

La respuesta a las crisis en los Grandes Lagos africanos

por Glynne Evans

fotografía: ACNUR/26112/12, 1996/R. Chalasani



Un Adelphi Paper recientemente publicado examina las respuestas internacionales al conflicto étnico de Burundi y Ruanda entre 1993 y 1997 y su extensión al vecino Zaire. Este resumen proporciona detalles relativos a cuatro propuestas concretas.

Un Centro de Naciones Unidas para el Análisis de Conflictos

Antes de poder obtener una respuesta coherente a los conflictos, la claridad y la uniformidad en los planteamientos entre los actores internacionales principales resulta esencial. Una propuesta práctica para superar las presiones del tiempo y promover la unidad en los planteamientos consistiría en establecer un Centro para el Análisis de Conflictos [CAC] en la Secretaría de Naciones Unidas, que podría informar directamente al Secretario General. Éste sería responsable del análisis de las políticas, no de las operaciones, y su éxito se mediría por la amplitud con que su trabajo influyera en las decisiones sobre las políticas adoptadas en todo el mundo. Necesitaría un entregado Ayudante del Secretario General, con

buenos antecedentes como profesor universitario y diplomático, a la cabeza de un equipo formado por personas procedentes de diferentes disciplinas, incluyendo la diplomacia, la ciencia política, el PNUD, los medios de comunicación, el ejército, la empresa y la psicología. Tal unidad proporcionaría el marco intelectual para la respuesta estratégica dentro de un grupo de contacto, por parte de Naciones Unidas, la OUA, la OTAN, la OSCE o el Foro Regional de la Asociación de Países del Sudeste Asiático (FRA).

La labor de asesoría del Centro sería independiente; por lo tanto, lo ideal sería que estuviera financiado con aportaciones voluntarias de los Estados y las Fundaciones, en lugar de a través del presupuesto normal de Naciones Unidas. De hecho, una vinculación directa (no sólo financiera) con una

organización externa prestigiosa podría ayudar a proteger al CAC del habitual tira y afloja de los asuntos de Naciones Unidas. Las estructuras serían sencillas; el CAC encargaría estudios a expertos reconocidos en cualquier campo que considerara relevante. Los puntos de vista contradictorios, no infrecuentes en el mundo académico, podrían ser utilizados positivamente para establecer los parámetros en los que tratar los problemas.

El Centro:

- ◆ localizaría trabajos académicos y respuestas en las políticas, también en las zonas de conflictos futuros;
- ◆ promovería la difusión de las lecciones aprendidas, seminarios y talleres;
- ◆ coordinaría un diálogo; y
- ◆ establecería buenas relaciones de trabajo con otras organizaciones y acuerdos internacionales, incluyendo la OUA, el FRA, la OTAN, el Banco Mundial y la UE.

La experiencia de negociadores hábiles sería recogida y sintetizada. Una vez determinados su calidad y relación con otros órganos, el CAC superaría o al menos haría disminuir la competitividad entre las organizaciones internacionales, que ha sido un rasgo muy acentuado de la respuesta internacional a los conflictos.

Aumentar la capacidad para responder al conflicto interno

El conflicto interno es complejo. Puede que las lecciones que podrían aprenderse de Bosnia y Burundi no lo sean, o que no sean utilizadas efectivamente debido a la ausencia de intercambios coherentes en el interior de un Ministerio de Exteriores, entre los militares y los civiles, o entre organizaciones y gobiernos y analistas externos expertos. Los escandinavos han desarrollado un modelo útil de embajadores itinerantes para el mantenimiento de la paz y para África. Esto permite a los individuos viajar extensamente, aprender a través de la experiencia directa, mantener contactos personales útiles con la comunidad de las ONG, y tener

conocimiento de las tendencias que se están desarrollando en cada parte, bien sobre el terreno o en el ámbito académico. Los envíos especiales de EE.UU. están tradicionalmente dirigidos a un país o a una negociación específica, por ejemplo en Mozambique. Un envío especial de EE.UU., dirigido a una zona específica, implica un embrión de política común extranjera y de seguridad, que todavía tiene que demostrar su operatividad y por lo tanto puede tener menor influencia que un emisario de uno de los principales actores, como el Reino Unido, Francia o Alemania.

Quizás no haya sido una coincidencia que Noruega, que no es miembro de la UE, haya respaldado regularmente negociaciones productivas en dos direcciones. El Parlamento noruego destina directamente parte de su presupuesto de ayuda a su Ministerio de Exteriores para la gestión de los conflictos y las actividades relacionadas con el mantenimiento de la paz. Con un embajador político con un presupuesto flexible, libre de la necesidad de los requisitos burocráticos relativos a los gastos en política exterior, Noruega puede responder suavemente, sin publicidad y con buenos resultados, como hizo en Oriente Medio y en Burundi a través de los discretos fondos de San Egidio. El modelo podría continuarse de manera más extensa. El Reino Unido, por su parte, desde 1993 ha desarrollado un reconocido modelo para la "formación para el mantenimiento de la paz", de manera conjunta entre el Ministerio de Exteriores y el Armed Staff College, en Camberley. Esto está pensado para romper las barreras de comunicación entre ellos, por ejemplo, los militares y el personal diplomático, funcionarios de NU, ONG y los medios de comunicación que puedan estar presentes en el terreno respondiendo a una situación de conflicto. Trabajan juntos en grupo, bajo presión, para desarrollar la mezcla de respuestas a un escenario complejo. Aunque las respuestas nacionales difieren, los actores internacionales principales deberían estar más dispuestos a aprender de la experiencia del exterior, en lugar de asumir que sus propios colegas han cubierto el terreno.

Respuestas doctrinales al conflicto interno

En una situación como la de Burundi, el despliegue de fuerza impresionante y de poder aéreo no trae la paz. Se necesita una gran fuerza humana sobre el terreno para proteger a un grupo de civiles contra el ataque armado de otros, en un entorno étnicamente mixto. No es probable que esto esté al alcance de Occidente. La complejidad de una "intervención humanitaria", como en el este de Zaire, puede no ser totalmente entendida a nivel político. Dado que habrá más propuestas de este tipo, la

doctrina de tipo militar podría extraer útilmente las implicaciones, en términos de un despliegue grande y duradero, así como las alternativas de tomar postura por una de las partes al respaldar a una figura local o de apoyar indirectamente la acción local. Otra opción puede consistir simplemente en observar o ser testigos. Los informes de Amnistía Internacional, incluso los relativos a Burundi, han tenido impacto. Los observadores no armados, como los de la OUA, o los observadores de derechos humanos de Naciones Unidas en Ruanda, pueden estar en mejor situación para reprimir el abuso generalizado que las unidades estructuradas, y tienden a ser más fiables que algunas de las ONG con menos experiencia.

Colaborar en la promoción de políticas de construcción de la paz

Un plan ingenioso para la construcción de la paz, la reconciliación a través de la reconstrucción y la integración económica en la región -que permita el retorno de los restantes refugiados-, podría ser la clave de la estabilidad en los Grandes Lagos africanos. Ni las NU ni la UE pudieron enfrentarse solas a las políticas relativas a los conflictos internos superpuestos. La fuerza de las NU, con el apoyo de la OUA, podría residir en recoger el respaldo internacional para un acuerdo de paz global y en formar un equipo fuerte de observación de derechos humanos para la región en su totalidad. La familia de NU (incluyendo el PNUD, la Comisión Económica para África [ECA] y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) debería trabajar junto con el Banco Mundial para proporcionar el marco analítico para un plan regional que cubra el desarrollo económico, un sistema de justicia autóctono y efectivo que termine con la cultura de la impunidad, y el retorno de los refugiados. Tal aproximación basada en el trabajo de grupo debería ser una práctica estandarizada y debería entrar en juego cuando el nuevo Centro para el Análisis de Conflictos identifique la potencialidad de un conflicto social violento. Frente a los objetivos teleológicos de la UE y su continuo énfasis en la ayuda de emergencia durante el período 1994-97, la verdadera fuerza europea en términos de ayuda al desarrollo, asistencia técnica y preferencias comerciales, también podría apoyar dicho plan. Mientras se pone en marcha el plan, los donantes podrían desplegar una modesta "financiación de reacción rápida" para las necesidades inmediatas, para ayudar a los gobiernos débiles a crear una fuerza judicial y policial efectiva, estructuras financieras y tributarias y para empezar a reconstruir la destrozada economía.

Conclusión

Entre 1994 y 1997, los principales actores en la zona de los Grandes Lagos africanos parecieron perder la confianza en el compromiso de Occidente para ayudar a encontrar soluciones a sus problemas. La culpabilidad con respecto al genocidio en Ruanda provocó un desbordamiento enorme de la asistencia humanitaria en lugar de creatividad política para tratar los problemas de los campos de refugiados y de la inestabilidad. La atención occidental era intermitente y demasiado a menudo provocada por el interés de los medios de comuni-

"Las NU, como una empresa de éxito, debe adaptar periódicamente su línea de productos al cambio de la demanda"

Ex-Subsecretario General de NU para el Mantenimiento de la Paz, Kofi Annan, 1996.

cación, desapareciendo cuando las imágenes estaban ausentes de las pantallas de televisión. En su lugar, un grupo de dirigentes poderosos de la zona demostró su clara determinación de empezar a establecer por sí mismos un orden del día. Museveni, Kagame, Kabila (e incluso Meles) tenían lazos antiguos y todos habían llegado al poder por la vía militar. Éstas fueron soluciones "caseras" de dirigentes firmes. Las pautas occidentales tradicionales pueden no ser adecuadas en este contexto. En su lugar, la democracia no partidista y un fuerte elemento de cooperación regional, política y quizás económica puede ser el modelo de futuro.

Glynnne Evans es la embajadora británica en Chile. Escribió Responding to Crisis in the African Great Lakes cuando se encontraba en año sabático en el International Institute for Strategic Studies en 1996-97. Las opiniones expresadas en el artículo son las de la autora y no deben ser entendidas como expresión de la política del Gobierno británico.

Extraído del *Adelphi Paper* 311, International Institute for Strategic Studies. 1997. ISBN 0-19-829403-4. 14.99£. Publicado por la Oxford University Press, Gt Clarendon St, Oxford OX2 6DP, Reino Unido. Resumido con permiso de la OUP. Puede ser reproducido para uso personal. Para cualquier otro uso, por favor, obtenga el permiso de la OUP o una licencia para copias limitadas de la Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE, Reino Unido.