

ALEXANDRA LAGES Y LAURENCE THIEUX

Artemis: operación de paz de la UE en África

Ante el recrudecimiento de los combates en la región de Ituri,¹ en la República Democrática del Congo (RDC), la Unión Europea decidió intervenir en mayo de 2003 con el fin último de frenar la violencia. Para ello, envió una fuerza hasta septiembre del mismo año, dirigida por Francia, destinada a apoyar la Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC).² El recrudecimiento de la violencia en esta zona es sólo la punta del iceberg de un conflicto en el que están implicados tanto las fuerzas nacionales como los países vecinos. El conflicto interétnico entre las milicias de los pueblos hema y lendu es la parte visible de una lucha nacional e internacional por el control de los recursos de la RDC.³

La República Democrática del Congo (RDC), el tercer país más grande de África, fue gobernado por Mobutu Sese Seko durante más de 30 años, hasta 1997, cuando la dictadura del general fue derrocada tras la revuelta encabezada por Laurent Kabila y respaldada por Uganda y Ruanda. El nuevo Gobierno, sin embargo, no cumplió con las expectativas de los dos países vecinos que, en 1998, invadieron el país. Angola, Zimbabue y Namibia enviaron tropas para salvar el régimen, pero no lograron desplazar completamente la presencia militar de Uganda y Ruanda, que pasaron de ser aliados a rivales y acabaron por enfrentarse en el territorio congoleño.

¹ La provincia de Ituri tiene cinco millones de habitantes y esta formada por cinco comunidades: Djugu, Irumu, Mambasa, Aru y Mahagi.

² La misión de Naciones Unidas en la RDC cuenta con 5.537 cascos azules desplegados desde 2000, de los cuales 700 militares uruguayos están en la región de Ituri.

³ Mwayila Tshiyembé, "Transition à hauts risques au Congo-Zaïre", *Le Monde Diplomatique*, julio 2003, p. 22.

Alexandra Lages es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Coimbra e investigadora del Instituto de Estudios y Acción Humanitaria (IECAH)

Laurence Thieux es investigadora y colaboradora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM) y del IECAH

El vacío de poder dejado por la caída del régimen de Mobutu, junto con la presencia de múltiples intereses extranjeros por el control político de la RDC, sumieron al país en una brutal guerra civil que estalló entre grupos rebeldes rivales y que, en los últimos cinco años, costó entre 3,3 a 4,7 millones de vidas.

El Acuerdo de Luanda, firmado en septiembre de 2002 entre la RDC, Ruanda y Uganda, desembocó en un reparto de poder: preveía la retirada de las tropas ugandesas y la creación de un mecanismo de seguridad común en las fronteras, así como la fundación de una Comisión de Pacificación para la región de Ituri. A mediados de abril de 2003 fue elegida una administración civil provisional para la provincia.

La situación en Ituri

En el contexto global de la situación política de la RDC, la región de Ituri conoce desde 1999 violentos enfrentamientos entre el pueblo hema (apoyado por Ruanda) y el pueblo lendu (apoyado por Uganda) por el control de las tierras, recursos minerales y poder local. Este conflicto, mantenido por un constante suministro de armas ligeras, ha costado aproximadamente 50.000 vidas y medio millón de desplazados.

Pero el enfrentamiento entre los hema y lendu, heredado del periodo colonial, traspasa las fronteras de Ituri. Como recuerda Alison Desforges, de Human Rights Watch, estas matanzas étnicas tienen una evidente dimensión internacional ya que las facciones rivales han sido armadas y a menudo controladas por los países involucrados en el conflicto —Ruanda, Uganda y el Gobierno de la RDC—. ⁴ Los países africanos vecinos, motivados por la explotación de los ricos recursos naturales de esta región, tuvieron un papel preponderante en la reactivación y exacerbación de las tensiones entre estos dos pueblos. La táctica empleada por Uganda fue alimentar los enfrentamientos con el fin de mantener una situación de caos y así justificar su presencia en el territorio, lo que le permitía explotar los recursos de la zona. ⁵

A pesar del Acuerdo de paz de Luanda en 2002, la violencia en Ituri no ha remitido ya que siguen enfrentándose varias facciones militares.

⁴ Ver el informe de Human Rights Watch en: <http://docs.hrw.org/embargo/ituri/>

⁵ Human Rights Watch, *Uganda in Eastern Congo: Fuelling Political and Ethnic Strife*, Nueva York, 28 de marzo de 2001.

Actores del escenario político de la RDC

• **Reagrupación Congoleña para la Democracia (RCD):** creada el 12 de agosto de 1998 en Kigali (Ruanda), procede de la Alianza de las Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL) de Laurent Désiré Kabila y del “mobutismo” respaldado por Ruanda. Se trata del movimiento rebelde más importante y administra grandes territorios desde Kivu hasta Kasaï. Su presidente es Adolphe Onosumba.

• **Movimiento de Liberación del Congo (MLC):** fue creado en 1998 por Jean Pierre Bemba. Se trata de la segunda organización rebelde y está compuesta por antiguos miembros civiles y militares del régimen de Mobutu. Es apoyado militarmente por Uganda. Controla parte de los territorios desde el centro del país hasta la parte oriental. Se le acusa de crimen contra la humanidad por sus exacciones en la región de Ituri.

Milicias activas en ITURI:

- Unión de Patriotas Congoleños (UPC): milicia hema que controla la ciudad de Bunia. Su dirigente es Thomas Lubanga.
- Reagrupación Congoleña para la Democracia-Movimiento de Liberación (RCD-ML): ha luchado junto con las milicias lendu y grupos afines como los ngiti.
- Partido para la Unidad y la Salvaguarda de la Integridad del Congo (PUSIC): es una cisión del UPC. Promovió la creación de un Frente para la Integridad de la Provincia de Ituri (FIPI) con el fin de superar las rivalidades étnicas pero la iniciativa fue rechazada por Thomas Lubanga.
- Frente Revolucionario para Ituri (FRPI): sus seguidores pertenecen al pueblo lendu y es dirigido por el comandante Mathieu Ngodjolo.
- Fuerzas Nacionalistas e Integracionistas (FNI): también es lendu.
- Frente de Resistencia Patriótica de Ituri (FPRI): es dominado por los ngiti y apoyado por el RCD-ML

La MONUC tiene la misión de ocupar el vacío de poder dejado por las fuerzas ugandesas, definir y apoyar la labor de la administración civil recién instituida para la región de Ituri y contribuir al desarme de las milicias y a la formación de una fuerza común de policía. Sin embargo, al no disponer de la capacidad y poder para utilizar la fuerza, ha sido incapaz de frenar el genocidio étnico entre los hema y los lendu. En mayo de 2003, el UPC retomó el control de la ciudad. La comunidad internacional decidió intervenir tras la masacre de 800 personas en Bunia.

La Fuerza de Reacción Rápida en Ituri

El 15 de mayo de 2003 la ONU hizo un llamamiento para que la comunidad internacional enviara una fuerza con la misión de respaldar los esfuerzos de la

MONUC hasta la llegada de nuevas tropas en septiembre. Francia, bajo la condición de que participaran otros países, la limitación en tiempo del despliegue y el aval de Uganda y Ruanda, respondió favorablemente y aceptó coger el mando de la fuerza internacional en Bunia.

El 30 de mayo el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó el despliegue de la Fuerza Multinacional (IEMF, por sus siglas en inglés), y el 5 de junio el Consejo de la Unión Europea permitió el envío de una tropa. El 12 de junio la Operación Artemis fue lanzada oficialmente con mandato de Naciones Unidas, a través de la resolución 1484, y en el marco institucional de la UE.

A diferencia de la Operación Concordia,⁶ que utilizó capacidades de mando y planificación de la OTAN, Artemis ha sido desarrollada en el marco de un Estado miembro —Francia—, que aporta el mando y el control de las capacidades militares necesarias para conducir la operación. Está dirigida por militares franceses — el general mayor Bruno Neveux y el comandante Jean Pierre Thonier —, aunque el Comité Militar de la Unión Europea controla el desarrollo de la operación y el Comité Político y de Seguridad es responsable del control político y de la dirección estratégica.

Artemis es la primera operación europea llevada a cabo fuera de Europa. Sin embargo, esta misión, limitada en el tiempo y localizada en un área geográfica reducida (la ciudad y el aeropuerto de Bunia), tiene un peso más simbólico que un impacto real sobre la evolución del enfrentamiento inter-étnico que asola la región de Ituri.

Su misión era garantizar la seguridad de la ciudad y respaldar a la MONUC y a los 700 cascos azules uruguayos que llegaron en abril. La fuerza enviada por Francia, formada por 1.800 soldados procedentes de nueve países —Francia (1.500 soldados), Reino Unido, Alemania, Bélgica, Suecia, Brasil, Canadá y Suráfrica—, alcanzó su plena operatividad en julio.⁷ Su mandato terminó el 1 de septiembre, tras la llegada de las tropas procedentes de Bangladesh para respaldar las fuerzas de la MONUC.⁸ Como la resolución de la ONU para Artemis fue aprobada bajo el capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas, la operación europea tenía autorización para utilizar la fuerza en el marco de su misión.

Los objetivos claves de la Operación Artemis, tal como los definió Javier Solana, alto representante de Política Extranjera y de Seguridad Común (PESC), eran:⁹

⁶ En marzo de 2003 la Unión Europea lanzó su primera operación militar: Operación Concordia, en Bosnia.

⁷ El Consejo Europeo adoptó una acción común el 4 de junio; la operación fue lanzada el 12 de junio; y el despliegue total de la tropa de 1400 soldados terminó el 6 de julio (1.100 están en Bunia, 600 en Uganda y 150 en N'Djamena, la capital de Chad).

⁸ Artemis tenía que ser sustituida por una nueva fuerza del MONUC compuesta de 3.800 soldados, procedente de Bangladesh, Pakistán y Nepal, uniéndose a los 800 soldados de Uruguay que estaban bajo la protección de Francia.

⁹ Declaración de Javier Solana, 4 de junio de 2003 sobre la Operación Artemis, en: <http://ue.eu.int/solana/>.

- en primer lugar, contribuir a restablecer las condiciones de seguridad y a mejorar la situación humanitaria de la ciudad de Bunia;
- asegurar la protección del aeropuerto y de las personas desplazadas en los campos de refugiados de Bunia;
- si es necesario, contribuir a la seguridad de la población civil, del personal de la ONU y de los que trabajan en las misiones humanitarias en la ciudad;
- y contribuir a dar un impulso a los esfuerzos de la UE y de la ONU en apoyar el proceso de paz en la RDC y la región de los Grandes Lagos.

Tras una visita a Bunia, el representante especial de la UE para la región de los Grandes Lagos, Aldo Ajello, consideró que esta operación había sido positiva por la rapidez de la respuesta, lo que permitió evitar una masacre, y porque contribuyó a crear las condiciones necesarias para dar un nuevo impulso al proceso político. Ajello afirmó que la llegada de la fuerza europea había contribuido a crear un clima favorable para la firma del acuerdo final en Kinshasa y el anuncio de la formación de un gobierno de unidad nacional el 30 de junio. Recordó también que el proceso de paz había sido desde el principio el resultado de una fuerte presión internacional más que una voluntad de los líderes y, por lo tanto, esta presión tenía que seguir.¹⁰

La operación Artemis se llevó a cabo solo unas semanas después de que la UE declarara operacional su fuerza de reacción rápida, queriendo así demostrar que tiene capacidad autónoma de intervención exterior. A parte del sentido histórico de dicha operación, la misión plantea algunas cuestiones. La capacidad de la UE de intervenir militarmente de forma autónoma en la gestión de crisis es todavía muy limitada. Al igual que la MONUC, Artemis carecía del mandato para hacer prisioneros o entrar en combate, dos funciones imprescindibles para desarmar a las milicias.

Para la pacificación de la región de Ituri (que podría tener una trascendencia positiva sobre la resolución del conflicto global de la RDC) sería necesario el envío de una fuerza internacional mucho más importante en número y capacidad militar de intervención que la Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia (IEMF) mandada por Francia, y respaldada por la voluntad política de la comunidad internacional de presionar a las distintas partes implicadas (partidos congoleños y potencias externas implicadas en el conflicto). Es necesario que las fuerzas internacionales llamadas a intervenir tengan la capacidad y el poder de desmilitarizar las partes involucradas en el conflicto, sin lo cual volverán a asistir impotentes y pasivas a nuevos genocidios.

Según un informe del International Crisis Group,¹¹ que Francia esté al mando de la Fuerza Multinacional impide que algunas de las partes implicadas la perciban como neutral. Por ejemplo, Ruanda considera que Francia respalda al Gobierno de Kinshasa.

¹⁰ Declaración de Aldo Ajello recogida en el programa *La coalition des bonnes volontés: Klaus Prömpers*, emitido en canal Arte, el 29 de julio de 2003.

¹¹ ICG Africa Report, *Congo Crisis: military intervention in Ituri*, 13 de junio de 2003, N° 64.

*Es necesario
que las
fuerzas
internacio-
nales
llamadas a
intervenir
tengan la
capacidad y
el poder de
desmilitarizar
las partes
involucradas
en el conflicto*

De acuerdo con algunos informes de organizaciones humanitarias, como Refugees International, la fuerza militar liderada por Francia habría logrado obtener el cese de los combates en Bunia y desarmar a las milicias, creando una zona de seguridad. La fuerza europea prohibió a los soldados de las milicias llevar uniformes y armas dentro de la ciudad mostrando su disposición a utilizar la fuerza en caso de ataque, y utilizó sus recursos aéreos para hacer respetar el embargo de la ONU e impedir el suministro de armas a las milicias desde Uganda y Ruanda. La mayoría de los grupos armados, después del ultimátum para que entregaran sus armas, abandonaron la ciudad. Varias agencias humanitarias confirmaron la mejora de las condiciones de seguridad.¹²

Sin embargo, las masacres han continuado en los alrededores de la ciudad y en el resto de Ituri. Mientras que Naciones Unidas prepara la extensión y refuerzo de la misión de la MONUC, la presencia de la fuerza multinacional de paz de la Unión Europea no pudo detener las matanzas y el genocidio étnico entre los hema y lendu por las limitaciones de su mandato, circunscrito a la ciudad de Bunia y sus inmediaciones, y su carácter transitorio. La organización Médicos sin Fronteras indicó que tanto la MONUC como Artemis han conseguido asegurar la protección de los civiles pero sólo en espacios muy restringidos.¹³

Además, a pesar del restablecimiento de la seguridad, y de acuerdo con una lógica de supervivencia que los europeos no habían contemplado, gran parte de la población huyó de la ciudad conscientes de que la presencia de la fuerza internacional es temporal y tras su partida se producirán nuevas matanzas. Según Médicos sin Fronteras, unos 150.000 residentes de Bunia habrían huido a zonas situadas cerca de la ciudad pero fuera del área de actuación de la Operación Artemis.

Artemis: ¿mayor implicación de la UE en África o mero acto simbólico?

En los últimos años la Unión Europea ha desarrollado nuevos instrumentos de gestión de crisis en el marco de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (PESD), con el fin de desempeñar un papel más importante en el escenario internacional. La Operación Artemis confirma el apoyo de los Estados miembros, y particularmente de Francia, a activar el trabajo de la Unión Europea en prevención de conflictos y operaciones de paz en África.¹⁴ Artemis demostró, ade-

¹² Catriona Mace, "Operation Artemis: Mission improbable?", *European Security Review*, ISIS Europe, julio de 2003.

¹³ Médicos sin Fronteras, *Ituri: Unkept Promises? A Pretense of Protection and Inadequate Assistance*, 25 de julio 2003.

¹⁴ En un reportaje televisivo sobre la misión europea en la RDC, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Dominique de Villepin, afirmaba: "Tenemos intereses comunes y debemos enfrentarnos a amenazas, para ello debemos dotarnos de los medios para actuar juntos. Es el objetivo de la política de defensa europea que queremos construir. Desde este punto de vista la decisión de enviar tropas fuera de Europa, en el Congo, y todos los países europeos han querido participar, marca un hito importante, una voluntad de actuar juntos", *La coalition des bonnes volontés: Klaus Prömpers*, emitido en Canal Arte, el 29 de julio de 2003.

más, que cuando hay una voluntad política común la Unión Europea es capaz de responder rápidamente a una situación de crisis.

Tras la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (EUPM) y la Operación Concordia en Macedonia, esta tercera acción militar presenta nuevos avances en el marco de la PESD al ser la primera intervención europea fuera de Europa y sin recurrir a las capacidades militares de la OTAN. La Unión Europea, al poner sus fuerzas al servicio de la ONU, pretendía también realizar su papel internacional y su capacidad de actuar en cooperación con Naciones Unidas, demostrando su capacidad de responder a las peticiones de ayuda de la organización internacional para afrontar una situación de crisis.¹⁵

Sin embargo, y a pesar de sus logros positivos, su reducido tamaño y la limitación temporal y geográfica de su mandato han hecho que el impacto de Artemis fuera sobre todo simbólico. Cabe preguntarse si la Unión Europea hubiera podido obtener un mandato más amplio de la ONU para que su misión tuviera un impacto más importante sobre la evolución global del conflicto. Asimismo, invita a plantear hasta qué punto la Unión Europea puede o no desplegar una operación más ambiciosa, capaz de intervenir en una crisis tan compleja como la que está atravesando la RDC.

De acuerdo con el énfasis puesto en la importancia de integrar los instrumentos civiles en las operaciones de gestión de crisis, Javier Solana indicó que la Unión Europea estaba dispuesta a seguir activa en la RDC con una misión de policía, con un mandato claro de la ONU bajo el capítulo 7 de la Carta para conseguir desarmar las milicias, y que tenía la intención de establecer una cooperación con el Gobierno de Kinshasa en la construcción de una fuerza de policía congoleña.

El año 2003 ha sido decisivo para la PESD. Durante este año, la Unión Europea ha lanzado tres intervenciones en el marco de la PESD, tanto civiles (EUPM) como militares (Concordia y Artemis), y anunció su intención de sustituir la presencia militar de la OTAN en Bosnia en 2004. Estas intervenciones constituyen pasos positivos desde el punto de vista de la operacionalidad de la PESD.

Con la Operación Artemis, la Unión Europea ha traspasado las fronteras de los Balcanes, sin embargo, queda por ver si la incipiente política de seguridad y defensa europea puede y quiere involucrarse más en operaciones de paz de mayor envergadura.

¹⁵ En la cumbre del Consejo Europeo de Salónica, en junio de 2003, se insistió en el impulso que la Operación Artemis había dado a la cooperación entre la Unión Europea y la ONU.