

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 73
Enero 2007

La política de prevención y gestión de conflictos de la Unión Europea en África Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos

Federico Guerrero

Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona

Tras su inclusión en la Estrategia Europea de Seguridad de la UE del 2003 y en el Tratado constitucional del 2004, se puede considerar que se ha producido la “oficialización” de la política de prevención y gestión de conflictos (PPGC) de la UE en tanto que objetivo principal de la política de seguridad de la Unión. Uno de los campos de actuación de la PPGC ha sido África Subsahariana y, en concreto, el conflicto de los Grandes Lagos que orbita alrededor de la República Democrática del Congo (RDC). Un conflicto en el que a lo largo de más de una década la Unión ha aplicado diversos tipos de instrumentos (civiles y militares) encuadrados dentro de la PPGC. Tras la celebración en diciembre de 2006 de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en dicho país africano (las cuales podrían significar el fin definitivo del conflicto), éste parece un buen momento para analizar la tipología de instrumentos aplicados por la Unión en lo que denominaríamos el “toolbox” de la PPGC, así como para realizar un primer balance sobre los mismos.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Guerrero, Federico “La política de prevención y gestión de conflictos de la Unión Europea en África Subsahariana: el caso del conflicto de los Grandes Lagos”, *Working Paper del Observatori de Política Exterior Europea*, No. 73, Enero 2007, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus

Introducción

“La prevención de conflictos es una de esas cosas que es más sencillo nombrar que hacer” (Reychler 1994: 3). La frase de Luc Reychler recoge a la perfección una de las tónicas más frecuentes en lo relativo a la prevención y gestión de conflictos: el exceso de retórica y la carencia de praxis. Un fenómeno —el de la prevención— que sobre todo ha adquirido una mayor relevancia a partir del final de la guerra fría, como consecuencia de la aparición de una serie de conflictos de carácter intraestatal que demuestran que los mecanismos de gestión de conflictos existentes hasta la fecha (de carácter reactivo, a corto plazo y meramente militar) han sido insuficientes para solucionar y evitar el rebrote de dichos conflictos (véanse casos como el genocidio ruandés de 1994 o el conflicto prolongado de Somalia desde 1991). Así, a partir de mediados de los años noventa los esfuerzos de la comunidad internacional se han centrado en la aplicación de una aproximación estructural a las causas subyacentes de los conflictos: unas causas que engloban factores de carácter económico, social, cultural y humanitario¹.

La UE ha sido uno de los actores internacionales que se ha comprometido con esta nueva aproximación a la prevención y gestión de conflictos² y que, como muchas otras organizaciones (las propias Naciones Unidas, la OSCE o la OCDE), no ha podido escapar de ese exceso de retórica que mencionábamos anteriormente (y que muchas veces ha llevado aparejada una confusión terminológica respecto a todo aquello relacionado con la prevención y gestión de conflictos). Una PPGC que la Unión ha querido utilizar como punta de lanza a la hora de consolidar su papel de actor (civil y militar) dentro del sistema internacional, no sólo en su vecina proximidad geográfica, sino también a nivel global³.

Como bien señala Karen E. Smith, la definición y terminología de la PPGC de la UE ha ido evolucionando a lo largo del tiempo a través de sus diversas instituciones (Smith 2003: 156). Una evolución que se ha desarrollado en paralelo a la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no exenta de conflictos conceptuales y terminológicos, los cuales han llevado a plantear problemas sobre la propia coherencia de dicha política y de sus instrumentos (desde las primeras aproximaciones procedentes de la política de cooperación al desarrollo hasta los enfoques próximos a la PESC). Pese a que a finales de 1995 encontramos las primeras referencias al concepto de prevención de conflictos (precisamente vinculadas al continente africano⁴), no será hasta 2001 cuando aparecerá el documento base que define y recoge hasta la fecha aquello que la Unión contempla como PPGC: la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos⁵.

El objetivo que pretende seguir el siguiente artículo es analizar la aplicación de los instrumentos de la PPGC de la UE en el caso práctico del conflicto de los Grandes Lagos, viendo qué instrumentos realmente se han aplicado y cuál ha sido su incidencia sobre el desarrollo del conflicto. Para ello, previamente y de forma breve categorizaremos los instrumentos con los que cuenta la PPGC, configurando el “toolbox” con el que cuenta la UE para esta política.

¹ Este “giro paradigmático” en lo relativo a la prevención y gestión de conflictos ha venido propiciado en parte por un documento de referencia sobre la prevención, gestión y resolución de conflictos por parte de Naciones Unidas: el informe presentado por Boutros Boutros-Ghali (Secretario General) al Consejo de Seguridad el 17 de junio de 1992 titulado *Un Programa de Paz. Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz*, en el que se recogían parte de los nuevos desafíos de la post-guerra fría a los que debería enfrentarse la comunidad internacional en materia de prevención y gestión de conflictos.

² En este sentido, el informe que presentaron ante el Consejo Europeo de Niza el Secretario General / Alto Representante (SG/AR) de la PESC, Javier Solana, y la Comisión, recogía que “la prevención de conflictos es el núcleo de la UE, que en si misma es un ejemplo [de ello]” (SG/AR y Comisión Europea 2000).

³ Un buen ejemplo de dicha actividad en el campo de la PPGC (sobre todo en lo referente a la Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD) se encuentra en el Dossier Especial que, en el seno del Observatorio de Política Exterior Europea, han realizado Esther Barbé y María Ángeles Sabiote bajo el título *Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dossier Especial nº4 Mayo 2006.

⁴ Council of the European Union, *Preventive diplomacy, conflict resolution and peacekeeping in Africa*, 04.12.1995

⁵ Comisión Europea, *Comunicación relativa a la prevención de conflictos*, COM (2001) 211 final, Bruselas 11.04.2001

La Política de Prevención y Gestión de Conflictos de la UE: categorización de los instrumentos

Como mencionábamos anteriormente, en 2001 se publica la Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos. Dicha Comunicación —en cierto modo deudora del informe del SG/AR y la Comisión presentado ante el Consejo Europeo de Niza el año anterior y que ya hemos mencionado— resulta de especial relevancia gracias a dos factores muy importantes: por un lado, recopila y categoriza todos los instrumentos a disposición de la UE (en cualquiera de sus tres pilares) para aplicarlos a su PPGC, mientras que por el otro pone sobre la mesa la imperiosa necesidad de coordinación entre estos instrumentos en aras de una mayor eficacia de la PPGC.

Aunque dicha Comunicación no sea el primer intento de catalogación de instrumentos en lo concerniente a la PPGC —la Comunicación de la Comisión al Consejo titulada *La Unión Europea y el problema de los conflictos africanos: la consolidación de la paz, la prevención de las crisis y otros temas*, de marzo de 1996⁶ ya intentaba emparentar diferentes tipos de instrumentos al alcance de la Comisión a las diferentes fases correspondientes al ciclo de respuesta del conflicto—, en cambio sí que resulta el primer documento en el que la propia Unión reconoce sus limitaciones prácticas y la necesidad de establecer una aproximación global a la PPGC más allá de la naturaleza (comunitaria o intergubernamental) de sus instrumentos. En otras palabras, la PPGC se asimila como un concepto o estrategia que abarca distintos tipos de políticas dentro de la UE.

De entrada, en dicha Comunicación no encontramos definición alguna sobre qué se considera prevención de conflictos. Esta situación, que según cómo se mire podría representar un grave obstáculo para la propia Comisión, al no definir un concepto sobre el cual va a desarrollar el resto de la Comunicación, también puede interpretarse como un avance en el intento de ofrecerle una dimensión más operativa y menos teórica al concepto, huyendo de esta manera del estéril y farragoso debate conceptual⁷. Así, la Comisión prefiere centrarse en la categorización de los instrumentos según su aplicabilidad temporal entre los de “largo plazo” (“proyección de estabilidad”) y los de “corto plazo” (“respuesta rápida en caso de conflictos incipientes”): una división operativa que no menoscaba ese enfoque “integral” de la prevención de conflictos que aporta la Comunicación.

La Comunicación considera como medidas a largo plazo aquellas que tienen como objetivo proyectar estabilidad a través de tres mecanismos como son: a) la promoción de la integración (aumento de la cooperación regional), b) la “integración” (*mainstreaming*) de la prevención de conflictos en los programas de cooperación (apoyo a la democracia, el Estado de Derecho y a la sociedad civil, reforma del sector de seguridad, etc.) y c) el tratamiento de cuestiones transversales (*cross-cutting issues*) que pueden contribuir a las tensiones y los conflictos (tráfico de drogas y armas ligeras, gestión y acceso a los recursos naturales, propagación de enfermedades infecciosas, etc.). En lo relativo a las medidas a corto plazo, estas se sustentan en la creación de un mecanismo de alerta rápida por parte de la Unión, la optimización de los instrumentos comunitarios ya existentes y, finalmente, la posibilidad de hacer uso de instrumentos de gestión de crisis (propios de la PESC y la PESD), como el Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) o el Mecanismo de Gestión de Crisis (MGC).

La categorización “temporal” que realiza la Comunicación respecto a los instrumentos de prevención de conflictos de la Unión representa un útil punto de partida (aunque no suficiente) a la hora de confeccionar una categorización más amplia y completa de los mismos. Para conseguir una categorización más exhaustiva llevaremos a cabo una nueva clasificación producto de la combinación no sólo del citado eje temporal, sino también de un eje institucional (dependiendo de si hablamos de instrumentos de naturaleza comunitaria o intergubernamental). Para la confección de este nuevo catálogo utilizaremos, por un lado, la

⁶ Comisión Europea, *La Unión Europea y el problema de los conflictos africanos: la consolidación de la paz, la prevención de las crisis y otros temas*, SEC (96) 332, Bruselas, 06.03.1996

⁷ Para encontrar una definición de prevención de conflictos dentro del ámbito de la UE hay que remitirse a la web de la Dirección General de Desarrollo, en la que se define el concepto como “acciones llevadas a cabo en el corto plazo para reducir tensiones manifiestas y/o prevenir el estallido o la reaparición del conflicto violento” <<http://www.europa.eu.int/comm/development/body/theme/prevention/definition.htm>> [consultada el 05.12.2004]

clasificación realizada por Débora Miralles (Miralles 2004) —la cual hace uso de ese eje institucional al cual me acabo de referir—, mientras que por el otro también utilizaremos la clasificación de Javier Niño Pérez —quien complementa la utilizada por la anteriormente citada Comunicación, al considerar los instrumentos a largo plazo como instrumentos de prevención de conflictos, mientras que los instrumentos a corto plazo corresponden a la gestión de crisis (Niño Pérez 2004: 100). El resultado de la combinación de ambas clasificaciones nos muestra que la mayoría de instrumentos comunitarios son de aplicación a largo plazo (prevención de conflictos), mientras que la mayoría de instrumentos intergubernamentales (PESC/PESD) lo son a corto plazo (gestión de conflictos). El siguiente cuadro recoge y resume dicha clasificación:

Cuadro 1. Instrumentos de prevención y gestión de conflictos de la UE (en base a las clasificaciones de Débora Miralles, 2004 y Javier Niño, 2004)

	Primer Pilar	Segundo Pilar
A corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda humanitaria • Misiones de Observación y Asistencia Electoral • Mecanismo de Reacción Rápida (MRR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y diplomacia: <ul style="list-style-type: none"> ○ Declaraciones ○ <i>Démarches</i> ○ Representantes Especiales • Misiones de Observación y <i>Fact-finding</i> • Misiones de monitorización • Sanciones (diplomáticas, comerciales y económicas, financieras) • Fuerza de Reacción Rápida (FRR) • Mecanismo de Gestión Civil de Crisis (MGCC)
A largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos con Terceros Países (acuerdos de cooperación al desarrollo y acuerdos de asociación) • Política de desarrollo (programas de cooperación y asistencia financiera): <ul style="list-style-type: none"> ○ Resolución problemas transversales ("<i>cross-cutting issues</i>"): drogas, armas ligeras, etc. ○ Sanciones ○ Informes de Estrategia Nacional (<i>Country Strategy Papers</i>) ○ Programa de Reconstrucción y Rehabilitación (PRR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Planificación de la Política y de Alerta Rápida (<i>Policy Planning and Early Warning Unit</i>) • Control de armamento

Fuente: elaboración propia

Una vez clasificados los instrumentos de PPGC, analicemos cuales de ellos se han aplicado en el caso del conflicto de los Grandes Lagos.

La Política de Prevención y Gestión de Conflictos de la UE en el conflicto de los Grandes Lagos

La conocida como “primera guerra interafricana” o “primera guerra mundial de África” es un complejo entramado de conflictos y países (han participado hasta siete⁸) que se ha cobrado hasta la fecha cerca de cuatro millones de víctimas (además de dos millones de desplazados internos en la República Democrática del Congo, RDC). Así, dicho conflicto enraíza con la guerra civil de Ruanda (1990-1994), se traslada a una guerra civil en Zaire (1994-1998) y finalmente el conflicto de carácter intraestatal se regionaliza con la llegada al poder de Laurent-Désiré Kabila en la refundada RDC y la participación de diversos estados vecinos ofreciendo

⁸ Angola, Burundi, Namibia, Ruanda, Uganda, Zimbabwe y la propia RDC.

apoyo militar tanto a las fuerzas gubernamentales de Kabila como a los rebeldes, que controlaban el noroeste del país (1998-2002).

Sin entrar en detalle en la explicación de los motivos y evolución del conflicto⁹, cara al objetivo de este artículo nos centraremos en la actuación de la UE respecto a Zaire/RDC como epicentro del mismo. Así, a continuación aplicaremos los instrumentos de PPGC recogidos en el Cuadro 1 al caso que nos ocupa, empezando por los instrumentos comunitarios (primer pilar) y finalizando con los instrumentos PESC/PESD (segundo pilar).

Análisis de los instrumentos comunitarios (primer pilar)

En base al interés generado por la documentación y publicaciones más recientes sobre el caso de la intervención de la UE en el conflicto de los Grandes Lagos, podría parecer que la mayoría de los mismos son instrumentos militares y civiles de gestión de crisis (las cuatro misiones establecidas hasta la fecha y que veremos más adelante). Craso error: pese a la relevancia mediática y académica que se les ha otorgado (como todo aquello que gira en torno a la puesta en marcha de la PESD), hay que reconocer que antes de recurrir a ellos la Unión previamente ha aplicado muchos otros instrumentos pertenecientes al primer pilar. Así, Niño Pérez caracteriza dichos instrumentos comunitarios como: a) poseedores de una naturaleza predominantemente económica; b) cuyo objetivo principal consiste en tratar las causas fundamentales de los conflictos (con lo que suelen ubicarse en una perspectiva estructural o a largo plazo); c) poseedores de una naturaleza exclusivamente “civil” (en contraposición a algunos instrumentos pertenecientes al segundo pilar) (Niño Pérez 2004: 102).

1) Ayuda al desarrollo

El primero de los instrumentos comunitarios aplicados fue la suspensión en enero de 1992 de los programas de ayuda al desarrollo que la Unión mantenía dentro de los Acuerdos de Lomé IV con la entonces Zaire dirigida por el dictador Mobutu Sese Seko, mediante la aplicación de la cláusula elemento esencial de dichos acuerdos. La ayuda se retomaría (con efecto retroactivo) a finales de 2002, cuando el conflicto de los Grandes Lagos empezaba a tocar a su fin. De este modo vemos como un mismo instrumento (un acuerdo de cooperación) posee una doble vertiente: en una primera instancia punitiva (el palo), mientras que posteriormente adoptará una postura gratificadora ante los avances conseguidos (la zanahoria).

Respecto a “el palo”, los motivos de dicha suspensión vinieron precedidos por una inestable situación política en el país provocada por un dubitativo proceso de aperturismo político iniciado por Mobutu en abril de 1990, el cual pretendía ofrecer una “fachada democrática” que legitimase su permanencia en el poder: mientras por un lado convocaba elecciones legislativas, por el otro entorpecía la legalización de partidos políticos y la introducción de reformas constitucionales que propiciasen una transición real hacia la alternancia política y la democracia. Esto llevó a diversas movilizaciones de protesta que se saldaron con el asesinato de más de 100 estudiantes universitarios en mayo de 1990 y decenas de muertos en septiembre de 1991, provocando la intervención militar de Francia y Bélgica para evacuar a sus nacionales. La gota que colmó el vaso de la paciencia de la Unión fueron las matanzas gubernamentales provocadas en febrero del 1992 como consecuencia del levantamiento de una parte del ejército zaireño y de la población que solicitaba la renuncia de Mobutu: dichas matanzas llevaron a que la Comunidad Europea suspendiese toda la ayuda financiera a Zaire.

En relación a “la zanahoria”, el 21 de enero de 2002 la Unión decidió retomar la cooperación con la RDC mediante la firma de un Programa Indicativo Nacional (PIN) dentro del 8º FED, como consecuencia de que el Diálogo Intercongoleso (DI)¹⁰ se había reactivado. El 9º FED fue

⁹ Para un análisis más pormenorizado del conflicto, ver: Bizimana (1999), Fiedler (2006), Prunier (2001), Vacas Fernández y Pardo de Santayana (2003).

¹⁰ El Diálogo Intercongoleso se inició en Addis Abeba (Etiopía) en octubre de 2001 con el objetivo de iniciar las conversaciones de paz entre los representantes del Gobierno de la RDC, los líderes de las guerrillas y los miembros de la oposición, para negociar un Gobierno de transición y la fecha de las pasadas elecciones presidenciales del 30 de julio y 4 de diciembre de 2006. Escola de Cultura de la Pau de la UAB, “RD Congo (2003)”, <<http://www.escolapau.org/img/programas/rehabilitacion/paises/06rdco.pdf>> [consultada el 06.08.2006];

firmado con la RDC el 2 de septiembre de 2003 por un valor de 250 millones de euros con el objetivo de crear las condiciones necesarias para una paz y estabilidad a largo plazo a través de la focalización en la reconstrucción del país (infraestructuras) y la mejora de las condiciones políticas y sociales. Entre las áreas clave de dicho programa destacan el apoyo al sistema sanitario, a la transición democrática y al imperio de la ley (mediante reformas de la administración pública, el sistema judicial y la policía). A eso hay que añadir la “doble zanahoria” de la promesa realizada en abril de 2005 de destinar fondos adicionales al 9º FED de hasta 270 millones de euros en el caso de que se observen progresos significativos en el proceso de transición del país. Así, la mayoría de proyectos financiados en la RDC desde que se ha retomado la ayuda al desarrollo han orbitado en torno a la reintegración de población desplazada y refugiados internos, a la rehabilitación de las instituciones del país y de sus infraestructuras, a la desmovilización y reintegración de combatientes y a la creación de una Unidad Integrada de Policía (UIP).

Entre los instrumentos de prevención y gestión de conflictos que se encuadran en la ayuda al desarrollo de la Unión también nos encontramos con las misiones de observación y monitorización electoral¹¹. Hasta la fecha, la Unión ha llevado a cabo dos misiones de este tipo en la RDC: la Misión de Observación Electoral (MOE UE) para supervisar el referéndum constitucional del 18 de diciembre de 2005 y la MOE UE para supervisar las elecciones presidenciales, legislativas y provinciales celebradas en julio y diciembre de 2006. A estas dos misiones hay que añadir otros dos intentos fallidos. El primero se produjo en noviembre de 1996, cuando la UE adoptó una Acción Común para prestar asistencia a la preparación de elecciones en el Zaire (las cuales nunca se llevaron a cabo) mediante la creación de una unidad electoral europea (financiada con dos millones de euros) y el pago de una aportación de otros dos millones al Fondo Especial de las Naciones Unidas. Asimismo, a principios de 2002 la Unión tenía previsto destinar 995.751 euros para financiar una misión de observación de las elecciones presidenciales en la RDC que debían celebrarse el 10 de marzo (primera vuelta) y 7 de abril (segunda vuelta) de 2002, pero que no llegaron a hacerlo.

2) Ayuda humanitaria

Ante la congelación durante una década de los programas de ayuda al desarrollo, la ayuda que la Unión ofrecía a Zaire se canalizaba a través de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO). Este instrumento a corto plazo tiene una clara perspectiva paliativa y no tanto preventiva. Según la UE, en el período comprendido entre 1999 y 2005, la RDC ha recibido ayudas por valor de 218 millones de euros, convirtiéndose en el primer beneficiario de las actuaciones de ECHO¹². Los objetivos de ECHO han sido ofrecer una respuesta a las urgencias médicas y, en apoyo a las infraestructuras locales, ofrecer servicios sanitarios en las zonas afectadas directamente por el conflicto, además de ofrecer asistencia de urgencia a las poblaciones desplazadas por el conflicto, ayudándolas a su reinstalación.

3) Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)

El MRR es un mecanismo de financiación flexible de operaciones que tiene como objetivo que la Comunidad pueda responder de forma rápida, eficaz y flexible ante situaciones de emergencia, de crisis, o ante una amenaza de crisis. Este Mecanismo sólo puede actuar si la acción que ha de financiar tiene carácter inmediato —además de no poder ser utilizado para financiar actuaciones ECHO— y la duración máxima de la actuación que financia no puede ser

¹¹ Respecto al marco jurídico en el que se encuadran dichas misiones, la Comunicación de la Comisión de 11 de abril de 2000 sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la UE explica que, a partir de la adopción el 29 de abril de 1999 por parte del Consejo de dos Reglamentos nuevos (975/99 y 976/99) que aportan un fundamento jurídico específico para las operaciones comunitarias “que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho, así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales” en terceros países, las misiones de apoyo y observación electoral de la UE se llevan a cabo únicamente conforme al primer pilar a partir de propuestas de la Comisión. Anteriormente a la adopción de dichos Reglamentos, el marco jurídico se encontraba compartido entre el primer y el segundo pilar (la decisión política solía adoptarse en el marco de la PESC y la decisión financiera en el contexto de la Comunidad y/o de la PESC). COM (2000) 191 final, p.12-13

¹² Comisión Europea, Dirección General de Desarrollo, *L'Union Européenne partenaire au développement de la République Démocratique du Congo*, Julio de 2005 <<http://ec.europa.eu/comm/development>> [consultada el 17.08.2006]

superior a los seis meses. En definitiva, el MRR no sustituye ni a la ayuda humanitaria ni a la ayuda al desarrollo, sino que acelera y complementa otros instrumentos de prevención y gestión de conflictos. En el caso de la RDC, dicho mecanismo se ha utilizado tres veces:

- a) el 7 de diciembre de 2001, mediante una nota de su DG de Relaciones Exteriores (RELEX), la Comisión informaba al Consejo que pretendía ofrecer apoyo al proceso de paz congoleño mediante un paquete de medidas de creación de confianza a través de dicho mecanismo rápido, financiado con 2.037.000 euros. Entre dichas medidas se encontraba la financiación urgente de parte de la sesión de negociación inclusiva (a celebrarse en enero de 2002¹³), el inicio del programa de Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reestacionamiento y Reintegración (DDRRR) mediante la financiación de actividades en el campo de la reintegración social de niños soldado y el apoyo a los medios de comunicación independientes para aumentar el interés de la población al respecto de los desarrollos del proceso de paz¹⁴;
- b) el 28 de octubre de 2003, RELEX informaba del establecimiento de dicho MRR para contribuir con 585.000 euros al proceso de transición política en la RDC mediante la restauración del sistema legal en la región de Bunia (la urgencia de la medida venía justificada por la total ausencia de un sistema legal que funcionase en dicha región y el hecho de que la existencia de este sistema fuese considerado como una prioridad clave por varios observadores internacionales, entre los que se encontraban los de la propia UE);
- c) finalmente, el último recurso a la MRR se produjo el 21 de diciembre de 2004, cuando RELEX informaba de su propuesta de financiar con 1.072.000 euros el proceso de transición en la RDC a través del apoyo al establecimiento y funcionamiento de la UIP en Kinshasa (básicamente, dichos recursos iban destinados a rehabilitar el edificio que el gobierno congoleño había ofrecido como base operacional de la UIP y que no contaba con unas condiciones mínimas).

Instrumentos PESC/PESD (segundo pilar)

Entre los instrumentos pertenecientes al segundo pilar –de carácter más intergubernamental– nos encontramos con aquellos relacionados con el llamado diálogo político (declaraciones, *démarches*, visitas de alto nivel y Enviados Especiales), así como algunos de los que se desarrollan bajo la PESD. En contraposición a los instrumentos que acabamos de ver y que se encuentran bajo el primer pilar, Niño Pérez caracteriza estos instrumentos intergubernamentales como: a) poseedores de un componente predominantemente político; b) centrados en actividades a corto plazo relacionadas con crisis inminentes o que están en marcha; y c) que pueden incorporar tanto una dimensión civil como militar (Niño Pérez 2004: 102-103).

1) Diálogo político

Si en algo ha destacado la Unión en el conflicto de los Grandes Lagos ha sido por el constante uso de declaraciones, reforzando su vertiente de potencia civil a nivel internacional. Así, analizando las declaraciones que tanto la Presidencia de turno de la Unión como el Consejo han realizado desde 1996 en relación al conflicto de los Grandes Lagos –declaraciones muchas de las cuales se han visto operativizadas a través de la posterior adopción de diversas acciones y posiciones comunes en el marco de la PESC–, observamos cómo la Unión ha ido progresando o evolucionando de una postura (¿excesivamente?) declaratoria y diplomática a la adopción de una actitud más activa al respecto de su participación (incluso en el terreno) en el conflicto. Pero tampoco hemos de llevarnos la impresión de que dicha actividad declaratoria ha sido una simple cortina de humo diplomática, sino que, como veremos a continuación, ha

¹³ Dicha “negociación inclusiva” hace referencia al Acuerdo de Paz de Pretoria II o “*Global and All-Inclusive Agreement*”, firmado finalmente en la capital sudafricana el 17 de diciembre de 2002 y que oficialmente ponía fin al conflicto en la RDC.

¹⁴ Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores,
<http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/docs/2001/congo_supporttopeaceprocess.pdf>
[consultada el 17.08.2006]

jugado un papel fundamental a la hora de apoyar y consolidar el proceso de paz y de transición democrática en la RDC.

De este modo, a la hora de analizar la actividad declaratoria o política, nos encontramos con un doble eje de análisis: uno temporal y otro instrumental. El temporal hace referencia a la distinción entre la actividad declaratoria previa y posterior a la creación de la Operación Artemis (primera operación de la Unión sobre el terreno en la RDC), mientras que el instrumental distingue entre las declaraciones elaboradas por la Presidencia de turno de la Unión y las elaboradas por el Consejo.

En relación al eje temporal, destaca la “hiperactividad” diplomática de la que la Unión ha hecho gala durante los primeros años del conflicto. Así, de las 50 declaraciones contabilizadas de la Presidencia respecto al conflicto en la Región de los Grandes Lagos durante el período 1996-2006, 36 se produjeron antes de la puesta en marcha de Artemis, mientras que de las 25 contabilizadas por parte del Consejo también durante el período 96-06, sólo 12 se produjeron durante el período previo a Artemis.

Las declaraciones de la Presidencia conocen dos “picos” en 1999 y 2002. Ello guarda estrecha relación con la evolución del conflicto y los acuerdos de alto el fuego de Lusaka en 1999 y el inicio del DI a partir de la segunda mitad de 2001, con lo que podríamos establecer una correlación inversamente proporcional entre la intensificación de la actividad diplomática de la Unión y el nivel de tensión y violencia en el conflicto. Conocedora de sus fortalezas (civiles) y sus debilidades (militares), la Unión utiliza una cierta lógica en busca de la eficiencia a la hora de aplicar mecanismos de carácter diplomático sólo cuando considera que los mismos pueden ser efectivos en la resolución o mediación en el conflicto, es decir, en los espacios de negociación que se abren entre crisis y crisis. Así, durante sus declaraciones realizadas a lo largo de 1999, la Unión ofrecía su apoyo político (e incluso financiero) para la implementación del acuerdo de Lusaka, condicionando siempre dicha ayuda económica a la demostración del compromiso de las partes implicadas en Lusaka a respetarlo. Dicha postura fraguó en la Posición Común de 15 de noviembre de 1999 sobre el apoyo de la UE a la aplicación del Acuerdo del alto el fuego de Lusaka, en la que la Unión se comprometía a financiar con 1.2 millones de euros el gasto operativo no militar de la Comisión Militar Conjunta (CMC), organismo creado por Lusaka.

Tras el recrudecimiento del conflicto durante los años 2000 y primera mitad del 2001 (enfrentamientos entre Ruanda y Uganda en la RDC, enfrentamientos entre Hema y Lendu en Bunia, asesinato de Laurent-Désiré Kabila, etc.) —durante esos dos años la Unión se limitaba a expresar su preocupación por dichos enfrentamientos y reafirmaba la necesidad de respetar el acuerdo de Lusaka—, el inicio del DI en octubre de 2001 supuso el nuevo “anclaje diplomático” de la Unión en el conflicto, considerándolo la verdadera piedra angular del proceso de paz y de reconciliación nacional en la RDC. Así, durante un año 2002 especialmente prolífico en declaraciones por parte de la Presidencia (un total de 9), la Unión combinaba su apoyo a los paulatinos avances acontecidos en el seno del Diálogo (firma de los acuerdos de Pretoria entre la RDC y Ruanda y de Luanda entre la RDC y Uganda, conclusión del Acuerdo Global e Inclusivo) con la denuncia de los estallidos de violencia provocados por el Reagrupamiento Congoleño para la Democracia (RCD-Goma) en Kisangani o la grave situación humanitaria existente en Ituri. Ante situaciones de alteración del proceso de paz, la Unión se convertía en una valedora “oficiosa” de los acuerdos, recordándole constantemente a las partes (sobre todo a los gobiernos de Ruanda y Uganda) su compromiso con dichos acuerdos y la necesidad de respetarlos. Dicha postura de la Unión acabó cristalizando en la Posición Común de 11 de marzo de 2002 relativa al apoyo de la Unión a la aplicación del Acuerdo del alto el fuego de Lusaka, mediante la cual la Unión derogaba una anterior Posición Común al respecto (la 2001/83/PESC), estableciendo un nuevo marco de apoyo al proceso, constatando el mantenimiento de su apoyo a la MONUC, a la CMC y al DI (incluyendo su programa DDRRR).

En lo que respecta al papel del Consejo y sus declaraciones durante este primer período previo a Artemis, aparte de su relativamente escasa actividad diplomática a nivel cuantitativo (la mayoría de ellas se concentran en los años 1997 y 2001), a nivel cualitativo comprobamos como dichas declaraciones son excesivamente “declarativas”, “diplomáticas” y reactivas (es decir, estáticas, retóricas y continuistas), sin mostrar el grado de compromiso, implicación y

seguimiento del conflicto que en cambio ha ido realizando la Presidencia de turno. Como ejemplo de esta actitud continuista cabe resaltar que durante este período el Consejo casi se ha limitado a ir prorrogando el mandato del Enviado Especial a la Región de los Grandes Lagos, Aldo Ajello. Así, una vez comparadas las actuaciones de la Presidencia y el Consejo durante este primer período vemos como se ejemplifica la distinción que realiza Débora Miralles al catalogar las declaraciones de la Presidencia como mucho más rápidas y abundantes que las del Consejo (Miralles 2004:42-43).

Tras el salto cualitativo que supone la adopción de Artemis (una operación militar que muestra la implicación de la UE sobre el terreno del conflicto), comprobamos cómo las declaraciones de la Presidencia continúan ofreciendo su apoyo a los avances en el proceso (la formación de un gobierno transitorio de unidad nacional, la adopción de una Constitución transitoria y del posterior referéndum para su aprobación definitiva, la prolongación del período de transición, la celebración de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006, etc.), a la par que mantiene su papel de valedora del proceso mediante la denuncia de aquellas situaciones conflictivas que lo entorpecen, como los nuevos episodios de violencia protagonizados por RCD-Goma en el norte de Kivu, las masacres de Ituri, los incidentes en Bukavu o los ataques de las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR) en territorio ruandés. De este modo, al encontrarse más o menos encaminado dicho proceso de paz, la Presidencia reduce la carga cuantitativa y cualitativa de sus declaraciones, limitándose a felicitar a los protagonistas del mismo por los avances conseguidos; en este caso, el papel “tutorizante” de la Unión en el proceso es mucho menor al desempeñado en el período anterior, cuando se estaban fraguando los acuerdos de paz.

Respecto al papel del Consejo tras Artemis, parece cómo si la aplicación de instrumentos PESD sobre el terreno lo hubiesen desperezado (a destacar la adopción de hasta cinco conclusiones sobre la Región de los Grandes Lagos en los apenas seis meses de la segunda mitad del 2004), tomando un cierto relevo del papel de “liderazgo” de la Presidencia en el tema de la región y adoptando una actitud declaratoria mucho más activa, que denota el diseño de una cierta estrategia hacia la región a medio-largo plazo (la cual se encontraba ausente en el período anterior). Esta nueva actitud del Consejo está basada en un seguimiento mucho más pormenorizado del proceso de paz (ejerciendo la “supervisión” que hasta la fecha llevaba a cabo la Presidencia, lo que incluye “llamarle la atención” a Ruanda por sus incursiones militares en la RDC y la necesidad de acabar con la presencia de las milicias exFAR/Interahamwe en el este del país), y en su apoyo y apuesta por la aplicación de mecanismos democráticos en la región, como se ha visto con el referéndum constitucional y las elecciones de julio y diciembre de 2006¹⁵. Todo ello mediante la cooperación de la UE con otras organizaciones regionales (UA) e internacionales (NN.UU.), además del establecimiento de futuros proyectos de reconstrucción post-conflicto en la región a través de asistencia humanitaria y de desarrollo.

En resumen, ya sea a través de las declaraciones de la Presidencia como del Consejo, podemos aseverar que el uso de dicho instrumento del diálogo político de la UE con la región durante los últimos diez años ha servido para fortalecer y estabilizar el proceso de paz mediante el uso del apoyo institucional de la Unión, siendo un complemento al resto de medidas aplicadas por la UE en la región (económicas, militares, etc.).

Por último, y no por ello menos importante, dentro de los instrumentos del diálogo político hemos de incluir las visitas realizadas por personal de las instituciones de la UE a la región, con toda la carga simbólica y diplomática que ello supone. Así, la visita realizada por la troika ministerial de Asuntos Exteriores (Luxemburgo, Holanda y Reino Unido) a la RDC los días 4 y 5 de agosto de 1997 supuso el respaldo de la Unión al nuevo régimen de Laurent-Desiré Kabila, a la vez que la Unión también ha utilizado sus ausencias como arma política, como fue el caso de la decisión de la Unión de no asistir a la ceremonia de apertura de la Asamblea Legislativa y

¹⁵ Dicha apuesta de la Unión por el proceso democrático se ve reforzada por el hecho de que forma parte del Comité Internacional de Apoyo a la Transición (CIAT) en la RDC. Formado por los cinco miembros permanentes del CSNU, Bélgica, Canadá, Sudáfrica, Angola, Gabón, Zambia, la UA, la MONUC y la UE, el CIAT se sustenta en la base jurídica de los acuerdos de Pretoria II o “*Global and All-Inclusive Agreement*” de diciembre de 2002, los cuales prevén la creación de un comité internacional que ofrezca apoyo al programa de transición. Radio des Nations Unies, RDC: *Le Comité International d'accompagnement de la transition, son rôle et son action sur le terrain*, (17.10.2004) <<http://www.un.org/french/radio/story.asp?NewsID=607>> [consultado el 29.08.2006]

Constituyente de la RDC el 21 de agosto de 2000, al considerar que dicha institución no era compatible con el diálogo nacional provisto a través del Acuerdo de Lusaka. De todos modos, las ausencias han sido las menos, tomando verdadero protagonismo las visitas de apoyo al proceso de paz realizadas a la RDC por el Comisario para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria, Louis Michel, o el Alto Representante Javier Solana¹⁶.

2) Representante Especial de la UE para los Grandes Lagos

Uno de los primeros instrumentos que aplicó la Unión en lo referente al conflicto de los Grandes Lagos fue el nombramiento el 25 de marzo de 1996 de Aldo Ajello como Representante Especial de la UE para los Grandes Lagos. Mediante un mandato que le ha sido prorrogado y renovado varias veces desde entonces —y que lo ha convertido en el Representante Especial más longevo de la UE—, el principal objetivo de Ajello consiste en contribuir a una política de la Unión coherente, sostenible y responsable en dicha región, sobre todo en relación con el proceso de paz y transición de los Grandes Lagos. Para conseguir dicho objetivo, Ajello debe:

- a) establecer y mantener estrechos contactos con todas las partes implicadas en el proceso de paz y transición, con otros países de la región, los Estados Unidos, las NN.UU., la UA y organizaciones subregionales, para así reforzar el proceso de paz de Lusaka y los acuerdos de paz de Pretoria y Luanda;
- b) asistir en calidad de observador a los procesos de paz y transición y ofrecer el asesoramiento y los buenos oficios de la UE;
- c) contribuir a la aplicación de los acuerdos de paz y cese del fuego;
- d) entablar conversaciones con los signatarios de dichos acuerdos para fomentar el cumplimiento de las normas fundamentales de la democracia y el buen gobierno (incluidos el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho);
- e) contribuir, en colaboración con el Representante Especial del SGNU para la Región de los Grandes Lagos y el Enviado Especial del Presidente de la UA, a la preparación de una Conferencia sobre la paz, la seguridad, la democracia y el desarrollo en la Región de los Grandes Lagos¹⁷;
- f) contribuir a que las personalidades influyentes de la región comprendan mejor el papel de la UE;
- g) ofrecer orientación política a los Jefes de Misión de EUPOL KINSHASA y EUSEC RD Congo.

De este modo, podríamos considerar al Representante Especial como el instrumento de prevención y gestión de conflictos en la región de los Grandes Lagos más prolongado y el encargado de buscar una cierta coordinación y coherencia entre el resto de instrumentos que se aplican en dicha región.

3) Sanciones

En relación a las sanciones aplicadas por la UE contra la RDC —diferentes a los mecanismos de suspensión de la ayuda incluidos en los acuerdos con terceros estados o programas de cooperación, como ocurrió con la ya comentada suspensión de la ayuda al desarrollo para Zaire en 1992—, hemos de considerar el embargo de armas que la UE impuso a Zaire el 7 de abril de 1993 como consecuencia de la turbulenta situación política vivida en aquellos momentos en el país (y que también propició la anteriormente mencionada congelación de la ayuda al desarrollo). Dicho embargo quedó modificado y actualizado por la Posición Común de

¹⁶ El comisario asistió a la ceremonia de adopción de la nueva Constitución de la RDC el 18 de febrero de 2006. Por su parte, Javier Solana ha visitado varias veces la RDC y la Región de los Grandes Lagos: en julio de 2003 se entrevistó con los presidentes de la RDC, Ruanda y Uganda en sus respectivos países, así como visitó a las tropas de la operación Artemis desplegadas en Bunia, mientras que en abril del 2005 asistió a la puesta en funcionamiento de la misión EUPOL. Una de sus últimas visitas a la región se produjo en marzo de 2006, cuando el SG/AR visitó al presidente Joseph Kabila en Kinshasa.

¹⁷ Dicha conferencia es la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, creada en noviembre de 2004 y que ha celebrado su segundo encuentro el 14-15 de diciembre de 2006 en Nairobi con la firma de un Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo de la Región de los Grandes Lagos. Los miembros de dicha Conferencia son Angola, Burundi, República Central Africana, República de Congo, RDC, Kenia, Ruanda, Sudan, Tanzania, Uganda y Zambia.

21 de octubre de 2002 relativa al suministro de cierto equipamiento a la RDC, la cual prohibía “el suministro o venta a la RDC, por parte de nacionales de los Estados miembros de la UE o desde los territorios de éstos, de armamento y material afín de todo tipo, incluidos armas y municiones, equipo y vehículos militares, equipo paramilitar y piezas de repuesto de los artículos mencionados, sean o no originarios de dichos territorios”. Esta actualización del embargo venía motivada por el hecho de que la UE apoyaba el Acuerdo de Lusaka, el cual contemplaba un proceso de desarme de la RDC. En este sentido nos encontramos ante uno de los pocos ejemplos de coordinación y coherencia entre distintos instrumentos de prevención y gestión de conflictos de la UE: la coordinación entre unas declaraciones propias del diálogo político (apoyo al proceso de Lusaka y al desarme) y unas sanciones dirigidas a conseguir dicho propósito político. A su vez, la Posición Común 2002/829/PESC fue posteriormente modificada el 29 de septiembre de 2003 para adaptarse a la aplicación de la Resolución 1493 (2003) del CSNU, la cual imponía otro embargo de armas a todos los grupos armados que operaban en el norte y sur de Kivu o en Ituri.

Finalmente, la Posición Común de 13 de junio de 2005 derogaba la Posición anterior, la actualizaba y la simplifica en base a las nuevas medidas adoptadas por el CSNU, el cual, mediante su resolución 1596 (2005), ampliaba dichas medidas restrictivas a todos los destinatarios en la RDC (y no sólo a aquellos que operaban en Kivu e Ituri) e imponía medidas para impedir la libre circulación de aquellas personas designadas por el Comité de Sanciones, así como la congelación de todos los fondos y activos financieros que sean de propiedad o estén bajo el control directo o indirecto de las personas designadas por dicho Comité. Una vez el Comité de Sanciones del CSNU aprobó el 1 de noviembre de 2005 la lista de personas a las que se aplicarían dichas medidas restrictivas, la UE las incluyó en el anexo de la Posición Común 2005/440/PESC mediante una Decisión de 29 de noviembre de 2005.

4) Programa contra la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre

Pese a que la Acción Común del Consejo sobre la contribución de la UE para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre no se puede catalogar como un instrumento de aplicación directa a la prevención y gestión del conflicto en los Grandes Lagos (a nivel de África Subsahariana sólo hay constancia de su aplicación en el caso de Mozambique), en cambio sí que podríamos considerarla un instrumento de influencia indirecta, ya que una de las principales causas de los conflictos en África (y, en especial, en la zona de los Grandes Lagos) es la proliferación y distribución de dicho tipo de armas entre las distintas facciones que se encuentran en conflicto, constituyendo su posesión y uso una fuente de alimentación, propagación y exacerbación de dichos conflictos. Así, la reciente adopción de la Estrategia de la UE de lucha contra la acumulación y el tráfico ilícito de armas ligeras y de pequeño calibre y de sus municiones en diciembre de 2005 podría considerarse el (pen)último instrumento de prevención y gestión de conflictos a aplicarse en el caso de los Grandes Lagos.

5) Fuerzas de Reacción Rápida (FRR)

En el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, buscando suplir su carencia de capacidades militares conjuntas, los Estados miembros acordaron el llamado Objetivo Principal de Helsinki (*Helsinki Headline Goal*) con el que se comprometían a desplegar antes de finales de 2003 y de manera rápida (en menos de sesenta días) y sostenida (como mínimo durante un año) unas fuerzas (50.000-60.000 hombres) capaces de llevar a cabo las conocidas como misiones Petersberg. Dichas misiones (originarias de una propuesta de la Unión Europea Occidental –UEO- en tanto que intento de desarrollarse como componente defensivo de la UE), aparecen recogidas en el apartado 2 del art.17 del TUE y consisten en misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz¹⁸. Así, la

¹⁸ Miralles considera que dichas misiones se han clasificado entre las de “nivel inferior” (*lower end ones*) y las de “nivel superior” (*upper end ones*), incluyendo las primeras las relacionadas con misiones humanitarias que cubren amenazas o peligros procedentes de desastres naturales (ofreciendo asistencia material y humana), mientras que las segundas corresponden a misiones de mantenimiento y establecimiento de la paz (lo que implica la separación a través de fuerzas militares de las partes en cualquier escenario de conflicto potencial o real) (Miralles 2003: 32).

anteriormente mencionada FRR se pondría en funcionamiento como respuesta a una crisis y su misión sólo duraría lo que durase dicha crisis. Por su parte, los Estados miembros decidirían si contribuirían con sus tropas a dicha fuerza y, en caso de hacerlo, cuándo y cómo. Así, el 31 de marzo de 2003 la UE llevó a cabo el primer despliegue militar de dicha FRR en la República de Macedonia, escasos meses antes de que se crease la Operación Artemis en la RDC.

Hasta este momento, las dos únicas misiones de carácter militar desplegadas por la UE en la RDC han sido Artemis (2003) y EUFOR RD Congo (2006), siendo la primera de ellas la que mayor relevancia política ha tenido por diversos motivos, entre los que se cuentan ser la primera misión de mantenimiento de la paz que la UE llevaba a cabo en África de forma autónoma (fuera del marco “Berlín Plus” acordado con la OTAN), así como la primera operación PESD en África.

Creada mediante la Acción Común del 5 de junio de 2003 -la cual contaba con el mandato ofrecido por la Resolución 1484 (2003) del CSNU y con Francia como Estado Marco de la Operación-, Artemis fue resultado del llamamiento que el SGNU realizó, por partida doble y en paralelo, a Francia y la UE. Un llamamiento en el que les solicitaba apoyo a la Misión de Observación de Naciones Unidas para el Congo (MONUC) -mientras se preparaba un refuerzo tanto de su mandato como del contingente destinado- ante la situación de violencia y crisis humanitaria que se había producido en la ciudad de Bunia tras la retirada del ejército ruandés de la región, el consiguiente vacío de poder y la campaña de violencia iniciada por las milicias Lendu y Hema en la ciudad y sus alrededores. De este modo, la que iba a ser la Operación Mamba (una fuerza multinacional bajo dirección francesa) se “europeizó” y “multilateralizó”, convirtiéndose en una operación PESD (bajo el oficial nombre de Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia, según la citada resolución del CSNU). De acuerdo con el mandato de la Resolución 1484, los objetivos de dicha Fuerza consistían en:

- a) estabilizar las condiciones de seguridad y mejorar la situación humanitaria en Bunia;
- b) asegurar la protección de su aeropuerto y de los desplazados internos en los campos de Bunia;
- c) si fuese necesario, contribuir a la seguridad de la población civil, el personal de las NN.UU. y la presencia humanitaria en la ciudad.

En definitiva, dicha Fuerza europea representaba un recurso-puente a corto plazo a la espera de que una remozada MONUC se instalase en Ituri a partir de ese mismo año. Resulta interesante destacar que Artemis se ubicó bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que implicaba la autorización del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa¹⁹. Pese a tratarse de una operación de la UE, se preveía la aceptación de la participación de terceros estados. Finalmente el 12 de junio se dio oficialmente inicio a la operación a través de la Decisión 2003/432/PESC.

Respecto a los datos y dimensión de la misión²⁰, Artemis contó con unos 1.950 soldados distribuidos del siguiente modo:

- 1.100 soldados estaban desplegados en Bunia (930 eran franceses, 70 suecos y 100 eran unidades de ingeniería británicas)²¹.
- 750 se encontraban en el Cuartel General de las Fuerzas (*Force Headquarters*) en Entebbe (Uganda), en dónde se encontraba el aeropuerto desde el que partían las tropas y los suministros hacia Bunia;

¹⁹ Los objetivos y condiciones de esta Resolución son producto de la negociación que en su momento realizó Francia para aceptar llevar a cabo la Operación Mamba, entre las que se incluía la autorización del uso de la fuerza, la limitación en cuanto a tiempo (tres meses) y alcance (ciudad de Bunia y sus alrededores) de la misión y la aceptación expresa a la intervención por parte de los países involucrados en el conflicto (Faria 2004: 40; Grignon 2003: 2).

²⁰ Ante cierta disparidad en referencia a los datos sobre la misión (número de tropas desplegadas, países participantes, etc.) encontrados en diversos documentos, y artículos que he consultado, se ha optado aquí por los datos ofrecidos por Fernanda Faria, la cual se remite a su vez a los datos ofrecidos en una nota de prensa sobre la operación por parte del general Bruno Neveux (comandante de la operación) y Aldo Ajello (Representante Especial) el 17 de septiembre de 2003 (Faria 2004: 42).

²¹ Hay que añadir que una reserva de 1.000 tropas francesas se encontraban estacionadas en otros países africanos en el caso de que fuese necesaria su actuación, cosa que no fue así.

- 100 en Kampala (Uganda), dedicados a temas logísticos (en previsión de que su aeropuerto tuviese que ser utilizado en sustitución del de Entebbe).

La operación contó con la contribución de un total de 17 estados distribuidos del siguiente modo:

- 12 Estados miembros de la UE (además de Francia como Estado Marco también participaron Alemania, Austria, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia),
- dos de los entonces futuros miembros (Chipre y Hungría),
- tres terceros estados (Brasil, Canadá y Sudáfrica).

En tanto que Estado Marco, Francia contaba con el comando de la operación (General Neveux) y de las fuerzas (General Thonier), encontrándose la sede del Cuartel General de la operación en París.

A finales de agosto, la MONUC inició el despliegue de su brigada en Ituri —compuesta por 3.800 soldados procedentes de Bangladesh, Pakistán y Nepal²²— y el 1 de septiembre se dio por terminada la Operación Artemis mediante una ceremonia simbólica de traspaso de responsabilidades entre el general Thonier y el general Isberg, comandante de la Brigada Ituri de la MONUC. Según la propia evaluación realizada por la UE en una nota de prensa sobre la operación fechado el 17 de septiembre de 2003²³, Artemis cumplió con éxito su misión al mejorar la situación de seguridad en Bunia, permitiendo:

- a) que la Administración Interina y la Asamblea de Ituri reemprendiesen su trabajo;
- b) la reactivación y extensión de la ayuda humanitaria;
- c) el retorno a Bunia de unos 100.000 refugiados a finales de agosto;
- d) la reactivación de la vida económica de la ciudad.

A esto cabría añadir la expulsión de la Unión de los Patriotas Congoleños (UPC) de la ciudad y el establecimiento de la prohibición de posesión de armas en Bunia y en una zona de 10 km a su alrededor (esto último implicó ciertos enfrentamientos armados con las milicias). Bunia se encontraba estabilizada, pero ¿y el resto de la región de Ituri?. Como afirman Ulriksen, Gourlay y Mace, “la desmilitarización de Bunia se consiguió expulsando a los milicianos de la ciudad, no desarmándolos y disolviendo sus unidades (...) Los milicianos simplemente fueron desplazados a los campos de alrededores de la ciudad, llevándose consigo las armas” (Ulriksen, Gourlay y Mace 2004: 520). A esas críticas se añade el Departamento de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DPKO), que mediante un informe elaborado sobre Artemis²⁴ destaca los siguientes puntos débiles de la operación:

- a) la insistencia europea en el limitado mandato de la operación dejaba en evidencia la naturaleza transitoria de la misma y ponía en entredicho la credibilidad del conjunto de las operaciones de las NN.UU. en la RDC;
- b) la insistencia europea en la limitación del espacio geográfico de la operación trasladó el problema de la violencia contra civiles hacia las afueras de Bunia, donde las atrocidades continuaron;
- c) ninguno de los participantes en Artemis mostró voluntad por incorporarse a la MONUC, por lo que la credibilidad de la misión de NN.UU. quedaba en entredicho.

En definitiva, técnicamente Artemis había cumplido sus objetivos (limitados) y su funcionamiento interno en tanto que Fuerza de Reacción Rápida fue correcto (quizás el

²² La Resolución 1493 (2003) del Consejo de Seguridad de NN.UU de 28 de julio de 2003 prorrogó el mandato de la MONUC hasta el 30 de julio de 2004 y autorizó a aumentar hasta 10.800 efectivos su dotación militar, a los cuales pertenecían dicho contingente asiático destinado a Ituri.

²³ El contenido de esta nota de prensa está extraído de los comentarios elaborados por Fernanda Faria (Faria 2004: 43). La “opacidad informativa” respecto a la evaluación de la misión queda constatada por Esther Barbé y María A. Sabiote, quienes afirman que “la evaluación de la operación Artemis por parte de la UE es a la presente fecha información clasificada” (Barbé y Sabiote 2006: 59)

²⁴ United Nations Peacekeeping Department (2004).

verdadero objetivo de la misión para la UE²⁵), pero no había conseguido más que establecer un oasis de seguridad dentro de una zona que aún conocía matanzas y enfrentamientos entre las milicias, incluso intercediendo (¿involuntariamente?) a favor de una de las partes, como afirma Richard Youngs²⁶.

Respecto a la segunda misión militar desplegada por la UE en la RDC (EUFOR RD Congo), su objetivo consistía en ofrecer apoyo a la MONUC durante el proceso electoral de las elecciones presidenciales y legislativas durante el 2006, a petición formal del Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para las operaciones de paz (Jean-Marie Guehenno) realizada el 27 de diciembre de 2005. Establecida por la Acción Común 2006/319/PESC de 27 de abril de 2006 bajo el mandato y autorización de la Resolución 1671 (2006) del CSNU, dicha misión contó con la comandancia operacional del Teniente General alemán Karlheinz Viereck, mientras que la comandancia de las fuerzas correspondía al General francés Christian Damay, ubicándose el Cuartel General de la Operación en Potsdam (Alemania). Puesta en marcha el 12 de junio de 2006, EUFOR RD Congo contó con hasta 2300 militares pertenecientes a 21 Estados miembros de la UE —entre los que se encontraban Alemania y Francia²⁷ (los cuales aportaron dos terceras partes de las tropas), además de Bélgica, España²⁸, Portugal y Suecia, y un único Estado tercero como Turquía— desplegados durante un período que finalizó el pasado 30 de noviembre de 2006 (cuatro meses después de la fecha de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y legislativas). Su despliegue estuvo dividido en, por un lado, un “elemento avanzado” concentrado en Kinshasa y compuesto por unos 500 soldados, mientras que por el otro se encontraba un “elemento de reserva” en Libreville (Gabón), configurado como una fuerza de intervención inmediata de 1.100 soldados en el caso de que el elemento avanzado necesitase auxilio o fuese necesaria su evacuación²⁹. Al igual que Artemis, su mandato se encontraba amparado por el Capítulo VII de la Carta de NN.UU. (autorización para el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa) y las funciones a desempeñar consistían en:

- a) ayudar a la MONUC a estabilizar una situación dada, en caso de que la MONUC experimentase graves dificultades para cumplir su mandato dentro de los límites de sus capacidades;
- b) contribuir a la protección de los civiles que se encontrasen en peligro inminente de violencia física en las zonas en que estaba desplegada, sin perjuicio de la responsabilidad que incumbe al Gobierno de la RDC;
- c) contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa;
- d) garantizar la seguridad y la libertad de circulación del personal, así como la protección de las instalaciones de la EUFOR RD Congo;

²⁵ Ese transfondo “experimental” de Artemis queda recogido por la opinión de la Asamblea de la UEO al afirmar que “la Operación Artemis resultó la primera demostración de lo que podría hacer un *battlegroup* antes de que dichos grupos existiesen oficialmente” (WEU 2006: 19)

²⁶ “Artemis ha fracasado en su intento de asegurar cualquier tipo de desarme significativo y fue culpable de provocar un desequilibrio al centrarse en las milicias Hema en beneficio de sus rivales Lendu. Durante la operación Artemis, el alto el fuego establecido en junio entre el gobierno de Kinshasa y las principales facciones de las milicias fue roto en el Norte de Kivu y una nueva ofensiva fue realizada por la RCD-Goma” (Youngs 2004: 318).

²⁷ A finales de febrero de 2006 existían reticencias al respecto de qué país tomaría el control de la operación: Francia no deseaba adoptar el papel de Estado marco debido a su compromiso en Costa de Marfil y su anterior papel de liderazgo en Artemis en 2003; el Reino Unido confirmó que no ofrecería soldados a la operación debido a que se encontraba al límite debido a su implicación en Irak y Afganistán; finalmente, Alemania y Austria también rechazaron asumir un papel de liderazgo. Seguramente esta situación dubitativa constituyó el motivo por el cual la operación fue co-liderada por Alemania y Francia, aportando la mayoría de tropas y repartiéndose la comandancia de la operación (Alemania) y de las fuerzas (Francia). “EU reluctant to send troops to Congo”, *EurActiv*, 23.02.2006 <<http://www.euractiv.com/en/security/eu-reluctant-send-troops-congo/article-152902>> [consultado el 03.08.2006]

²⁸ España aportó 130 legionarios a dicha misión (pertenecientes al Grupo Táctico Valenzuela), desplegados en Kinshasa dentro del “elemento avanzado” de la misma y con el objetivo de actuar como fuerza de reacción inmediata en caso de que así fuese requerido por el mando de la operación. Su misión consistió en llevar a cabo operaciones de información militar; estar preparados para la evacuación de agentes electorales y observadores internacionales; actuar en operaciones limitadas de estabilización; y estar preparados para, si fuese necesario, contribuir a la protección del aeropuerto internacional N'Djili de Kinshasa. “El Congreso aprueba el envío de tropas al Congo”, *El País* 31.05.2006

²⁹ Tras los incidentes acaecidos en Kinshasa tras la publicación de los resultados de las elecciones presidenciales, la UE decidió trasladar a la RDC parte de ese elemento de reserva desplegado en Gabón. “La UE refuerza su contingente en Congo tras la misión de rescate de militares españoles”, *El País* 22.08.2006

- e) ejecutar operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corrían peligro.

Respecto a la evaluación de los resultados de EUFOR RD Congo, pese a que ha finalizado su misión recientemente, en términos generales parecen buenos. Basándonos en un informe elaborado por la Asamblea Interparlamentaria de Seguridad y Defensa Europea de la Asamblea de la UEO que analiza las operaciones de la UE en la RDC, técnicamente los medios de EUFOR RD Congo fueron considerados compactos y robustos (tanto a nivel del contingente militar desplegado como de su equipamiento, pese a ciertos problemas con las normas de intervención o *rules of engagement*, diferentes para cada unidad nacional), con una claridad tanto en su mandato (el que incluía una planificación más como una fuerza disuasoria que de intervención) como en su estrategia de salida. A eso cabe añadir que el contexto en el que se desarrolló la operación fue propicio para su éxito, con un desarrollo relativamente tranquilo del proceso electoral (pese a algún incidente, como los ataques de fuerzas gubernamentales a la sede del candidato Jean-Pierre Bemba, quien se encontraba reunido con miembros del Comité Internacional de Apoyo a la Transición, CIAT³⁰) en el que tanto el gobierno como las fuerzas de la oposición acabaron acatando los resultados de los comicios sin recurrir a la violencia para expresar su conformidad o disconformidad de los mismos (WEU 2006: 21). Por otro lado, a nivel político-simbólico, la operación sirvió para demostrar “la habilidad de la Unión para desplegar su amplio abanico de instrumentos civiles y militares de gestión de crisis, ya sean políticos (el Representante Especial) o económicos y sociales (la Comisión), pertenezcan al campo de la seguridad (EUPOL Kinshasa) o a la reforma de las fuerzas armadas (EUSEC), o sean de naturaleza militar (EUFOR RD Congo)” (WEU 2006: 19). En definitiva, podríamos decir que cumplió tantos los objetivos externos (permitir que los comicios en la RDC discurriesen sin incidentes, ofreciendo su apoyo a la MONUC) como internos (prueba sobre el terreno de lo que serán los *battlegroups*) de la Unión.

6) Mecanismo de Gestión Civil de Crisis (MGCC)

Las otras dos operaciones llevadas a cabo por la UE en la RDC (EUPOL KINSHASA y EUSEC RD Congo) entran dentro de la categoría de la gestión civil de crisis. De las cuatro áreas de actuación que comprenden este tipo de misiones, EUPOL KINSHASA está catalogada como una misión de policía, mientras que EUSEC RD está catalogada como una misión dirigida al fortalecimiento del Estado de Derecho. Ambas operaciones continúan en activo.

El MGCC fue creado a partir del Consejo Europeo de Feira de 19-20 de junio de 2000, en el que los Estados miembros se comprometieron a desarrollar dicho componente civil, dándole prioridad a cuatro áreas de actuación:

- a) policía: los Estados miembros acordaron que para enero 2003 deberían estar en condiciones de suministrar hasta 5.000 oficiales de policía para ser desplegados en misiones a nivel internacional de toda la gama de operaciones de prevención y gestión de crisis y como respuesta a las necesidades específicas que se planteen en las distintas fases de estas operaciones; su principal objetivo es ejecutar operaciones y misiones de asesoramiento, formación y supervisión policial, así como de policía operativa en las siguientes situaciones:
 - a. prevenir o atenuar crisis y conflictos internos;
 - b. situaciones no estabilizadas como aquellas inmediatamente posteriores a conflictos que exigen fuerzas robustas capaces de restaurar la ley y el orden;
 - c. en apoyo de la policía local, garantizando el respeto de los derechos humanos fundamentales y, cuando la policía internacional desempeñe una función operativa, que se pueda devolver rápidamente a la policía local la responsabilidad de hacer cumplir la ley;
- b) fortalecimiento del Estado de Derecho: guarda relación con el restablecimiento del sistema judicial y penitenciario; por eso, en Feira los Estados Miembros decidieron crear mecanismos nacionales para la selección de jueces, fiscales y expertos en materia penitenciaria;

³⁰ La evacuación junto a la MONUC de los diplomáticos del CIAT tras dicho ataque ha sido considerado un ejemplo de la flexibilidad y rapidez con las que contaban las fuerzas de EUFOR RD Congo a la hora de ofrecer respuestas no sólo disuasorias, sino también de intervención, así como un ejemplo de contención-prevención de la extensión de la violencia entre los dos frentes electorales (WEU 2006: 23)

- c) administración civil: dentro del proceso de *institution building* posterior al advenimiento de la crisis, la aportación de expertos procedentes de terceros países para reorganizar los sistemas administrativos locales y emprender la formación de funcionarios de la administración civil local se convierte en un factor clave;
- d) protección civil: hace referencia a un mecanismo que se aplicaría en caso de situaciones de crisis y desastres naturales.

EUPOL KINSHASA —creada en mayo del 2005 y prolegomenada por la Acción Común 2004/494/PESC de 17 de mayo de 2004 sobre el apoyo de la UE al establecimiento de una Unidad Integrada de Policía (UIP) en la RDC— fue establecida oficialmente mediante la Acción Común 2004/847/PESC de 9 de diciembre de 2004. Con ella, la UE ofrecía una dimensión PESD (MRR) a la Decisión de financiación de la Comisión relativa al FED para la asistencia técnica, la rehabilitación del centro de formación y el suministro de material para la UIP. Así, la Unión se comprometía a supervisar, tutorizar y asesorar la creación y funcionamiento inicial de la UIP, con el portugués Adílio Custódio como jefe de la Misión. Pese a que su despliegue fue realizado parcialmente tras el 3 de febrero de 2005, la Misión se desplegó oficialmente el 12 de abril, firmándose el 12 de agosto un Acuerdo entre la Unión y la RDC sobre el estatuto y las actividades de EUPOL KINSHASA. Dicha misión se prorrogó, en primera instancia hasta el 30 de abril de 2006, posteriormente hasta el 31 de diciembre de 2006 (recogiendo la petición de prórroga que el presidente de la RDC solicitó a la UE el 6 de octubre de 2005 y teniendo en cuenta la prolongación del período de transición democrática en la RDC hasta junio de 2006), y finalmente hasta el 30 de junio de 2007. En este nuevo período, la misión continuará ofreciendo su apoyo a la UIP, así como intentará asegurar una integración correcta de la UIP en la Policía Nacional Congoleña (PNC), con el objetivo de facilitar el proceso de reformas del sector de seguridad en la RDC.

A la par que se desarrollaba EUPOL KINSHASA, y respondiendo a la solicitud oficial del gobierno de la RDC realizada el 26 de abril de 2005, la Unión estableció el 2 de mayo de 2005 una nueva operación de carácter civil: la Misión de asesoramiento y asistencia en materia de reforma del sector de la seguridad en la RDC (EUSEC RD Congo). Bajo la comandancia del General Pierre Michel Joana, la misión tiene como objetivo ofrecer su apoyo a las autoridades congoleñas para la creación de un ejército nacional congoleño que agrupe a las diferentes facciones armadas creadas durante el conflicto bélico, con el objetivo no sólo de conseguir una reconciliación de las mismas, sino también que dicho ejército sea leal a las instituciones democráticas y no esté al servicio de intereses partidistas. Asimismo, EUSEC también pretende velar por el fomento de las políticas compatibles con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, las normas democráticas y los principios de gobernanza, transparencia y respeto del Estado de Derecho. Su duración inicial sería de 12 meses. Dicha misión fue objeto de la introducción de una serie de modificaciones sobre la mejora de la cadena de pagos del Ministerio de Defensa de la RDC (unas mejoras destinadas a incentivar el ingreso de los antiguos combatientes al ejército nacional), siendo posteriormente prorrogada hasta el 30 de junio de 2007 (al igual que EUPOL KINSHASA). De momento los resultados de la misión han sido medianamente satisfactorios, ya que de las 18 brigadas integradas que se planificaron para la celebración de las elecciones del 2006, actualmente existen 14 que se encuentran infraequipadas y con escasez de cuadros de mandos. Asimismo, se calcula que unos 70.000 combatientes no han pasado por el proceso de reorganización de las fuerzas armadas: una cantidad considerable si se tiene en cuenta que las fuerzas armadas congoleñas cuentan actualmente con un contingente de 100.000 efectivos.

Una vez categorizados y analizados todos los instrumentos de prevención y gestión de conflictos que la UE ha aplicado en la RDC, a continuación se recogen en dos cuadro-resumen: uno basado en el doble eje primer-segundo pilar / corto-largo plazo (cuadro 2), mientras que el otro (cuadro 3) aplica esos mismos instrumentos a lo largo de las diversas fases del ciclo del conflicto.

Cuadro 2. Instrumentos de prevención y gestión de conflictos de la UE en el conflicto de los Grandes Lagos

	Primer Pilar	Segundo Pilar
A corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda humanitaria • Misiones de Observación y Asistencia Electoral: <ul style="list-style-type: none"> ○ MOE UE de supervisión referéndum constitucional (18.12.2005) ○ MOE UE de supervisión elecciones presidenciales (30.07.2006) • Mecanismo de Reacción Rápida (MRR): <ul style="list-style-type: none"> ○ Financiación del proceso de paz congoleño (07.12.2001) ○ Contribución financiera a la restauración del sistema legal en Bunia (28.10.2003) ○ Financiación al establecimiento y funcionamiento de la UIP (21.12.2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y diplomacia: <ul style="list-style-type: none"> ○ Declaraciones ○ Representante Especial de la UE para los Grandes Lagos (Aldo Ajello, 1996 -actualidad) • Sanciones: <ul style="list-style-type: none"> ○ Embargo de armas al Zaire (1993) ○ Embargo de armas a la RDC (2002-actualidad) • Fuerza de Reacción Rápida (FRR): <ul style="list-style-type: none"> ○ Operación Artemis (junio-septiembre 2003) ○ Operación EUFOR RD Congo (junio-diciembre 2006) • Mecanismo de Gestión Civil de Crisis (MGCC): <ul style="list-style-type: none"> ○ Operación EUPOL KINSHASA (abril 2005-actualidad) ○ Operación EUSEC RD Congo (mayo 2005-actualidad)
A largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Política de desarrollo: <ul style="list-style-type: none"> ○ Suspensión de los programas de ayuda al desarrollo con Zaire en 1992 ○ Reanudación de dichos programas con la firma PIN del 8º FED (21.01.2002) 	

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Aplicación de los instrumentos de prevención y gestión de conflictos de la UE en el conflicto de los grandes lagos a las diversas fases del ciclo del conflicto

Ciclo de respuesta al conflicto	Objetivos inmediatos		Instrumentos
Amplia diplomacia preventiva	Consolidación de la paz previa al conflicto (<i>pre-conflict peacebuilding</i>)		<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y diplomacia: <ul style="list-style-type: none"> ○ Declaraciones • Existencia de programas de ayuda al desarrollo con Zaire • Embargo de armas al Zaire (1993)
	Prevención de conflictos / diplomacia preventiva		<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y diplomacia: <ul style="list-style-type: none"> ○ Declaraciones ○ Representante Especial de la UE para los Grandes Lagos • Envío de ayuda humanitaria
Restablecimiento de la paz (<i>“Restoring Peace”</i>)	Gestión del conflicto	Establecimiento de la paz (<i>“peacemaking”</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo político y diplomacia <ul style="list-style-type: none"> ○ Declaraciones ○ Representante Especial de la UE para los Grandes Lagos • Envío de ayuda humanitaria • Suspensión de los programas de ayuda al desarrollo del Zaire (1992) • Mecanismo de Reacción Rápida <ul style="list-style-type: none"> ○ Financiación proceso paz congoleño (07.12.2001)
		Mantenimiento de la paz (<i>“peacekeeping”</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas de Reacción Rápida: <ul style="list-style-type: none"> ○ Operación Artemis ○ Operación EUFOR RD Congo
		Imposición de la paz (<i>“peace enforcement”</i>)	

Consolidación de la paz post-conflicto	Resolución del conflicto / restablecimiento de la paz	<ul style="list-style-type: none">• Diálogo político y diplomacia<ul style="list-style-type: none">○ Declaraciones○ Representante Especial de la UE para los Grandes Lagos• Reanudación de los programa de ayuda al desarrollo con la RDC (21.02.2002)• Mecanismos de Gestión Civil de Crisis:<ul style="list-style-type: none">○ Operación EUPOL KINSHASA○ Operación EUSEC RD Congo• Mecanismos de Reacción Rápida:<ul style="list-style-type: none">○ Contribución financiera restauración sistema legal Bunia (28.10.2003)○ Financiación establecimiento y funcionamiento UPI (21.12.2004)• Envío de ayuda humanitaria• Envío de Misiones de Observación Electoral:<ul style="list-style-type: none">- supervisión referéndum constitucional (18.12.2005)- supervisión elecciones presidenciales (30.07.2006)• Programa Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reestacionamiento y Reintegración• Embargo de armas a la RDC (2002-actualidad)
--	---	--

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

A la hora de evaluar de forma genérica la PPGC de la UE hacia el conflicto de los Grandes Lagos surgen dos líneas de interpretación. Por un lado tenemos a aquellos que consideran que dicha política y la aplicación de sus respectivos instrumentos se ha llevado a cabo a destiempo y de manera insuficiente (véase el genocidio ruandés o los casi cuatro millones de muertos en el conflicto de los Grandes Lagos). Los motivos de dicho “desajuste” en la respuesta de la Unión se podrían resumir en tres, mezcla de coyuntura y pragmatismo:

1. Por un lado, nos encontramos con la ya comentada pérdida de peso geoestratégico que ha sufrido el continente africano tras el final de la Guerra Fría;
2. Por otro lado, hay que añadir que durante el período de desarrollo del conflicto africano, la Unión se ha visto inmersa en una serie de procesos que copaban las prioridades de su agenda, tanto exterior como interior: la caída del muro de Berlín y el consiguiente proceso de reunificación alemana, las tensiones experimentadas en la vecina Yugoslavia, el propio proceso de ampliación de la Unión o la implementación de proyectos internos como la Unión Económica y Monetaria;
3. Finalmente, la complejidad y el inmenso ámbito geográfico que ocupaba dicha crisis, requerirían unos recursos superiores a los que podían ofrecer en aquel momento los Estados miembros.

En definitiva, tres motivos que vendrían a resumirse en el hecho de que, si de por sí ya existía poco interés de la Unión respecto al conflicto (y el continente, en general), esto ha coincidido con que el conflicto se ha desarrollado en un mal momento para poder captar la atención europea, junto al hecho de que su evolución y naturaleza han sido demasiado complejas para poder ser gestionado con los escasos recursos con los que contaba la Unión.

Pero por otro lado, tal y cómo señala Anja Fiedler, tenemos a aquellos que, aún reconociendo los inicios dubitativos de la actuación de la Unión en el conflicto, consideran que la actuación de la UE ha sido una carrera de fondo de casi doce años en la que “la Unión ha desarrollado gradualmente una aproximación más comprometida, coherente y eficiente hacia la región de los Grandes Lagos” (Fiedler 2006: 325). Una postura compartimos en cierto modo al destacar “la evolución de los instrumentos que la Unión ha dedicado al conflicto de los Grandes Lagos (y que son paralelos a su propia evolución)” (Guerrero y Miralles 2005: 177-8).

Una vez analizados los instrumentos aplicados por la Unión en el conflicto de los Grandes Lagos, las conclusiones se resumirían básicamente en tres elementos: la evolución gradual de los instrumentos aplicados (tanto en cantidad como en tipología), un cierto grado de complementariedad y coherencia entre ellos y la aplicación de los mismos a través de todo el ciclo del conflicto (aunque de forma asimétrica).

Una evolución que nos ha llevado a que desde la iniciática suspensión de la ayuda al desarrollo (1992) y el embargo de armas (1993) al entonces Zaire hasta el reciente despliegue de cuatro operaciones de gestión militar y civil de crisis en la RDC en apenas tres años (2003-2006), se hayan utilizado hasta dieciséis instrumentos de prevención y gestión de conflictos en el caso de los Grandes Lagos (ver cuadro 2). Unos instrumentos que durante los primeros años han adoptado un perfil bajo o preponderantemente civil (diálogo político, envío de Representante Especial a la región, suspensión de la ayuda al desarrollo, envío de ayuda humanitaria y embargo de armas), para posteriormente (sobre todo a partir del 2003 y la puesta en marcha de las Fuerzas de Reacción Rápida y el Mecanismo de Gestión Civil de Crisis) adoptar una actitud más “comprometida” con el conflicto, no sólo mediante el envío de las cuatro misiones anteriormente mencionadas, sino también mediante el refuerzo del embargo de armas a la RDC (junto a la imposición de sanciones financieras), el envío de dos misiones de observación y asistencia electoral (2005 y 2006) y la aplicación hasta en tres ocasiones del MRR.

Respecto al tema de la falta de coherencia de todos estos instrumentos aplicados (una de las grandes críticas que tradicionalmente ha recibido la Unión en su PPGC), cabe destacar la mejora experimentada en los últimos años. Así, encontramos una cierta coherencia y complementariedad intra- e inter-pilar:

- A nivel intra-pilar, en relación a los instrumentos a corto plazo pertenecientes al segundo pilar, las cuatro misiones mencionadas anteriormente (dos correspondientes a la FRR y dos al MGCC) se han visto reforzadas con el embargo de armas que la Unión mantiene con Zaire desde 1993 (actualizado y reforzado a partir de 2002, incluyendo sanciones financieras a particulares) y representan parte de la culminación del trabajo continuado de Aldo Ajello en la región;
- A nivel inter-pilar, el constante apoyo a un proceso de paz democrático en la RDC, articulado en torno al diálogo político establecido por la Unión (segundo pilar), se ha visto consolidado por diversos instrumentos pertenecientes al primero (de base económica): no sólo por los tres MRR que han financiado dicho proceso y que han contribuido a la restauración del sistema legal y policial en el país, sino también mediante el envío de dos MOEs para supervisar el correcto funcionamiento de los procesos electorales.

La base que ha servido para la aplicación del resto de instrumentos (tanto del primer como del segundo pilar) y que ha propiciado dicha complementariedad la constituye un instrumento a largo plazo (el único que se ha aplicado en el caso de los Grandes Lagos): la política de ayuda al desarrollo. Como señala Anja Fiedler al afirmar que los diversos pilares se han reforzado mutuamente en su aproximación hacia la región de los Grandes Lagos, “esto es debido al hecho de que los instrumentos utilizados bajo el segundo pilar requieren la ayuda al desarrollo como su ‘zanahoria’ (...) La ayuda al desarrollo fue otorgada como una ‘recompensa’ por los acuerdos de paz y avances hacia la democratización” (Fiedler 2006: 331).

Finalmente, por lo que respecta a la aplicación de dichos instrumentos a las distintas fases del ciclo del conflicto, la Unión efectivamente los aplica a todo el ciclo, pero sobre todo se concentra en la última fase (consolidación de la paz post-conflicto), lo que muestra tanto el carácter predominantemente civil de sus instrumentos de prevención y gestión de conflictos, así como (quizás lo más preocupante) un carácter más reactivo respecto a su intervención, centrándose sobre todo en los esfuerzos de rehabilitación.

Referencias bibliográficas

- BARBÉ, Esther y SABIOTE, Maria A. (2006) *Misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa*, Dossier Especial nº4 Mayo 2006, Observatorio de Política Exterior Europea.
- BIZIMANA, Ladislav (1999) *Conflict in the African Great Lakes Region. A critical analysis of regional and international involvement*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- FARIA, Fernanda (2004) *Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union*, Occasional Paper nº51, Institute for Security Studies (ISS).
- FIEDLER, Anja (2006) "The Great Lakes Region: Testing Ground for a European Union Foreign Policy", en: Dieter MAHNCKE, Alicia AMBOS and Christopher Reynolds (eds.), *European Foreign Policy: From Rhetoric to Reality?*, Bruselas: Peter Lang (Segunda Impresión), pp.317-334
- GRIGNON, François (2003) "The Artemis operation in the Democratic Republic of Congo: Lessons for the future of EU Peace-keeping in Africa", *The Challenges of Europe-Africa Relations: An Agenda of Priorities* (International Conference), 23-24 octubre 2003, Lisboa
- GUERRERO, Federico y MIRALLES, Débora (2005) "La política de Estados Unidos y la Unión Europea en África y los Grandes Lagos: ni prioridad ni rivalidad", en: Esther BARBÉ (ed.), *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*, Madrid: Los Libros de la Catarata, pp.173-188
- MIRALLES, Débora (2003) *Conceptual and Instrumental Analysis of the European Union Capability to Act in Conflict Response*, Memoria de investigación presentada en el marco del Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).
- MIRALLES, Débora (2004) *An instrumental analysis of the European Union's capability to act in conflict response*, Quadern de Treball nº42, Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- NIÑO PÉREZ, Javier (2004) "EU instruments for conflict prevention", en: Vincent Kronenberger and Jan WOUTERS (eds.), *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*, La Haya: T.M.C. Asser Press, pp.93-117
- PRUNIER, Gérard (2001) "Congo-Kinshasa: The First Inter-African War", *Géopolitique Africaine – African Geopolitics*, nº1, <<http://www.african-geopolitics.org>>
- REYCHLER, Luc (1994) "The Art of Conflict Prevention: Theory and Practice", en: Werner BAUWENS y Luc REYCHLER (eds.), *The Art of Conflict Prevention*, Londres: Brassey's, pp. 1-21
- SG/AR y COMISIÓN EUROPEA (2000) *Mejorar la coherencia y la eficacia de la acción de la UE en el ámbito de la prevención de conflictos*, Informe presentado ante el Consejo Europeo de Niza, Bruselas, 30.11.2000, Ref. 14088/00
- SMITH, Karen E. (2003) "Conflict Prevention", en: Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, pp.145-170.
- ULRIKSEN, Ståle; GOURLAY, Catriona y MACE, Catriona (2004) "Operation Artemis: The Shape of Things to Come?", *International Peacekeeping* Vol.11 nº3, pp.508-525
- UNITED NATIONS PEACEKEEPING DEPARTMENT (2004) *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*, Peacekeeping Best Practices Unit: Nueva York

VACAS FERNÁNDEZ, Félix y PARDO de SANTAYANA, José (2003) “El conflicto de los Grandes Lagos”, en: *Conflictos Internacionales Contemporáneos* nº1, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria” (Universidad Carlos III de Madrid) y Escuela de Guerra del Ejército (Ministerio de Defensa).

WESTERN EUROPEAN UNION (2006) *European Union operations in the Democratic Republic of the Congo (DRC) – reply to the annual report of the Council*, Document a/1954, The Interparliamentary European Security and Defence Assembly, Fifty-Second Session, 20 diciembre 2006

YOUNGS, Richard (2004) “A New Approach in the Great Lakes? Europe’s Evolving Conflict-Resolution Strategies”, *Journal of Contemporary African Studies* Vol.22 nº3, pp.305-323