



# Artículos

## La situación de MONUSCO: desafíos actuales y miradas hacia el futuro

*Bruno Baravalle*

### Introducción

La presentación en 1992 de la “Agenda para la paz”, un documento de Boutros Boutros-Ghali, entonces Secretario General de Naciones Unidas, significó un punto de inflexión en lo relativo a las operaciones de construcción y mantenimiento de paz en situaciones de post-conflicto. En este documento, Ghali va a presentar cuatro conceptos, que a su entender se encuentran vinculados de manera integral: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.

De estos, es el concepto de mantenimiento de la paz (o *peacekeeping*) el que nos interesa. En el texto Ghali define a estas operaciones como “el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil” (Ghali, 1992).

De su nombre se desprende uno de los grandes objetivos que persiguen: lograr mantener la paz (o evitar el resurgimiento de conflictos) en países o regiones que lograron ponerle fin a este tipo de situaciones que significaron un quiebre a la estabilidad política, económica y social que se encontraba vigente.

Sin embargo, la realidad es diferente. Las misiones de paz deben enfrentarse a numerosos desafíos en su accionar cotidiano y los casos africanos no son la excepción sino la regla.

El continente africano alberga la mitad de las misiones de mantenimiento de la paz que se encuentran actualmente en funcionamiento y en su territorio se concentran más del 80% de las fuerzas. A pesar de esto, las amenazas constantes de la delincuencia transnacional, los grupos terroristas y los grupos armados no estatales, merman y erosionan los (a veces pequeños) avances logrados por las misiones.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, el presente artículo buscará analizar la situación de la Misión de Estabilización de la Organización de las Naciones Unidas en la República

Democrática del Congo (MONUSCO por sus siglas en inglés), haciendo especial énfasis en los avances más significativos que ha logrado en este último tiempo y los desafíos a los que debe hacer frente en un contexto marcado por la inestabilidad política, la crisis humanitaria y la presencia de numerosos grupos armados.

## Operaciones de mantenimiento de paz: una aproximación conceptual

Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) se inscriben dentro de los mecanismos e instrumentos que posee Naciones Unidas para lograr el primer y principal propósito que persigue: mantener la paz y la seguridad internacionales.

La Carta de Naciones Unidas, instrumento constitutivo de dicha organización, funciona como fundamento legal y determina el modo de proceder de la organización frente a hechos que pongan en riesgo la paz y la seguridad. El Consejo de Seguridad es el órgano encargado de velar por la paz y la seguridad internacionales y, por ende, será quien intervenga frente a cualquier situación de amenaza.

Los medios de acción o intervención que posee el Consejo, se encuentran regulados en la Carta, destacándose los Capítulos VI y VII.

El Capítulo VI establece el procedimiento de arreglo pacífico de las controversias. Estipula que frente a una grave amenaza que ponga en peligro la paz y la seguridad internacional, se debe buscar solución mediante la negociación, la investigación y el arbitraje, solo por mencionar algunos mecanismos. Es decir que se descarta desde un primer momento llevar adelante acciones que impliquen el uso de la fuerza como primera opción.

Por su parte, el Capítulo VII dispone que en el caso de que las medidas pacíficas adoptadas previamente fracasen, el Consejo de Seguridad podrá adoptar nuevas medidas. Esto no quiere decir que el accionar del Consejo se limite únicamente a llevar a cabo este tipo de acciones, sino que también posee la facultad de imponer medidas que impliquen el uso de la fuerza (aunque estas deben ser consideradas como última opción).

El artículo 43 indica que el Consejo de Seguridad "... podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" (Carta de Naciones Unidas, 1945).

En base a lo expuesto anteriormente, es posible que nos surja este interrogante: ¿en dónde ubicamos a las OMP? ¿Son operaciones pacíficas de arreglo de controversias? ¿Son medidas que implican el uso de la fuerza? Para dar respuesta a estas cuestiones, podemos retomar lo propuesto por el ex Secretario General, Dag Hammarskjöld, quien denominó a estas operaciones como las *Operaciones del Capítulo VI y medio*.

Esta forma de denominar a las OMP, las posicionaba en un punto intermedio entre los mecanismos de arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI) y la acción del Consejo de Seguridad en caso de amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacional (Capítulo VII) (Manero Salvador, 2006).

Para finalizar este apartado, podemos mencionar algunas características generales sobre las OMP: son acciones de Naciones Unidas desarrolladas bajo la autorización del Consejo de Seguridad; se establecen con el expreso consentimiento de las partes involucradas; poseen un carácter de imparcialidad; las fuerzas militares, policiales y civiles que intervienen son aportadas por los

Estados miembros de Naciones Unidas<sup>1</sup>; y solo pueden utilizar la fuerza armada en carácter de legítima defensa.

Las misiones de post-conflicto tienen como principales objetivos sentar los pilares principales que ayuden a reconstruir sociedades afectadas por la guerra y los conflictos. Entre estos se destacan la protección de civiles, la promoción de mecanismos de justicia, garantizar procesos electorales ordenados y transparentes, y verificar y colaborar en el desarme y reforma del sector de la seguridad (Aguirre, 2019).

## Panorama del continente africano

La situación africana no es muy alentadora, el continente alberga siete de las catorce operaciones de mantenimiento de paz activas. Estas son: UNISFA (Abyei, Sudán), UNAMID (Darfur), MINURSO (Sahara Occidental), MINUSCA (República Centroafricana), MINUSMA (Mali), UNMISS (Sudán del Sur) y MONUSCO (República Democrática del Congo).

Cabe destacar que las operaciones africanas cuentan con las mayores cantidades de tropas y presupuestos que el resto de las misiones. Esto se debe a que las cuatro últimas operaciones mencionadas previamente son consideradas las más complejas de los últimos tiempos. Para ejemplificar podemos tomar el caso de la MONUSCO que cuenta con 14.900 miembros uniformados y 2.308 civiles, y cuyo presupuesto es de más de 1.100 millones de dólares<sup>2</sup>.

Las operaciones africanas intervienen en escenarios que se caracterizan por su alta complejidad. Guerra civil, limpieza étnica, grupos armados no estatales y milicias irregulares, crimen organizado, instituciones estatales prácticamente inexistentes y múltiples intereses extranjeros en juego, son algunos de los elementos que se pueden identificar en estas situaciones.

Podemos decir que, a priori, el Consejo de Seguridad, como órgano que envía y supervisa a las operaciones de paz, les encomienda objetivos muy ambiciosos. Al personal de mantenimiento de la paz se les encarga la tarea de: proteger a los civiles, capacitar a las fuerzas policiales, neutralizar milicias, organizar procesos electorales, evitar abusos de derechos humanos y reconstruir los sistemas judiciales.

En relación con esto, un rasgo que podemos identificar de las operaciones africanas, es que los mandatos de las mismas fueron extendidos una y otra vez. Esto se debe a que en la mayoría de los casos los encargados de pensar y diseñar los objetivos no tienen en cuenta el entramado político, social y cultural de las poblaciones en donde se interviene, ni tampoco la importancia y el rol que tienen los locales en los procesos de construcción y mantenimiento de la paz.

De esta manera, la ambición en alcanzar los objetivos generalmente choca con las diferentes realidades en donde se interviene que ralentiza los diferentes procesos y, en consecuencia, se deben prorrogar los mandatos. Podemos agregar que se pretende solucionar aspectos parciales de situaciones altamente complejas y que muchas veces son el resultado de conflictos históricos. Esto hace que, a pesar de los avances que realizan las operaciones, nunca se pueda alcanzar una verdadera y definitiva solución, haciendo que su presencia muchas veces pareciera eterna.

---

<sup>1</sup> Dado que la organización no posee ejército propio, las fuerzas enviadas por sus miembros forman los llamados "cascos azules".

<sup>2</sup> Datos disponibles en: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>

## La República Democrática del Congo y el rol de la MONUSCO

La presencia de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (RDC) se remonta al año 1999. El Consejo de Seguridad desplegó una pequeña fuerza de observación (conocida como MONUC) para monitorear el Acuerdo de Cesación del Fuego de Lusaka. El mismo buscaba ponerle fin a la llamada Segunda Guerra del Congo que enfrentaba por un lado a milicias rebeldes apoyadas por Ruanda, Uganda y Burundi y, por otro lado, el ejército de la RDC y Hutus apoyados por Angola, Namibia, Zimbabue y Chad.

La magnitud del conflicto era sumamente alta y se pretendía que los Acuerdos de Lusaka le pusiera un fin definitivo, cosa que no sucedió. La guerra y los enfrentamientos siguieron siendo moneda corriente en la parte oriental del país.

La violencia y la inestabilidad política continuas provocaron mayor participación e involucramiento de la ONU, haciendo que la operación asuma un mandato más ambicioso. Esto trajo aparejado el cambio de nombre en el año 2010 y pase a ser la MONUSCO hasta la actualidad, es decir hace 22 años que Naciones Unidas busca estabilizar y mantener la paz. Es importante destacar que la MONUSCO es la operación de mantenimiento de la paz más grande que la ONU mantiene desplegada actualmente.

El mandato principal de la misión se divide en dos: protección de civiles y fortalecimiento de instituciones estatales.

La protección de civiles es uno de los elementos centrales del mandato de la operación y es también uno de los puntos débiles de la misma. Si bien la protección de los civiles es responsabilidad del gobierno de la RDC, la MONUSCO cumple un papel esencial en cubrir las falencias que tiene el gobierno en cuestiones de protección.

La protección *física* de los civiles es uno de los puntos fuertes en la estrategia de protección que llevan adelante las fuerzas de mantenimiento. La protección física se ha logrado a través de la presencia de bases y de fuerzas en diferentes partes del territorio donde operan. Sin embargo, las crecientes amenazas de los diferentes grupos armados presentes en la región, han hecho necesario repensar estas estrategias y han propiciado el surgimiento de dudas sobre la verdadera efectividad de la MONUSCO en la protección de los civiles (Gressly, 2019).

El Este del país es el gran foco de violencia e inestabilidad, específicamente en las regiones de Ituri, Kivu del Norte y Kivu del Sur, donde la presencia de diferentes grupos armados es preocupante. A pesar de las ofensivas militares llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas del gobierno (FARDC) junto con tropas de la MONUSCO, la violencia sigue aumentando. Actualmente hay más de 120 milicias y grupos armados activos<sup>3</sup>.

La intensificación de la violencia y los enfrentamientos entre los diferentes actores involucrados, dejaron un saldo de 2.487 civiles en el año 2020, acorde a los datos presentados por la Oficina Conjunta de Derechos Humanos (UNJHRO), más de 5.2 millones de desplazados y 934.000 refugiados en países vecinos, según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Dando como resultado una de las mayores crisis humanitarias del continente.

Los sistemáticos y brutales ataques de los grupos armados, que van desde asesinatos y secuestros hasta incendios y saqueos de aldeas, pueden ser considerados, según UNJHRO en la RDC,

---

3 Datos disponibles en: <https://kivusecurity.org/>

como crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y, por lo tanto, los culpables deben ser juzgados y condenados.

La gravedad de la situación quedó al descubierto cuando el pasado febrero fue asesinado el embajador italiano en la RDC, Luca Attanasio. El incidente tuvo lugar cuando el embajador junto con dos acompañantes realizaba una visita en un convoy del Programa Mundial de Alimentos, en la zona fronteriza con Ruanda, y sufrieron una emboscada y posterior ataque que resultó con la muerte del diplomático. El presidente italiano y líderes de la Unión Europea lamentaron el acontecimiento y calificaron a la situación de “extremadamente preocupante”. Por su parte el titular de la MONUSCO esgrimió que “los responsables de este ataque deben ser identificados y procesados con la máxima determinación”. Antonio Guterres, actual Secretario General de Naciones Unidas, también condenó los ataques y le pidió a las autoridades que investiguen urgentemente el hecho (Naranjo, 2021; Muamba, 2021).

Rápidamente el gobierno congoleño acusó a las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda (FDLR) como culpables del asesinato. Sin embargo, en esa misma zona operan otros grupos armados. En respuesta, las FDLR negaron estar implicadas en el asesinato del embajador y le pidieron tanto al gobierno como a la MONUSCO que “no recurran a acusaciones apresuradas”.

Este incidente marcó el inicio de una nueva oleada de violencia en la región que ha puesto en jaque a la MONUSCO y que ha llevado a que miles de manifestantes, en su mayoría jóvenes, salgan a marchar y protestar contra dicha operación y exigiendo al gobierno que asuma la responsabilidad de proteger a la población y a prevenir la violencia.

## Desafíos actuales y miradas al futuro

Actualmente los desafíos a los que se enfrenta la MONUSCO son varios. Su inacción o acción tardía frente a los enfrentamientos y casos de violencia, en donde debería haber actuado para proteger a la población civil, le ha valido de numerosas críticas que junto a numerosas denuncias por abusos sexuales cometidos por los cascos azules y denuncias por corrupción han minado la credibilidad de la misión como agente pacificador en el país.

Otro gran desafío a los que debe enfrentarse la misión, es el actuar *contrarreloj*. En marzo del 2019, el Consejo de Seguridad comenzó a desarrollar una estrategia de salida progresiva y gradual. El gobierno congoleño se muestra a favor de esta idea ya que, luego de 20 años de participación y presencia de la ONU, quiere (y debe) asumir todas las responsabilidades que le corresponden (Nagel y Fin, 2021).

A esto se le suma, por parte de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, una reducción cada vez mayor del presupuesto y de personal de la misión. Desde el 2018 se han cerrado nueve oficinas que la MONUSCO tenía en el territorio a pesar de la creciente violencia e inseguridad (Nagel y Fin, 2021).

Por otro lado, en diciembre del año pasado, el Consejo de Seguridad, a instancias de un proyecto presentado por Francia, decidió prorrogar el mandato de la MONUSCO. El resultado de la votación fue de catorce votos afirmativos, ningún voto en contra y una sola abstención por parte de la Federación Rusa.

Se hace necesario preguntarnos lo siguiente: ¿está la RDC lista para que las fuerzas se vayan en 2022? Frente a este interrogante es necesario identificar cuáles han sido los principales logros de la misión. Haciendo una breve revisión, podemos llegar a la conclusión de que el rendimiento y los logros alcanzados no son uniformes.

Siguiendo a Berdal (2019), podemos destacar algunos puntos positivos. En primer lugar, se considera que la MONUSCO ha logrado importantes avances en la paz y que luego de 20 años de presencia, cerca de dos tercios del país se encuentra estable. En segundo lugar, las elecciones presidenciales del 2018 se han podido celebrar en un clima de relativa normalidad y han dado el triunfo a Tshisekedi, quien asume el poder luego de 18 años de Kabila como presidente. Esto podría significar un nuevo rumbo del país.

Las falencias o puntos negativos son quizás mayores. A pesar de la relativa estabilidad, en el Este del país la violencia se ha recrudecido entre los diferentes grupos armados y milicias que luchan por el control de los recursos naturales. Por otro lado, las violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas congoleñas siguen siendo un grave problema dado que los culpables aún no han podido ser juzgados y condenados. Finalmente, en el terreno político y electoral, si bien Tshisekedi puede oxigenar la vida política del país, los seguidores del expresidente Kabila se encuentran presentes en todo el entramado institucional del país, generando inestabilidad contra el nuevo presidente (Berdal, 2019).

En base a lo mencionado podemos llegar a la conclusión de que la MONUSCO ha logrado importantes y sustanciales avances en la estabilización de la paz, pero que aún quedan grandes y profundas cuestiones que no han podido resolver. Las principales cuestiones que deben atender la MONUSCO y Naciones Unidas tienen que ver, más que nada, con la debilidad de las instituciones estatales congoleñas. En el tiempo de mandato que queda, se deberá poner especial atención a los sectores de la seguridad, justicia y política del país.

Todo lo anterior contribuye a pensar si es verdaderamente posible y real que se lleve a cabo un retiro total de las tropas para 2022. Esta es una de las cuestiones más delicadas dado que un retiro apresurado que no incluya una estrategia política clara y un compromiso diplomático regional, podría desencadenar en una mayor inestabilidad y crisis.

## Comentarios finales

El análisis realizado permite preguntarnos si realmente hubo un *mantenimiento* de la paz por parte de la MONUSCO.

Luego de 22 años de presencia en el país, la MONUSCO se ha constituido como un actor protagónico en la vida política y social de la RDC. Su accionar como agente encargado de mantener la paz ha significado grandes avances a lo largo del tiempo, claramente la situación actual, en términos de políticos y sociales, es diferente a la que se encontraba el país en el momento de constitución de la misión.

A pesar de todo, la MONUSCO no ha podido hacer frente a importantes cuestiones, principalmente las relativas a la protección de civiles, a la contención de la violencia en el Este del país y a la reforma de instituciones estatales claves, lo que le ha valido de numerosas críticas y cuestionamientos.

En resumen, la MONUSCO, con sus aciertos y errores, ha cumplido un papel esencial en la reconstrucción de la RDC post-conflicto y en el mantenimiento de la paz. En los 5 meses que le quedan antes del fin del mandato, la misión deberá actuar contrarreloj y atender importantes cuestiones, dado que un accionar incompleto y su posterior retirada podría dejar un vacío de poder que desencadenaría en nuevas crisis.



## Referencias bibliográficas

- Aguirre, M. (2019) Las controversias sobre las misiones de paz de la ONU. Disponible en: <https://www.esglobal.org/las-controversias-sobre-las-misiones-de-paz-de-la-onu/>
- Autesserre, S. (2019) The Crisis of Peacekeeping. Disponible en: [https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/crisis-peacekeeping?utm\\_medium=promo\\_email&utm\\_source=lo\\_flows&utm\\_campaign=registered\\_user\\_welcome&utm\\_term=email\\_1&utm\\_content=20210703](https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/crisis-peacekeeping?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20210703)
- Berdal, M. (2019) Is the RDC ready for peacekeepers to leave by 2022? *The Africa Report*. Disponible en: <https://www.theafricareport.com/20625/is-the-drc-ready-for-peacekeepers-to-leave-by-2022/>
- EFE. (2021) Rebeldes ruandeses niegan ser los responsables del ataque en el que murió el embajador italiano en el Congo. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-02-23/rebeldes-ruandeses-niegan-ser-los-responsables-de-matar-al-embajador-italiano-en-la-republica-democratica-del-congo.html>
- Escuerdo, I. y Sastre, P. (2020) El infierno de una guerra acabada. *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/23/planeta\\_futuro/1587638775\\_891949.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/23/planeta_futuro/1587638775_891949.html)
- Ghali, B. (1992) *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Reporte del Secretario General de Naciones Unidas, A/47/277.
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2021) Democratic Republic of the Congo. Disponible en: <https://www.globalr2p.org/countries/democratic-republic-of-the-congo/>
- Gressly, D. (2019) Protection of civilians in the Democratic Republic of the Congo: A new approach. Disponible en: <https://unpeacekeeping.medium.com/protection-of-civilians-in-the-democratic-republic-of-the-congo-a-new-approach-9fa6f00df4d7>
- Martín, P. (2015) La Participación de Argentina en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1989 – 2011). Universidad Nacional de Rosario.
- Muamba, C. (2021) Antonio Guterres pide a las autoridades que investiguen rápidamente el asesinato del embajador italiano y lleven a los responsables ante la justicia. Disponible en: <https://actualite.cd/2021/02/23/rdc-antonio-guterres-appelle-les-autorites-en-queter-rapidement-sur-le-meurtre-de>
- Nagel, R. y Fin, K. (2021) 5 things to know about the instability in Eastern Congo. *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/06/11/5-things-know-about-instability-eastern-congo/>
- Naranjo, J. (2021) Asesinado el embajador italiano en el Congo en una emboscada. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-02-22/asesinado-el-embajador-italiano-en-el-congo-en-una-emboscada.html>
- Noticias ONU. (2021) Mantener la paz en África es una responsabilidad mundial. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/11/1446031>
- Oladipo, T. (2017) The UN'S peacekeeping nightmare in Africa. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-38372614>
- Salaün, N. (2019) The Challenges Faced by U.N. Peacekeeping Missions in Africa. *The Strategy Bridge*. Disponible en: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2019/10/14/the-challenges-faced-by-un-peacekeeping-missions-in-africa>

United Nations Peacekeeping. (2021) MONUSCO. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/monusco>

United Nations Peacekeeping. (2021) United Nations Peacekeeping. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en>

Venzalá, C. (2019) Los cascos azules: misiones de paz en zonas de guerra. Disponible en: <https://elordenmundial.com/los-cascos-azules-misiones-de-paz-en-zonas-de-guerra/>