporta, el Consejo de Seguridad debiera haber establecido

una administración civil de carácter temporal en las provincias orientales de la RDC, encargada también de lograr que los beneficios obtenidos a partir de la comercialización de las riquezas naturales revirtiesen en la población local⁸⁹. Además, y en la línea del proceso de Kimberley respecto de los diamantes de Sierra Leona, deben ponerse en marcha otras formas de seguimiento internacional del comercio ilegal de esos recursos. Los esfuerzos internacionales, aún muy insuficientes, avanzan en la dirección adecuada desde que Tony Blair lanzó en 2002 la *Iniciativa de transparencia de las empresas extractoras*; y Noruega acaba de anunciar su compromiso en el mismo sentido, además de que ha ofrecido a la RDC apoyo para gestionar la explotación de las riquezas naturales⁹⁰.

– Por otro lado, es preciso diseñar un sistema de sanciones que pongan fin a la impunidad tanto de las empresas como de las personas que obtienen beneficios de esta explotación ilícita. Teniendo en cuenta que la acción iniciada por el Tribunal Penal Internacional afecta a las personas responsables de crímenes de guerra y crímenes contra la paz y la humanidad, el Consejo de Seguridad debería impulsar la creación de un órgano con jurisdicción especial sobre delitos económicos en la RDC, dotado de una potente fiscalía anticorrupción, que, de acuerdo con el principio de complementariedad, fuese capaz de sustituir a la jurisdicción nacional en caso de inacción⁹¹. Esta acción penal es si cabe más urgente que la dirigida a condenar a los responsables de crímenes cometidos durante la guerra, porque se trata de detener conductas actuales que directamente impiden la paz y el desarrollo social.

El Secretario General realizó una firme petición al respecto en su informe de agosto de 2005 sobre la situa-

⁸⁸ El Consejo no puede alegar desconocimiento, y no sólo por el hecho de haber recibido los informes del Grupo de expertos sobre explotación ilegal de los recursos naturales a los que nos hemos referido. En efecto, una Misión del propio Consejo, integrada por representantes de todos los Estados miembros visitó la región de los Grandes Lagos en tres ocasiones, y según el informe correspondiente a su última visita, que tuvo lugar entre el 27 de abril y el 7 de mayo de 2002: “[t]he Security Council mission takes the strong view that further progress in the [RDC] peace process should take the form of economic dividends for the population” (Doc. S/2000/537, pár. 30). Y algunos ejemplos recientes muestran que este problema ha de abordarse cuanto antes si se trata de consolidar la paz (vid. ad. ex. La opinión del Secretario General sobre Sierra Leona en <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=2/2005/596>).

⁸⁹ La propuesta no hubiera prosperado fácilmente, y ello porque alentaría las aspiraciones secesionistas de zonas como Katanga y la tendencia expansionista de Estados vecinos como Ruanda y Uganda hacia los Kivus. Además, se constata una menor proclividad internacional a crear este tipo de administraciones de la ONU a partir del 11 de septiembre de 2001.

⁹⁰ Vid. comunicado de prensa del Gobierno noruego en <http://odin.dep.no/ud/english/news/news/032171-070561/dok-bn.html>. Sobre la EITI y la campaña *Publish What You Pay*, vid. 2.2.1 *supra*.

⁹¹ A tal efecto, no es preciso calificar a estos crímenes como crímenes contra la paz y la humanidad, toda vez que su conexión directa con los obstáculos al restablecimiento de la paz en la región de los Grandes Lagos permite la acción del Consejo en el marco del Capítulo VII.

ción en la RDC, en los siguientes términos: “ Insto enérgicamente a los Estados Miembros a que adopten medidas nacionales e internacionales eficaces para impedir las violaciones del embargo de armas y la explotación ilícita de los recursos naturales de la República Democrática del Congo.”⁹² El gran avance es que los dos aspectos del problema aparecen por fin unidos, pero sólo el embargo de armas ha sido establecido por el Consejo de Seguridad en los términos más enérgicos y con todo detalle. Respecto del expolio de las riquezas minerales, la Secretaría y el Consejo se limitan a pedir a los Estados miembros de la ONU que promuevan con firmeza el cumplimiento de las buenas prácticas por las empresas mineras y los intermediarios comerciales, y al Gobierno de la RDC que aborde el problema de la extracción ilegal en Ituri y que ejerza control sobre el territorio y la frontera para lograr que la riqueza de Ituri revierta al conjunto del Estado⁹³. Tales peticiones son, en efecto, retóricas, al menos mientras que no se acompañen de medidas internacionales eficaces.

4.2. Sobre la doble naturaleza de MONUC

Los Estados llamados *fallidos* o frágiles, los que salen de un conflicto armado o una crisis equiparable, o aquellos que inician la transición democrática después de haber sufrido la represión y el autoritarismo, requieren la ayuda continuada de la comunidad internacional. La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz de la ONU muestra que existe un interés creciente en apoyar los procesos de transición democrática, pero, por el momento, la mayoría de los complejos problemas que se plantean carecen de respuesta adecuada. MONUC puede considerarse el paradigma de las actuales operaciones internacionales que aspiran a construir una paz duradera mediante el acompaña-

miento de procesos de transición a la democracia. Las nuevas operaciones integradas incluyen el apoyo a la puesta en marcha de todos los sectores imprescindibles para la construcción del Estado democrático. A MONUC se le pide que garantice el desempeño de las tareas propias de una Administración civil internacional, pero sin serlo. No se trata en este caso de sustituir temporalmente al Estado opresor para crear *ex novo* un Estado democrático que sea capaz de cumplir y hacer cumplir las obligaciones internacionales de derechos humanos, tal como se hizo en Timor o en Kosovo. Se trata de ayudar a las instituciones existentes para que se produzca su transformación a través de las elecciones. Pero no existe solución al dilema que se plantea en caso de que las autoridades de la transición se nieguen a cumplir con los compromisos asumidos, o retrasen indebidamente el proceso de paz.

MONUC es una operación excepcional en la medida en que ha de asumir además un mandato coercitivo en la zona oriental de la RDC. El Consejo de Seguridad de la ONU durante demasiado tiempo ha mantenido al respecto una posición de tibieza, y los Estados tampoco han sido diligentes en enviar tropas capacitadas para acometer la tarea de desactivar a las *fuerzas negativas*. Todavía hoy, cuando las capacidades de MONUC parecen ser suficientes en el este, prevalece la indefinición sobre el modo de usar la fuerza.

El Consejo de Seguridad ha mantenido una calculada ambivalencia en la atribución de la responsabilidad de usar la fuerza a dos institutos armados muy dispares. En este aspecto de su mandato MONUC debe limitarse a apoyar la ofensiva de un ejército nacional, las FARDC, que carece de medios y de capacidades. La reiterada disposición a usar la fuerza y el lanzamiento de un nuevo ultimátum deja de tener efectos disuasorios después de un cierto plazo. Por lo demás, la perspectiva de comparecer ante la justicia no facilita la desmovilización y repatriación a Ruanda de los responsables del genocidio de 1994. En cuanto al período electoral, la nueva autorización a usar la fuerza armada en el marco del Capítulo VII de la Carta, en este caso dirigida a la operación militar de la UE, complica los problemas de coordinación toda vez que el criterio

⁹² Doc. S/2005/506, párrafo 89.

⁹³ S/2005/506, pár. 89 y 29 respectivamente. El Gobierno deberá poner en marcha un plan global que incluya un mecanismo para garantizar que los funcionarios públicos reciban su salario y los medios adecuados para desempeñar su trabajo.

principal es la acción de apoyo a MONUC que a su vez apoya a las fuerzas de seguridad congoleñas.

La naturaleza doble y distinta de la tarea de la ONU hubiera aconsejado establecer una operación separada en el este de la RDC, con un número reducido de tropas altamente especializadas y dotadas de equipos sofisticados. Sin embargo, MONUC ha completado con gran lentitud un despliegue de tropas cuya formación y equipamiento le impedían aplicar su mandato. El tipo de operación que debía haberse creado en Ituri y los Kivus, para poner fin a un problema enquistado y localizado que impedía el avance del proceso de paz, hubiera requerido la participación predominante de tropas de élite de Estados desarrollados, pero no se ha concretado ninguna de las propuestas informales procedentes de la Unión Europea, y tampoco la Unión Africana ha sido capaz de poner en marcha –con la ayuda de la UE– esa fuerza que hubiera representado un impulso esencial al proceso de paz⁹⁴. La UA y los países vecinos son en todo caso imprescindibles para lograr que la paz se consolide en la RDC, y ellos tienen la responsabilidad directa de revitalizar el proceso de diálogo y cooperación en los Grandes Lagos.

Aunque todo indica que la situación ha comenzado a encauzarse en los últimos meses, los años transcurridos desde la creación de MONUC dejan un panorama desolador en un país que no logra iniciar la senda del desarrollo, y no es difícil demostrar que se ha producido un derroche de recursos internacionales que son muy escasos en relación con los desafíos de la consolidación de la paz. La elevada cifra de cascos azules desplegados no guarda proporción con unos resultados que pueden calificarse como discretos, tal vez porque los efectivos militares proceden en su mayoría de ejércitos que no destacan por su equipamiento y preparación. La UE no se ha implicado en el este del país, sino

⁹⁴ La ocasión hubiera permitido a la UE concretar su disposición a reforzar las capacidades de acción de la Unión Africana en este ámbito. Javier Solana, Representante de la Política Exterior Europea, ha expresado con frecuencia su convencimiento personal al respecto: “[t]engo confianza en que las conversaciones iniciadas entre la Unión Europea y la Unión Africana darán como resultado una cooperación sólida y duradera entre nuestras organizaciones en el ámbito de la gestión de crisis. Necesitamos una UA fuerte, capaz de afrontar con eficacia las crisis africanas” (Comunicado de prensa S0238/04, de 15 de septiembre de 2004; traducción del autor).

que ha preferido desplegarse preventiva y tardíamente en Kinshasa y Gabón en relación con la celebración de las elecciones en la RDC.

Finalmente, aunque no cabe negar que el establecimiento de una operación separada hubiera despejado las dudas sobre la falta de neutralidad de MONUC, es preciso comenzar a elaborar un concepto de neutralidad que no sea incompatible con los usos legítimos de la fuerza armada. Ahora bien, la efectiva garantía del principio de no discriminación de las víctimas requiere una equilibrada proporción entre los componentes civil y militar de las operaciones de paz de la ONU, y ese equilibrio debe mantenerse tanto en la sede central como en las *delegaciones* que las operaciones tienen en las distintas regiones del país en el que actúan. MONUC no constituye un ejemplo en este sentido, puesto que sus capacidades civiles están en gran medida concentradas en la sede central de Kinshasa⁹⁵.

Las operaciones coercitivas de paz eran inconcebibles cuando el principio de neutralidad surgió, a mediados del siglo XIX, en el marco del Movimiento Internacional de la Cruz Roja. En la actualidad, ningún concepto sobre la acción internacional legítima es patrimonio de una institución ni puede considerarse inherente a las actuaciones emprendidas bajo un emblema. Los emblemas no imprimen carácter; o sólo lo hacen en el marco de creencias religiosas o equivalentes que han de restringirse siempre a la esfera privada. Si el concepto de neutralidad tiene hoy vigencia en el Derecho Internacional Público, ha de ser un concepto común para operaciones civiles y militares, puesto que unas y otras están sometidas al Derecho y comparten el fin de contribuir al respeto a los derechos humanos de las poblaciones en peligro. El concepto excluyente de neutralidad debe ser, por tanto, desterrado. Y con la mayor contundencia debe denunciarse y condenarse a quienes infrinjan la neutralidad entendida como acción no discriminatoria para garantizar el cumplimiento de los derechos violados y poner fin a su violación.

⁹⁵ No existen cifras oficiales, y se producen variaciones con cierta rapidez, pero baste citar aquí que, en la primavera de 2005, y junto a los 4.000 militares de origen indio, MONUC contaba en Goma con apenas una decena de personas que se ocupaban de tareas tan esenciales como asuntos políticos, derechos humanos, policía civil y –en este caso sólo una persona– protección de niños.

Anexo

Personas entrevistadas durante la visita a la RDC

El origen de este trabajo es una misión realizada a la República Democrática del Congo, tanto a Kinshasa como a los Kivus, en la primavera de 2005. La misión fue organizada conjuntamente por FRIDE y el Centro Internacional de Toledo para la Paz.

A continuación se enumeran alfabéticamente las personas entrevistadas durante la visita; y quiero hacer constar mi agradecimiento más sincero a cada una de ellas por el tiempo que dedicaron a contestar preguntas y resolver dudas de quien se acercaba por primera vez a la compleja situación de la RDC.

Emmanuel Ayompe, Commissaire Divisionnaire, Chef d'Etat Major de la composante Police Civil, MONUC Head Quarters, Kinshasa

Inocente Bakanseka, Coordonnateur Général Adjoint, Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (CONADER), RDC

Eleonora del Balzo, Political Affairs Officer, MONUC-Goma

Mbwinga Bila, Vice-Ministre des Affaires Etrangères, Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Internationale, RDC

Louis-Marie Bouaké, Coordinateur de la Division des Droits de l'Homme de l'ITURI, MONUC

Fernando Castañón, Directeur, Division des Droits de l'Homme, MONUC

Floribert Chebeya Bahizire, Présidente, La Voix des Sans-Voix pour les droits de l'homme (VSV)

Gaston Jean-Baptiste Chicou, Commissaire de Police, MONUC-Goma

Daniel Cure, Commissaire Divisionnaire, Commissaire de la composante Police Civile, MONUC Head Quarters, Kinshasa

Géraldine Dufort, Premier Secrétaire, Section " Economie et Droits de l'homme", Délégation de la Commission européenne en République Démocratique du Congo

Luc Henkinbrant, Unité d'Appui à la Justice, Section Droits de l'Homme, MONUC

Marco Kalbush, Liason Officer, Office of the Special Representative of the Secretary General, MONUC Head Quarters, Kinshasa

Marie-Madeleine Kalala, Ministre, Ministère des Droits Humains, RDC
Pernille Ironside, Children Protection Adviser, MONUC, Sector 5, North Kivu, Goma

M'hand Ladjouzi, Chef de Bureau, Goma, S.P.A.O. MONUC

Tshimpanga Matala Kabangu, Conseiller Principal Chargé de la Diplomatie et de la Coopération, RDC

Abbé Apollinaire Muholongu Malumalu, Président, Commission Electorale Indépendante, RDC

Honore Namuhirwa Bufole Z., Secrétaire Coordination, Commission Nationale de Désarmement Démobilisation et Réinsertion, République Démocratique du Congo

Kane Ndeye Yande, Human Rights Officer, MONUC Head Quarters, Kinshasa

Yerodia Abdoulaye Nombasi, Vice-Président Chargé de la Commission Reconstruction et Développement, RDC

Renner M.L. Onana, DDR/RR Division, MONUC Head Quarters, Kinshasa

Bernard Piette, Premier Conseiller, Délégation de la Commission Européenne en République Démocratique du Congo, Union Européenne

Azarias Ruberwa Manywa, Vice-Président Chargé de la Commission Politique, Défense et Sécurité, RDC

José Pascual Marco Martínez, Embajador de España en RDC

Georges Serre, Ambassadeur de France en RDC

Ahmed Shariff, Political Affairs Officer, MONUC-Goma

Leonard She Okitundu, Directeur du Cabinet du Chef de l'Etat, RDC

Nicolas Sherlen, Information Officer, OCHA, North Kivu

Andrew Sparkes, Ambassadeur du Royaume Uni en RDC

INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO 2004-05

- 1 Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?, **Richard Youngs**, Noviembre de 2004
- 2 Hacia una nueva cooperación española, **Silvia Hidalgo y Fernando Espada**, Diciembre de 2004
- 3 Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU, **Carlos Espósito**, Junio de 2005
- 4 Una Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas, **Jessica Almqvist**, Junio de 2005

-
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami**, November 2004
 - 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
 - 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
 - 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
 - 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
 - 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
 - 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
 - 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
 - 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
 - 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
 - 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
 - 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
 - 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
 - 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
 - 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005

DOCUMENTOS DE TRABAJO 2005-06

- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, *Irene Aguirrezabal Quijera, November 2005*
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda *Martin Doornbos, December 2005*
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, *Jessica Almqvist, January 2006*
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; *Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006*
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, *Ben Saul, February 2006*
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, *Richard Youngs, Marzo de 2006*
- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, *Megan Burke, Abril de 2006*
- 23 Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, *David Sogge, Junio de 2006*
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral, Julio de 2006*

En la actualidad y durante los próximos meses, dos citas electorales concentran la atención internacional en la República Democrática del Congo (RDC). Pero a medio plazo, el esfuerzo internacional sigue centrado en fortalecer las todavía frágiles instituciones democráticas congoleñas y consolidar la paz. Naciones Unidas tiene, ciertamente, un papel clave en la estabilización de un país que ha sufrido una dura guerra, en la que han estado implicados todos los países vecinos, y que ha costado cerca de 3 millones de muertos.

La misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUC) tiene que resolver buena parte de los dilemas actuales de la acción internacional de paz. MONUC es una operación de carácter dual: debe fortalecer la democracia en el conjunto de la RDC al tiempo que, sobre todo en el este del país, puede recurrir a la fuerza para detener y repatriar a los últimos responsables del genocidio tutsi en Ruanda. Aunque este doble carácter hubiera aconsejado concebir dos operaciones claramente definidas, el Consejo de Seguridad de la ONU ha configurado a MONUC como una operación *integrada*.

En la práctica, la evidente dificultad de MONUC de resolver el problema de Ituri y los Kivus ha lastrado el proceso de transición en la RDC durante más de seis años. Por otro lado, ese foco de tensión tal vez hubiera podido haberse evitado si los Estados miembros de la ONU hubiesen seguido las recomendaciones preventivas que el Secretario General elaborara en 1996.

El futuro de la RDC depende en gran medida del esfuerzo internacional desplegado, con protagonismo de la UE, para reformar el sector de la seguridad –ejército y policía-, y de los todavía escasos esfuerzos emprendidos para fortalecer el poder judicial congoleño. No es concebible, sin embargo, una verdadera consolidación de la paz que devuelva la confianza a la población sin políticas de redistribución social de los fondos procedentes de los inmensos recursos naturales de la RDC. Pero este aspecto crucial de la acción de un Estado democrático que aspira a garantizar todos los derechos humanos no ha sido contemplado en el omnicompreensivo mandato de MONUC.

www.fride.org