

La acción internacional. Paz, democracia y asistencia humanitaria en África Sahariana

*Por Ángel Escudero de Paz**

Para comenzar, desearía enfatizar mi total acuerdo con la afirmación que establece que “los conflictos, aun que se produzcan a mucha distancia del lugar donde nos encontramos, repercuten en todos los rincones del mundo” e iría aún más lejos. Diría que los centros de enseñanza, concretamente, las universidades, reflejan las tensiones de la sociedad y no son ajenos a los conflictos a los que se enfrentan los seres humanos del planeta. Por esta razón, no debemos escatimar esfuerzos para que los centros de enseñanza y, muy en par-

* Director del Centro de Información de Naciones Unidas para Argentina y Uruguay (CINU) desde Octubre de 1994 hasta Septiembre de 1999. Licenciado en Humanidades de la Universidad de Oviedo. Posgrado en Administración de Personal de la Universidad de Nueva York. Doctorado en Filosofía y Literatura de la Universidad de Salamanca. Enseñó a nivel de doctorado, Relaciones Internacionales en la Universidad Javierana de Bogotá y dictó cursos sobre Métodos Audiovisuales en la Universidad de Salamanca. Fue responsable de comunicaciones para la red de centros de Información de Naciones Unidas en Nueva York hasta 1994. Es autor de “Lecturas Onudianas” y “El Español en la ONU”.

ricular, las universidades, se conviertan en lugares en los que se traten, se analicen las crisis mundiales. De esta forma las universidades se convertirán en verdaderos instrumentos de paz y entendimiento entre personas de distintos orígenes, razas y culturas. Por ese motivo felicito a los organizadores de este Seminario.

África, durante las últimas décadas, a causa de los graves reveses que ha experimentado, ha sido en general un continente en crisis: conflictos sangrientos en varios puntos del continente, economías estancadas, hambrunas generalizadas que abarcaban grandes zonas, mala nutrición, enfermedades, etc. Por estas razones, desde hace más de 10 años África se convirtió en una de las prioridades de la Organización de las Naciones Unidas.

En el año 1986 debido a esta grave situación, la ONU convocó “por primera vez” a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la promoción del apoyo internacional en favor de una región específica del mundo: África. En dicha Asamblea se aprobó el “Programa de Acción de Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África” (1986-1990).

En vista de que la situación crítica continuaba en el continente africano, la Asamblea General convocó, en el año 1991, a un “Nuevo Programa de Acción para el Desarrollo de África en el decenio de 1990”. Este nuevo plan de acción presta una atención especial al desarrollo humano y al aumento del empleo como metas específicas para el año 2000 en áreas tales como: esperanza de vida, integración de la mujer al desarrollo, mortalidad infantil, nutrición, salud, agua, saneamiento, educación y vivienda.

Últimamente, se empiezan a notar en África ciertos signos de estabilidad. Las inversiones extranjeras comienzan a llegar a ciertos países del continente y millones de africanos comienzan a tener cierta esperanza a medida que se aprecia un ligero creci-

miento en la economía africana. Este nuevo cambio de orientación en apoyo a África empieza a ser compartido por los gobiernos africanos, juntamente con otros fuera de la región. Los retos que aún quedan por superar son enormes. De hecho, las estadísticas de Naciones Unidas nos informan que entre los 48 países menos desarrollados, 33 son africanos. En el último "Informe del Desarrollo Humano" del PNUD observamos que en la categoría 'bajo desarrollo humano', integrada por 45 países, 35 son africanos. Estas estadísticas nos confirman que el crecimiento en el continente africano se ha concentrado sólo en un número reducido de países y, desgraciadamente, según las proyecciones de las Naciones Unidas, a no ser que cambien estas predicciones, África será la única región del mundo donde se prevé un aumento de la pobreza en el futuro.

Ante este grave panorama, el 25 de septiembre de 1997 la ONU convocó a una reunión a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores para remediar esta situación. A esta reunión especial acudieron, además de los ministros de relaciones exteriores de los países del Consejo de Seguridad, el Presidente de la 'Organización de la Unidad Africana', Sr. Mugabe, y los Secretarios Generales de la ONU y la OUA, el Sr. Kofi Annan y el Sr. Salim Salim.

En esta reunión el Presidente Mugabe definió en un párrafo la actitud de los africanos frente a la crisis: "África no solicita caridad a los demás países del mundo, sino que se establezca una alianza que sea mutuamente beneficiosa para África y para la paz mundial. En el pasado se le dictaba a África lo que tenía que hacer. Nunca tuvo este continente la oportunidad de definir sus prioridades. Los africanos siempre hemos querido establecer una nueva alianza. Ahora que empezamos a dejar atrás nuestras penurias, los africanos queremos establecer una alianza basada en la igualdad de soberanía y de beneficio mutuo. La responsabilidad principal para solucionar los problemas de África corresponde a los mismos africanos. Tenemos que lograr un

continente africano políticamente estable, próspero y vibrante. De esta forma, contribuiremos a una paz global y segura”.

En esta reunión especial del Consejo de Seguridad se pidió al Secretario General que, en la primera parte del año 1998, presentase un informe al Consejo de Seguridad con recomendaciones concretas y que se hiciera un análisis sobre los orígenes de los conflictos africanos, medidas preventivas para corregir estos conflictos y posibles bases para establecer una paz duradera y una economía en crecimiento. Precisamente, el día 24 de abril se ha convocado a otra reunión del Consejo de Seguridad a nivel ministerial en la cual el Secretario General, el Sr. Kofi Annan, presentará el informe solicitado a los miembros del Consejo de Seguridad. Dicho informe salió publicado hace unos días y por lo novedoso y los conceptos actuales que contiene, me voy a referir a él en forma detallada.

El Secretario General inicia su informe en estos términos. *“En conjunto África ha empezado a realizar importantes avances económicos y políticos en los últimos años. Pero en muchas partes del continente el progreso sigue estando amenazado y obstaculizado por conflictos. Los conflictos de África suponen un gran desafío para la labor que realizan las Naciones Unidas en pro de la paz, la prosperidad y los derechos humanos para todos”*.

En su informe el Secretario General precisa que, desde 1970, se han librado más de 30 guerras en África. La mayoría han tenido su origen dentro de los estados. En el año 1996 catorce de los cincuenta y tres países de África fueron víctimas de conflictos armados que causaron más de la mitad de las muertes relacionadas con actos de guerra en todo el mundo y generaron más de 8 millones de refugiados.

En su informe, el Secretario General se refiere a esta tragedia en los siguientes términos: *“al no evitar esas tragedias humanas colosales, los dirigentes africanos no han cumplido su obligación con los pueblos de África; la comunidad internacional no ha cum-*

plido con ellos y las Naciones Unidas tampoco han cumplido con ellos. Nadie cumplió porque no hemos abordado de manera apropiada las causas del conflicto. Porque no hemos hecho bastante para lograr la paz, porque nunca hemos sido capaces de crear condiciones idóneas para el desarrollo sostenible. Esta ha sido la realidad reciente de África.”

En el capítulo “Los Orígenes del Conflicto”, el Sr. Kofi Annan, especifica: “los países africanos tienen historias y condiciones geográficas diferentes, se encuentran en diferentes etapas de desarrollo económico y presentan diferentes tipos de políticas públicas. Los orígenes de los conflictos en África reflejan esta diversidad y complejidad. Algunas causas son puramente internas, otras corresponden a la dinámica de una determinada sub-región y otras tienen importantes dimensiones internacionales.”

En el capítulo “Legados Históricos” el Secretario General recuerda que en el Congreso de Berlín, realizado en el año 1985, las potencias coloniales partieron a África en unidades territoriales. Reinos, estados y comunidades africanas fueron divididos arbitrariamente. Se juntaron regiones y pueblos que no tenían nada en común. En el decenio de 1960, los estados africanos recién independizados heredaron esas fronteras coloniales.

Como consecuencia de estas irregularidades, el Sr. Kofi Annan recuerda en su informe que las redes de transporte y la infraestructura física de la mayor parte de África se concibieron para satisfacer las necesidades del comercio con las metrópolis y no para apoyar el crecimiento equilibrado de una economía autóctona. En este mismo capítulo el Secretario General se refiere luego a que, durante la Guerra Fría, en el marco del enfrentamiento ideológico, en todo el continente había regímenes escasamente democráticos y que los opresores eran apoyados y mantenidos por las superpotencias enfrentadas. Al final de la Guerra Fría, África se encontró, repentinamente, con que tenía que valerse de sus propias fuerzas. Sin el apoyo económico y

político del exterior. Pocos regímenes africanos pudieron mantener el estilo de vida económico al que se les había acostumbrado. Ante esta situación el Secretario General señala que, a principios del decenio de 1990, el Consejo de Seguridad puso en marcha una serie de iniciativas de mantenimiento de la paz en África y en otros continentes. La incapacidad de Naciones Unidas para establecer la paz en Somalia precipitó una rápida retirada de la comunidad internacional. Una consecuencia de esta retirada fue el hecho que la comunidad internacional, incluida Naciones Unidas, no interviniera para impedir el genocidio en Rwanda.

En el capítulo relacionado con “Los Factores Internos”, el Secretario General menciona que más de tres décadas después de que los países africanos obtuvieran su independencia, los propios africanos reconocen, cada vez más claramente, que el continente debe buscar mas allá de su pasado colonial las causas de los conflictos actuales. Hoy más que nunca, África debe mirarse al espejo. El Secretario General enumera muchas de las situaciones que provocan politización y, a menudo, violencia como: cuando los dirigentes no tienen una clara obligación de rendir cuentas; cuando los regímenes carecen de transparencia; cuando no se respeta el principio del imperio de la ley; cuando no se respetan los derechos humanos; cuando no existen medios pacíficos para sustituir a los dirigentes. En estas circunstancias se entra en una dinámica muy peligrosa.

En el capítulo sobre “Factores Externos”, el informe señala que al terminar la Guerra Fría la intervención externa ha disminuido pero no desaparecido. Los intereses exteriores a África compiten por el petróleo y por otros recursos preciosos del continente y continúan desempeñando un papel importante -a veces decisivo- tanto con relación a la supresión de los conflictos como al mantenimiento de los mismos.

En cuanto a los motivos económicos, el Secretario General señala que muchos se benefician con el caos y el vacío de res-

ponsabilidad y que a veces hay quienes tienen pocas intenciones, o ninguna, de que se ponga fin a un conflicto, ya que hay mucho interés en que éste se prolongue. Un lugar destacado en la lista de quienes se aprovechan de los conflictos en África lo ocupan los comerciantes internacionales de armas. En Liberia, por ejemplo, los diamantes, la madera y otras materias primas fueron algunos de los objetivos principales de las facciones beligerantes. Lo mismo puede decirse de Angola. Las persistentes dificultades del proceso de paz se debían, en buena parte, al control de la explotación de los lucrativos yacimientos de diamantes en el país. En Sierra Leona la oportunidad de saquear los recursos naturales y las reservas del Banco Central fue una motivación decisiva de quienes tomaron el poder en manos del gobierno elegido en mayo de 1997.

En el capítulo relacionado con el “Establecimiento de la Paz”, el Secretario General menciona que las iniciativas encaminadas al establecimiento de la paz deben estar bien coordinadas y preparadas. Señala que en el Sistema de Naciones Unidas se ha creado el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad. Asimismo, se ha creado una oficina de enlace de las Naciones Unidas en la sede de OUA en Addis Abeba. La coordinación de las iniciativas de paz es también el objetivo de las reuniones anuales de funcionarios de la Secretaría de Naciones Unidas y la OUA bajo la Presidencia Conjunta de los respectivos Secretarios Generales.

En relación con la “eficacia de las sanciones”, el Secretario General señala en el informe que, ya sea que se trate de sanciones de carácter preventivo o punitivo, puede ser un instrumento eficaz. Pero advierte que las sanciones económicas en especial, son un instrumento que tiene, con demasiada frecuencia, efectos pocos diferenciados y se aplica sin que previamente se calibren correspondientemente sus repercusiones. Los padecimientos que se imponen a la población civil no guardan proporción con el probable efecto de la conducta de los protagonistas. El Secretario General puntualiza: “habría que utilizar

más las sanciones dirigidas a los responsables políticos y a sus familias, incluida la congelación de bienes personales y colectivos, así como las restricciones a los viajes”.

En relación con el “Embargo de Armas”, el informe precisa la necesidad que existe de que los países, no sólo se abstengan de realizar transacciones oficiales sino que también procuren evitar la violación de estas sanciones por parte de sus nacionales o empresas. El Secretario General hace un llamamiento en los siguientes términos: *“Pido a los Estados Miembros que aprueben leyes que tipifiquen la violación de un embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad como delito penal en su marco legislativo”*. El informe señala también que, aunque todos los países tienen derecho a velar por su propia defensa, la situación de África exige que se desvíe a fines militares un mínimo de recursos. El Sr. Annan hace también un llamamiento a los países africanos para que convengan reducir sus adquisiciones de armas y municiones en un nivel inferior al 1,5 por ciento del PBI y se comprometan a una política de crecimiento cero en el presupuesto de defensa por un periodo de 10 años.

Dentro de este capítulo, el Secretario General advierte que los países exportadores de armas tienen la responsabilidad de actuar con moderación, especialmente con respecto a la exportación de armas a zonas de conflicto o tensión en África. Los comerciantes privados de armas tendrían que ser identificados. Esto ayudaría a combatir la entrega ilícita de armas en África. Un comercio que es en gran medida posible, por el secreto que lo rodea.

En el capítulo sobre ‘Mantenimiento de la Paz’, el Secretario General señala que se han desplegado más operaciones de mantenimiento de la paz en África que en ninguna otra región. El despliegue de operaciones en Angola y Namibia –en 1989– fue el inicio de otras treinta y dos operaciones de Naciones Unidas en los nueve años siguientes. De estas operaciones, trece se desplegaron en África. Después del gran revés sufrido por Nacio-

nes Unidas en Somalia, la comunidad internacional ha demostrado una gran cautela. Esta renuncia ha tenido efectos especialmente duros en África. La retirada de Somalia fue una lección para la decisión que se tomó posteriormente sobre la forma de responder a la tragedia que comenzaba a desarrollarse en Rwanda. Se perdieron cientos de miles de vidas en un genocidio que se perpetró ante la mirada de la comunidad internacional. Esa experiencia puso de relieve la importancia crucial de intervenir rápidamente en un conflicto.

El informe menciona también que la operación de Naciones Unidas en Mozambique permitió extraer una lección positiva. Allí su influencia aumentó gracias al diálogo constante con las partes sobre el terreno y con otros estados. El éxito es testimonio de la contribución que puede hacer Naciones Unidas como promotor imparcial de la paz. En cuanto a Angola, el informe señala el papel decisivo que puede desempeñar Naciones Unidas, aun en las circunstancias más adversas, y la necesidad que hay de establecer acuerdos de paz realistas. También se puso de relieve el efecto que los intereses comerciales pueden tener en el éxito o fracaso de una iniciativa de paz.

El Secretario General aconseja en el informe que se establezca una fuerza de paz preventiva en la República Centroafricana. En fecha posterior a la publicación del informe el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el establecimiento de 1350 efectivos en la República Centroafricana con el objeto de mantener el orden en Bangui, supervisar la entrega de armamentos, capacitar a la policía local y preparar las elecciones que están programadas para agosto o septiembre.

El Secretario General recomienda en su informe la necesidad de que se preste apoyo en el ámbito regional y sub-regional en África. En el caso de Liberia esta colaboración resultó ser muy importante ya que la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Liberia, en colaboración con el ECOMOG de la CEDAO –Comunidad Económica de los Estados de África Occidental–

ayudó a restaurar la paz en el país. El Secretario General no obstante, advierte que la Organización debe actuar con criterio y cautela antes de unirse a los esfuerzos que hagan otras entidades en los ámbitos regionales, sub-regionales o multinacionales.

En el capítulo sobre “Los Imperativos Humanitarios”, el Secretario General destaca la importancia de que las partes en un conflicto cumplan con las normas humanitarias y de derechos humanos previstas en el derecho internacional. Especifica que con mucha frecuencia la población civil es víctima de los conflictos y que, sobre todo las mujeres, además de ser víctimas sufren violaciones y explotación sexual. Recuerda también que el personal de socorro y los funcionarios de Naciones Unidas son víctimas de ataques directos.

En el informe el Secretario General sugiere que se preste una especial atención a los niños implicados en conflictos armados. El Sr. Kofi Annan recuerda que lanzar ataques contra niños o reclutarlos como voluntarios por la fuerza en la milicia son crímenes abominables que habrá que tipificar en los futuros estatutos relativos a los crímenes de guerra.

El Secretario General también se refiere en su informe al éxodo de grandes masas de refugiados rwandeses a países vecinos, lo cual ha constituido un factor desestabilizador para esos países como para el nuevo Gobierno de Rwanda. El Secretario General precisa que *“pese a los llamamientos que hizo mi antecesor y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la comunidad internacional no ayudó a separar a los excombatientes de los refugiados que se habían resguardado en el antiguo territorio del Zaire. El resultado ha sido que los excombatientes que se escondieron entre los refugiados siguen sembrando la inseguridad en toda la región”*. Para evitar esta confusión entre la población civil, los soldados y los milicianos, el Secretario General propone que se cree un mecanismo internacional para ayudar a los gobiernos que acogen refugiados a

mantener la seguridad y la neutralidad en los campamentos y asentamientos.

El Secretario General puntualiza que uno de los problemas más graves que tienen las organizaciones humanitarias en los conflictos actuales es el de procurar que el abuso hacia la asistencia humanitaria no acabe prolongando el conflicto. Con demasiada frecuencia se saquean los suministros, los vehículos, el dinero en efectivo y otros objetos de valor de asistencia que proporcionan sustento a los combatientes, son utilizados para prolongar o intensificar el conflicto. En Liberia, por ejemplo, en mayo de 1996 se saquearon los locales de Naciones Unidas y se robaron bienes por un valor de ocho millones de dólares, entre ellos 500 vehículos. En los meses siguientes se vio prosperar al mercado negro y a los combatientes desplazarse en esos vehículos robados a Naciones Unidas.

En el capítulo de “La Buena Gestión de Asuntos Públicos”, el informe señala que la dificultad en las relaciones entre el estado y la sociedad existentes en África, se debe, en gran parte, a la herencia autoritaria de la época colonial. Varios estados africanos siguen utilizando formas de gobierno personalistas y centralizadas y, en algunos casos, han caído en la corrupción. Se necesita crear un clima transparente en el que los individuos se sientan protegidos. El Secretario General acoge con satisfacción la reciente aprobación por el Consejo de Ministros de la OUA de establecer un Tribunal Africano de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

En el capítulo destinado al “Fortalecimiento de la Democracia”, se destaca la importancia de establecer gobiernos pluralistas y se precisa que la prueba de fuego de un proceso de democratización no es la organización de las elecciones sino que éstas se organicen según un calendario electoral.

En el informe el Secretario General se muestra muy preocupado por la situación de la salud pública en África y pide que se hagan esfuerzos para reducir la tasa de mortalidad como

consecuencia de enfermedades que pueden tratarse y/o prevenirse.

En cuanto al problema de la deuda externa, el Sr. Kofi Annan destaca que en el año 1995 el total de la deuda externa de África ascendía a 328.900 millones de dólares. El Sr. Kofi Annan recuerda que la OUA ha reclamado un acuerdo internacional para saldar la totalidad de la deuda de los países más pobres de África en un plazo razonable. El Secretario General insta a que se considere con mayor seriedad ese llamamiento para ayudar a los países africanos a escapar de la trampa de la deuda.

El Secretario General concluye su informe pidiendo que se presente una atención particular a tres aspectos:

- 1- África debe demostrar su voluntad de resolver sus problemas por vía política, en lugar de escoger la vía militar—proteger la democracia y dar cabida a la oposición.
- 2- África debe manifestar la voluntad de gestionar con seriedad sus asuntos públicos -respeto por los derechos humanos, promover la transparencia y capacidad en materia de administración pública-.
- 3- África debe promulgar y ejecutar diversas reformas necesarias para promover su crecimiento económico.

Finalmente, el Sr. Kofi Annan sugiere que el Consejo de Seguridad se reúna a nivel ministerial cada 2 años, para evaluar las medidas que se hayan adoptado, y que se celebre una reunión en la Cumbre para África cada 5 años.