

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.**



**AYUDA INTERNACIONAL. EL CASO DE LOS REFUGIADOS RUANDESES EN  
EL ESTE DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO**

**TESINA**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**PRESENTA**

**PAMELA HUERTA URIBE**

**DIRECTOR: MATTHEW ADAM KOCHER**

**MÉXICO D.F. , ABRIL, 2006**

*A mis padres*

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mis padres porque sin ellos no hubiera sido posible dar este gran paso. Muchas gracias porque siempre han estado a mi lado, por su apoyo, por su paciencia, por escucharme y por guiarme en todo momento. Pavel, muchas gracias porque a pesar de estar lejos, siempre has estado cerca para apoyarme. Nidia, gracias por enseñarme que entre las células “*natural killers*” y los refugiados ruandeses hay una plática enriquecedora. A todos ellos y a mis tíos, Jorge y Adriana, muchas gracias por su cariño a lo largo de mi vida.

También quiero agradecerle a Matthew Kocher por su asesoría y crítica acertada en todo momento, porque me enseñó a analizar de otra forma la violencia y por depositar su confianza en mí. Luis Barrón, muchas gracias por tu enorme disposición. Guadalupe González, muchas gracias no sólo por la frase exacta que plasmaste en esta investigación, sino por darme la mano cuando no encontraba la salida entre tanta paradoja. Adam Jones, gracias por tu formidable inspiración, por guiarme y por apoyarme en todo momento.

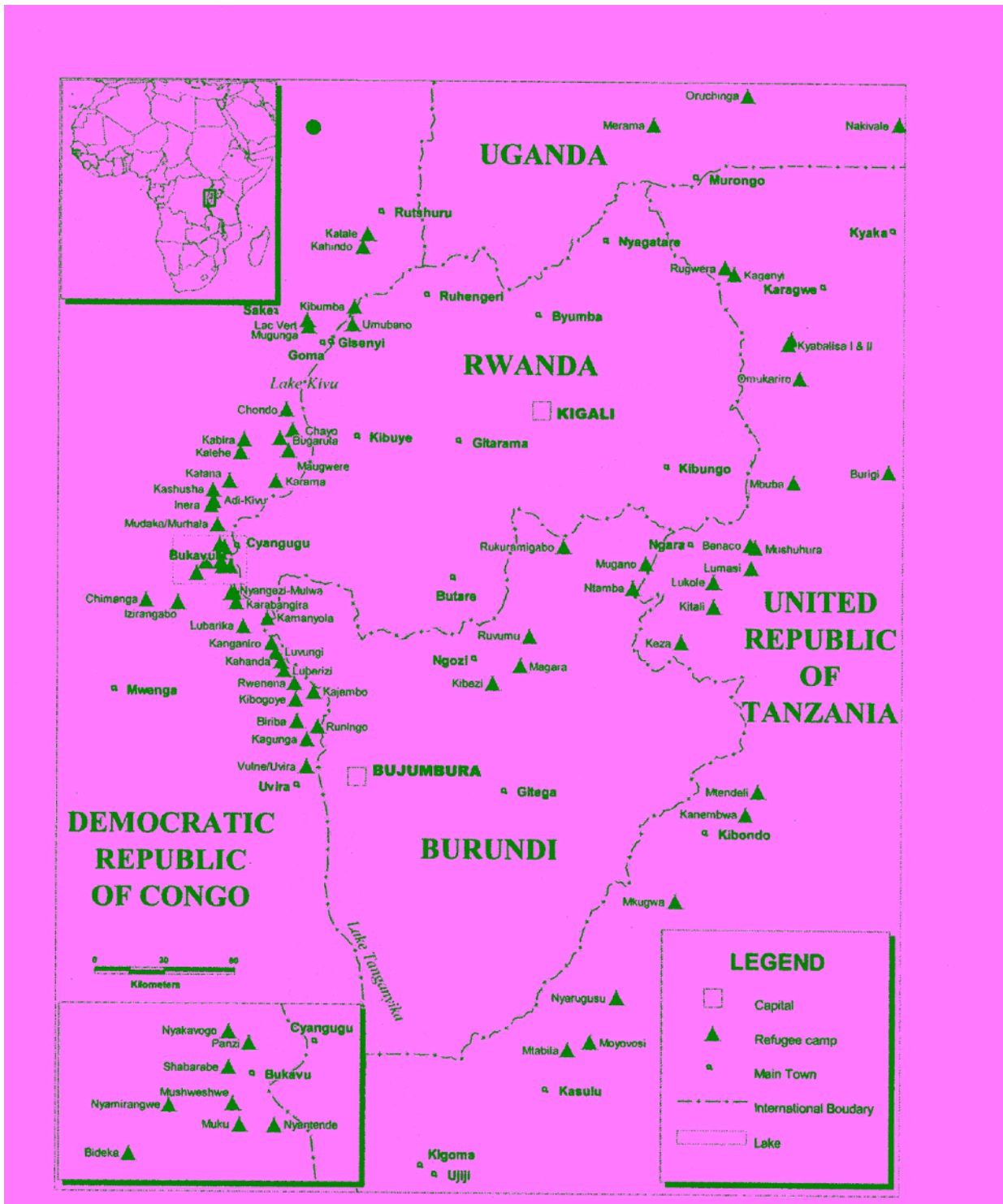
Santiago, muchas gracias por escuchar diariamente mis historias y reflexiones sobre el Congo, por ser paciente y por darme un abrazo cada vez que lo necesitaba. Agradezco también a mis amigos, pero en especial a Paula, por acompañarme a lo largo de la carrera; a Santiago, por las interminables pláticas en el café dominical; a Jor por su amistad incondicional; y a Carpy por su valiosa ayuda en la elaboración de esta investigación.

Por último, quiero agradecerle a Nara, al Profesor Massimango y a la Profesora Mónica Ceja por mostrarme una visión diferente de lo que implica África.

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
Mapa: Refugiados ruandeses en la región de Kivu, Congo.....	4
1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. EL CONGO Y LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL .....	12
2.1. ESTADO COLAPSADO .....	12
2.2. EL CONGO COMO ESTADO COLAPSADO .....	13
2.3. REFUGIADOS COMBATIENTES .....	15
2.4. LOS REFUGIADOS RUANDESES EN EL CONGO .....	16
2.5. CRISIS DE CIUDADANÍA.....	18
2.6. LA CRISIS DE CIUDADANÍA EN EL CONGO .....	18
2.7. ¿CÓMO HA FUNCIONADO LA AYUDA INTERNACIONAL? .....	19
2.8. CONCLUSIÓN .....	21
3. ARGUMENTOS TEÓRICOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA.....	23
3.1. TEORÍA DE COMPROMISOS CREÍBLES .....	23
3.2. CRÍTICAS .....	24
3.3. NEOTRUSTEESHIP.....	28
3.4. CRÍTICAS .....	29
3.5. SOBERANÍAS COMPARTIDAS .....	31
3.6. CRÍTICAS .....	32
3.7. RECUPERACIÓN AUTÓNOMA .....	34
3.8. CRÍTICAS.....	34
3.9. ALTERNATIVAS A LA SOBERANÍA ESTATAL.....	37
3.10. CRÍTICAS .....	39
4. ¿CÓMO Y CUÁNDO SE DEBE INTERVENIR? .....	42
4.1. CONFLICTO EN CONGO SIN NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA SIN NEGOCIACIONES (A).....	44
4.2. CONFLICTO EN CONGO SIN NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA CON NEGOCIACIONES (B).....	51
4.3. CONFLICTO EN CONGO CON NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA SIN NEGOCIACIONES (C).....	54
4.4. CONFLICTO EN CONGO CON NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA CON NEGOCIACIONES (D).....	55
4.5. CONCLUSIÓN .....	59
5. CONCLUSIONES.....	61
6. BIBLIOGRAFÍA .....	66

Mapa: Refugiados ruandeses en la región de Kivu, Congo



Fuente: Sarah Kenyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries. Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, USA, 2005, p. 77.

*“The road to hell is paved with good intentions”.*<sup>1</sup>  
–proverbio popular.

## 1. INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los noventa, la República Democrática del Congo (RDC) ha sufrido una guerra devastadora. El número de muertos en las guerras de 1996 y 1998 se estima en 3.8 millones y a mediados de 2005 morían mil personas al día.<sup>2</sup> Esto equivale a decir que ha habido más muertes que todas las ocurridas, en el resto del mundo, en el mismo periodo de tiempo.<sup>3</sup> Oxfam calcula que, en algunas zonas, ha muerto uno de cada cuatro niños menores de cinco años; mientras que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que entre el 10 y el 30% de la población sufre de desnutrición.<sup>4</sup> Además, 2.3 millones de personas han sido desplazadas y el sistema político y económico están colapsados.<sup>5</sup>

El conflicto en el Congo no ha sido únicamente un conflicto a nivel interno; ha constituido un conflicto regional, en donde Ruanda ha jugado un papel determinante.<sup>6</sup> Los orígenes del conflicto se pueden rastrear desde la década de los noventa. En 1990, el Frente Patriótico Ruandés (RPF), formado por exiliados Tutsi asentados en Uganda, invadieron Ruanda. La guerrilla comenzó a ganar territorio y, en 1993, el gobierno del Presidente Juvenal Habyarimana se vio obligado a negociar. No obstante, las negociaciones no llegaron a su fin y el conflicto culminó en el genocidio de Tutsi y Hutu moderados.

---

<sup>1</sup> *“El camino al infierno esta lleno de buenas intenciones”*. Traducción del autor.

<sup>2</sup> Africa Briefing N° 21, “Back to the Brink in the Congo”, 17 December, 2004, p. 1 y Africa Report N° 91, “The Congo’s Transition is Failing: Crisis in the Kivus”, 30 March 2005, p. 1.

<sup>3</sup> ICG Africa Report N° 56, “The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict”, 24 January, 2003, p. 13.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>6</sup> En este conflicto se han visto involucrados diversos Estados y grupos rebeldes, tales como Zimbabwe, Namibia, Uganda, Angola, entre otros; sin embargo, en esta tesina nos enfocaremos en el papel de Ruanda y los refugiados ruandeses.

Comenzando el 6 de abril y extendiéndose hasta principios de julio, se registraron aproximadamente 800,000 muertes.<sup>7</sup> Posteriormente, las milicias Hutu fueron derrotadas y tomó el poder el RPF, liderado por Paul Kagame. Ante la derrota, millones de Hutu cruzaron la frontera de Ruanda. Se estima que en tan sólo una semana, dos millones de refugiados cruzaron la frontera de Ruanda para dirigirse hacia la RDC y Tanzania.<sup>8</sup> Más de un millón se establecieron en las áreas del norte y sur de Kivu, Congo. A partir de este momento, se han llevado a cabo múltiples ataques entre los campos de refugiados y los habitantes en Ruanda.

Mientras tanto, en el Congo, en 1997, cayó el régimen de Mobutu Sese Seko ante el grupo rebelde AFDL,<sup>9</sup> liderado por Laurent Désiré Kabila, quien tomó el poder.<sup>10</sup> Su gobierno fue muy inestable, y en 1998 comenzó una “Segunda Guerra de Liberación” en contra de su régimen. A partir de la llegada de los refugiados ruandeses, comenzaron a surgir diversos grupos armados en la región de Kivu. Esta situación, aunada a la dinámica de los refugiados ruandeses, dio como resultado una guerra civil y una guerra de intervención. Desde 1999, se han llevado a cabo diversos acuerdos de paz; sin embargo, han sido muy inestables y el ciclo de violencia, principalmente en la región del este, ha continuado.

---

<sup>7</sup> Fred Tanner and Stephen John Stedman eds., *Refugee Manipulation. War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*, Bookings Institution Press, Washington, D.C., 2003, p. 95.

<sup>8</sup> Mahmood Mamdani, *When Victims become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001, p. 234.

<sup>9</sup> *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire*. Estaba compuesto por 4 partidos: PRP (*Parti de la Révolution Populaire*, a cargo de Laurent Désiré Kabila), CNRD (*Conseil National de Résistance pour la Démocratie*, liderado por Kissance Ngandu), *Mouvement Révolutionnaire pour la Libération du Zaire* (a cargo de Nindaga), y la ADP (*Aliance Démocratique des Peuples*, liderado por Déogratias Bugera).

<sup>10</sup> Tras la victoria de Kabila, el Zaire fue renombrado República Democrática del Congo. En esta tesina nos referiremos al Congo, indistintamente del momento histórico del que estemos hablando.

Esta guerra no es un fenómeno aislado. A partir del fin de la Guerra Fría, la sociedad internacional ha estado consternada por la erupción de diversas guerras civiles a lo largo del Tercer Mundo. Más allá de considerar si las guerras civiles fueron el resultado directo del fin de la Guerra Fría o no, es importante enfatizar el papel de la comunidad internacional al enfrentarse a una configuración internacional diferente. Los conflictos de los noventa trastornaron los parámetros preestablecidos de seguridad internacional, imponiendo nuevos retos a la intervención internacional en el Tercer Mundo;<sup>11</sup> en donde los dilemas de seguridad y los problemas políticos sobrepasan consideraciones humanitarias y morales.

Dicho lo anterior, la pregunta que se plantea en esta tesina es *¿cuándo y cómo la intervención internacional minimiza la violencia?* Es importante aclarar dos puntos: primero, el caso a continuación presentado es un caso *extremo*, por lo que las hipótesis aquí planteadas no pueden ser generalizadas, sino que se debe tomar en cuenta el contexto específico sobre el cual trabajan; segundo, el debate a discutir no versa sobre intervención o no intervención; suponemos que la intervención siempre es deseable por lo que el debate gira en torno a cómo y cuándo hacerlo. Con el fin de dar luz a dicho debate, en esta tesina se analizarán críticamente diferentes propuestas de intervención internacional y se generarán hipótesis, a la luz de un caso sumamente complejo: el caso de los refugiados ruandeses en las regiones del norte y sur de Kivu, asentados en estas zonas después del genocidio perpetrado en Ruanda en 1994. El caso es relevante para evaluar la intervención internacional, dado que plantea tres problemas: por un lado, se trata de un Estado colapsado, en donde se avecinaba una lucha por la toma del poder y en donde la capacidad

---

<sup>11</sup> Brian Job, "Introduction", en Brian Job ed., *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Lynne Rienner, USA, 1992, p. 1.



estatal era pobre, sin una estructura administrativa e institucional estable, con un ejército incompetente e incapaz de ejercer control sobre la población y en donde la falta de infraestructura hacía prácticamente imposible ejercer control estatal. Lo anterior dificultó que la ayuda se canalizara de forma eficiente. Por otro lado, los refugiados que arribaron en 1994 no pueden ser generalizados como “víctimas”, sino que dentro de éstos, se encontraban milicias y grupos armados. Esto dio como resultado una dinámica similar a la de una “guerrilla financiada por las organizaciones internacionales”. Por último, la convergencia de grupos armados, una comunidad receptora con una larga historia de crisis de ciudadanía y la expectativa de una apertura democrática, permitieron que el foco de violencia continuara y se agravara.

Dado este contexto, las principales contribuciones de esta investigación al debate sobre las políticas de intervención son: 1) que la actual política de refugiados es inadecuada; 2) que en caso de una guerra interna, la sociedad internacional se debe abstener de intervenir hasta que haya un ganador o los combatientes decidan negociar; y 3) que en casos de Estados colapsados, la única opción viable en el largo plazo es fomentar la convergencia de la esfera de poder y la unidad territorial.

Antes de proseguir, debemos recordar que la Declaración de Derechos Humanos establece que todo individuo goza del derecho a solicitar asilo. El criterio que utiliza la sociedad internacional para catalogar a un refugiado es el siguiente: en 1976, la Organización de Naciones Unidas (ONU) estableció que un refugiado es “cualquier persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad [...] debido a temores bien fundados de persecución por motivo de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas, y no sea capaz o, debido a tales temores, no tenga la voluntad de proveerse de la protección del gobierno de su

nacionalidad”.<sup>12</sup> La definición de la Organización de Unidad Africana (OAU) es más amplia. En 1969 estableció que un refugiado es “cualquier persona que, debido a una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o eventos que perturben seriamente el orden público [...] se vea obligado a abandonar su lugar de residencia habitual”.<sup>13</sup>

Esta política parece bastante razonable; sin embargo, existen casos en donde la situación es mucho más compleja. El problema al que se enfrenta la región de Kivu radica en que se asentaron “refugiados combatientes”, quienes utilizaron los refugios para obtener recursos, rearmarse y llevar a cabo ataques violentos. En cierta forma, se podría decir que la ayuda internacional les provee las armas para seguir con su lucha armada y la población de refugiados inocentes, les da seguridad, legitimidad y es una fuente en sí misma de reclutamiento.<sup>14</sup> Como lo plantean Stedman y Tanner en el caso del Congo, “Los campos de refugiados, apoyados y suministrados por la comunidad internacional humanitaria, eran refugios seguros para los genocidas que intentaban escapar de la justicia, reagruparse y reanudar la guerra y el genocidio”.<sup>15</sup> En este caso, los refugiados no sólo lograron protegerse y rearmarse, sino que formaron una estructura de poder semejante a la que existía en Ruanda, mediante la cual controlaban la repatriación de refugiados, evitándola en realidad, y la ayuda internacional; cobraban impuestos e incluso lograron construir un servicio de transporte.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from Violence. Conflict and Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, New York, 1989, p. 4.

<sup>13</sup> Gil Loescher, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, New York, 1993, p. 81.

<sup>14</sup> Para obtener información más detallada acerca del uso de refugiados, véase: Loescher, *op. cit.*, pp. 3-32, 75-152; Thomas G. Weiss y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, Segunda ed., Westview Press, USA, 2000, pp. 133-157; Sarah Kenyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries. Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, USA, 2005, pp. 1-44; Tanner y Stedman, *op. cit.*, pp. 1-17.

<sup>15</sup> Tanner y Stedman, *op. cit.*, p. 96.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 103.

Dicho lo anterior, es evidente que la ayuda internacional no es capaz de plantear soluciones viables en algunos casos y no sólo eso, sino que, bajo ciertos contextos, puede ayudar a que el conflicto armado continúe. La ayuda internacional ha promovido el humanitarismo, sin darse cuenta de que los dilemas de seguridad y los problemas políticos son los que plantean un reto mayor; y que, sin el entendimiento de éstos, es muy posible que no se solucione el conflicto e incluso se agrave.<sup>17</sup>

Está claro que los organismos internacionales sufren de problemas estructurales fuertes, que impiden su buen funcionamiento, tales como: la falta de recursos, fallas en la planeación, la ambigüedad de las normas y leyes internacionales, y problemas de acción colectiva, entre otros.<sup>18</sup> No obstante, es importante enfatizar que dichos problemas estructurales pasan a segundo plano en este tipo de casos. El mayor reto que enfrenta la comunidad internacional no es de tipo técnico o moral, sino político. La sociedad internacional se enfrentó a un caso sumamente complejo, en donde, bajo un Estado colapsado, no pudo discernir entre combatientes o “culpables” del genocidio en Ruanda y no combatientes o “víctimas”. Tratamos con un Estado en donde prevalece la anarquía; pero dentro de esta anarquía existe una distribución de fuerzas que ha sido poco comprendida y que hace de ésta, un orden complejo y digno de estudio. La ayuda internacional es pobre y deficiente porque se ha quedado en la superficie, porque ha sido incapaz de entender los problemas políticos que atañen a una sociedad en un contexto caótico. Un estudio sobre refugiados que cruzan fronteras para establecerse en un país consolidado no traerá mayor reto a la sociedad internacional. Si queremos dar luz al debate

---

<sup>17</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 6 y Loescher, *op. cit.*, p. 30.

<sup>18</sup> Loescher, *op. cit.*, p. 131.

sobre la ayuda internacional, es necesario plantearnos en un escenario como el que el caso del Congo nos presenta.

Para ello, en el primer capítulo se aclararán algunos conceptos claves, con el fin de definir nuestro campo de estudio. Así mismo, se estudiará cómo ha intervenido la sociedad internacional y se expondrán algunos factores que han llevado a una mala implementación de las políticas de intervención. En el segundo capítulo, se dará una revisión crítica de diversas propuestas de intervención y, a la luz del caso, se expondrán las razones de por qué estas propuestas son ineficientes. Finalmente, se propondrán acciones a seguir para intervenir con mayor éxito en contextos similares. A manera de conclusión, se apuntarán los principales hallazgos y límites del estudio.

## 2. EL CONGO Y LA INTERVENCIÓN INTERNACIONAL

### 2.1. ESTADO COLAPSADO

Un Estado colapsado es aquel que pierde el monopolio legítimo del uso de la fuerza, por lo que la esfera de poder deja de coincidir con el territorio demarcado por sus fronteras. En general, ante un Estado colapsado, observaremos la erosión tanto de la superestructura gubernamental, como de la infraestructura social y económica.<sup>19</sup> Además, un elemento importante a considerar es la legitimidad. Holsti distingue entre dos tipos de legitimidad: vertical –la cual involucra la relación entre el régimen, las instituciones y la sociedad– y horizontal –la cual se refiere al papel político de la comunidad. Ante un Estado colapsado, ambos tipos de legitimidad se pierden.<sup>20</sup>

Dicho lo anterior, un Estado colapsado es incapaz de cumplir las funciones de toma e implementación de decisiones; es decir, colapsa como estructura institucional, designada para imponer las “reglas del juego”. Por esta razón, éste no puede establecer la ley y el orden y, por ende, es incapaz de proveer seguridad. Por otro lado, la identidad y cohesión social se ven mermadas. Por último, la falta de infraestructura y el agotamiento de la estructura económica, hacen imposible extraer recursos para proveer bienes públicos.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> William I. Zartman, “Introduction: Posing the Problem of State Collapse”, en William I. Zartman ed., *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder Co., USA, 1995, p. 7. Para la definición me baso en el estudio de Zartman, véase pp. 1-11 y Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, UK, 1996, pp. 99-123. Zartman apunta cinco dimensiones estatales: toma de decisiones, identidad, territorio, autoridad y estructura económica.

<sup>20</sup> El autor apunta algunas políticas que erosionan la legitimidad: falta de seguridad, agotamiento del sistema económico, falta de consenso sobre las “reglas del juego”, la exclusión de cierto grupo de la población y corrupción masiva. Todas estas políticas estuvieron presentes en el Congo. Holsti, *op. cit.*, pp. 108-114.

<sup>21</sup> En el presente estudio, la identidad nacional y cohesión social no serán tomadas en cuenta dada la dificultad para obtener evidencia clara y contundente. Aunque las crisis de ciudadanía pueden ser un síntoma de dichos aspectos, debido a la falta de encuestas, es difícil sostener que la población congoleña no se siente identificada a nivel nacional o establecer el grado de cohesión social. Por esta razón, únicamente me centraré en los aspectos políticos y económicos. En cuanto a la extracción de recursos, véase Brian Job, “The Insecurity

Lo anterior se ve reflejado en la pérdida de legitimidad del gobierno estatal, de forma que éste pierde su base de poder gubernamental, perdiendo el control, incluso, sobre sus propios agentes; y el poder es transferido hacia la periferia, en donde surgen estructuras organizativas, independientes del poder central, que intentan llevar a cabo las funciones que el Estado deja de cumplir. El poder deja de coincidir con la unidad territorial.<sup>22</sup>

## **2.2. EL CONGO COMO ESTADO COLAPSADO**

En el Congo, el colapso se ve reflejado en cuatro aspectos: la falta de consenso político y la parálisis del Estado como estructura institucional, la pérdida de legitimidad, la ausencia de un agente que detente los medios legítimos de coerción, y el agotamiento de la estructura económica.<sup>23</sup>

A mediados de 1997, Kabila y la AFDL tomaron el poder. No obstante la rotunda victoria, en 1998 hubo una “Segunda Guerra de Liberación”. De hecho, en 1997, el número de partidos de oposición oscilaba entre los cien, y ninguno contaba con bases fuertes para detentar el poder a nivel nacional. Además, Kabila centralizó fuertemente el poder y abandonó muchos programas de la AFDL, por lo que su base de poder interna se fragmentó. Así pues, la falta de cohesión política y de legitimidad, dieron como resultado la parálisis del aparato gubernamental. Aún bajo un gobierno de coalición Kabila fue incapaz de incluir a todos los grupos bajo una agenda común y de consolidar el poder.

A partir de 2002 se han llevado a cabo diversos acuerdos entre los partidos de oposición, con el fin de establecer un gobierno de transición; sin embargo –dada la falta de

---

Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World”, en Brian Job ed., *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Lynne Rienner, USA, 1992, p. 22.

<sup>22</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 262.

<sup>23</sup> Es importante aclarar que el colapso es un proceso gradual, es degenerativo, véase Zartman, *op. cit.*, p. 8. Desde el régimen de Mobutu se empezaron a ver signos del colapso; sin embargo, en este estudio nos enfocaremos en el periodo posterior.

control político y de las ramas armadas de cada facción–, los acuerdos han fallado continuamente. La erosión de ambos tipos de legitimidad –vertical y horizontal– también se ha presentado en el caso del Congo. En cuanto a la legitimidad vertical, ante la falta de un aparato institucional estable y efectivo a nivel nacional, el poder se ha transferido hacia la periferia; lo cual se ha visto reflejado en la guerra civil del este del Congo, en donde los múltiples grupos armados han cuestionado la legitimidad del gobierno central y han dado como resultado, un Estado con soberanías divididas.<sup>24</sup> En lo referente a la legitimidad horizontal, un signo clave ha sido la crisis de ciudadanía, pues la comunidad ha optado por excluir a cierto grupo de la población, lo cual ha resultado en una guerra civil.

Lo anterior también nos indica que el Estado no detenta los medios legítimos de coerción. El gobierno es incapaz, incluso, de controlar al ejército nacional. La falta de un marco que garantice el cumplimiento del orden y la ley, así como la incapacidad de proveer seguridad, se hacen presentes ante el surgimiento de diversos grupos armados.

Por último, en cuanto a la estructura económica, el primer factor a considerar es la capacidad estatal para extraer recursos. El Congo no sólo sufre de una estructura administrativa en ruinas, sino que la poca infraestructura hace prácticamente imposible extraer recursos. De 1963 a 1997 no hubo inversión en infraestructura de vías de transporte, lo cual detuvo por completo el desarrollo económico.<sup>25</sup> Esto se ve reflejado en los altos índices de inflación que, en 1994, alcanzaron el 23,000% y en la caída general de la economía en un 7.4% durante el mismo año.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Para una revisión más detallada acerca de las “soberanías divididas”, véase Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, documento no publicado.

<sup>25</sup> Herbst mide la densidad de las vías de transporte y muestra cómo desde 1963, ésta no ha aumentado de 0.07. Herbst, *op. cit.*, p. 162.

<sup>26</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 86.

Dicho lo anterior, de acuerdo a nuestra definición, es posible catalogar al Estado congolés como un Estado colapsado. Este contexto se debe tomar en cuenta, ya que tiene serias implicaciones en la efectividad de la ayuda internacional.

### **2.3. REFUGIADOS COMBATIENTES**

Por refugiados combatientes me refiero a aquellos que “[...] no son meramente un grupo de refugiados dependientes y pasivos, sino que representan comunidades altamente conscientes, y cuentan con una estructura de liderazgo político y secciones armadas, las cuales se encuentran involucradas en una guerra por algún objetivo político [...]”.<sup>27</sup> Los refugiados combatientes formarán un “estado en exilio” que les permita luchar; generalmente, fomentarán una crisis de refugiados que les provea de legitimidad, recursos, y sea una fuente de reclutamiento.<sup>28</sup> Las características principales de un estado en exilio son: los refugiados provienen de una guerra civil, en donde fueron derrotados; requieren de un nuevo gobierno o de una victoria militar para aceptar la repatriación voluntaria; su organización política es fuerte y tiende a incrementarse durante el exilio; y son más propensos a la violencia.<sup>29</sup>

La estructura y la forma en la que operan los refugiados combatientes son muy similares a las de una guerrilla; sin embargo, es importante aclarar dos diferencias. La primera de ellas es que, dado el alto nivel de control por parte de los líderes, los refugiados no combatientes están en calidad de rehenes; mientras que, en una guerra civil la población no se encuentra en cautiverio.

---

<sup>27</sup> Aristide R. Zolberg, Astri Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from Violence. Conflict and Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, New York, 1989, p. 275.

<sup>28</sup> El término “estado en exilio” fue tomado de Kenyon, *op. cit.*, pp. 10-28. La autora elabora una clasificación de refugiados, sobre la cual basaré mi definición.

<sup>29</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 19.



La segunda diferencia se refiere a la obtención de recursos. Los refugiados combatientes obtienen los recursos de la comunidad internacional; mientras que, generalmente, los grupos guerrilleros no tienen una fuente externa de recursos, por lo que se ven obligados a crear otros mecanismos para obtenerlos. Este punto tiene serias implicaciones sobre la ayuda internacional. Dado el fuerte control de los refugiados combatientes y la incapacidad de la comunidad internacional en detectar y discernir entre combatientes y no combatientes, cuando la ayuda internacional interviene con el fin de mantener a la población de refugiados, está, implícitamente, “financiando” la guerra.

#### **2.4. LOS REFUGIADOS RUANDESES EN EL CONGO**

En 1990, el RPF invadió Ruanda y comenzó la guerra civil. En 1994, este grupo tomó la capital y derrotó a los grupos Hutu. Tras la derrota, los líderes Hutu obligaron a miles de Hutu a instalarse en los campos de refugiados; de tal forma que, el “estado en exilio” tuviera una base de reclutamiento, legitimidad y obtención de recursos.<sup>30</sup>

Una vez en el Congo los refugiados eligieron un Primer Ministro y un Ministro de Defensa, quien tenía como fin “liberar” a Ruanda; y en 1995, anunciaron la creación de un gobierno ruandés en exilio.<sup>31</sup> La organización y el control de los campos por parte de los líderes de ex-FAR e Interahamwe,<sup>32</sup> llevaron a la comunidad internacional a canalizar su “ayuda” a través de éstos, proporcionándoles así, los insumos necesarios para continuar la guerra en contra del gobierno ruandés.

Los líderes de las milicias eran la principal fuente de información para las organizaciones internacionales. Éstos aumentaban la cantidad de refugiados que realmente

---

<sup>30</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 79.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 78.

<sup>32</sup> Ex-FAR (Antes de 1994 eran las Fuerzas Armadas Ruandeses). Interahamwe es el nombre de un grupo armado Hutu extremista.

existía, con el fin de obtener excedentes de ayuda que pudieran intercambiar por armamento.<sup>33</sup> Prueba de esto es que, aunque posteriormente se estimó que la ayuda internacional era suficiente para mantener a toda la población, hubo mucha desnutrición.<sup>34</sup> Pero esto no es todo, las organizaciones internacionales les pagaban a los líderes para que fungieran como administradores de los campos; estos últimos incluso les rentaban coches que, dicho sea de paso, habían sido traídos de Ruanda o robados a las propias organizaciones internacionales.<sup>35</sup> Por último, los líderes construyeron una base tributaria en donde los refugiados pagaban un dólar al mes, en nombre de una fundación para huérfanos.<sup>36</sup> Así pues, es evidente que los refugiados combatientes lograron crear una estructura política fuerte.

En lo referente a su capacidad militar, la ONU estimó que, en 1994, había entre 35,000 y 50,000 refugiados combatientes.<sup>37</sup> El número de combatientes es difícil de establecer ya que no sólo se encontraban “camuflageados” con el resto de los refugiados, sino que durante la guerra surgieron diversos grupos armados provenientes de Ruanda, Burundi y el Congo.<sup>38</sup> Dadas estas condiciones, es difícil establecer la capacidad militar de los refugiados ruandeses. Lo que es indiscutible, es que los refugiados combatientes llevaron a cabo diversos ataques hacia el gobierno ruandés, lo cual desembocó en la incursión de Ruanda en el Congo, y eventualmente en una guerra internacional.

---

<sup>33</sup> Stedman y Tanner, *op. cit.*, pp. 98, 103.

<sup>34</sup> Kenyon, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem*, para una información más detallada sobre cómo funcionó la ayuda internacional en los campos, véase Stedman y Tanner, *op. cit.*, pp. 95-126 y Kenyon, *op. cit.*, pp. 73-87.

<sup>37</sup> Stedman y Tanner, *op. cit.*, p. 101.

<sup>38</sup> Por ejemplo, en 2001 surgió el grupo FDLR (Fuerzas Democráticas por la Liberación de Ruanda), el cual decía representar al gobierno ruandés en exilio y el número de combatientes oscilaba entre 15,000 y 20,000. Además, al interior del Congo se encontraban operando algunos grupos rebeldes provenientes de Burundi, como el FDD (Fuerzas por la Defensa Democrática), y otras milicias congoleesas, como la Mayi, Mayi. ICG, reporte N. 56, *op. cit.*, p. 8.

## 2.5. CRISIS DE CIUDADANÍA

Podemos identificar una crisis cuando hay un cambio brusco que rompa con el equilibrio anterior.<sup>39</sup> Así pues, una crisis de ciudadanía está caracterizada por un cambio en las reglas de ciudadanía, en donde la ruptura del equilibrio dé como resultado la aceptación o denegación de pertenencia, de un grupo de individuos, a una unidad territorial determinada.<sup>40</sup>

## 2.6. LA CRISIS DE CIUDADANÍA EN EL CONGO

La crisis de ciudadanía es relevante por tres aspectos: el primero es que se debe tomar en cuenta el contexto sobre el cual se asentaron los refugiados ruandeses, específicamente, las condiciones sociopolíticas de la población receptora; el segundo es que fue un catalizador fundamental de la erupción de la guerra civil en el este del Congo; y el tercero es que la erupción de la guerra civil afectó sustancialmente la disposición del gobierno para controlar los ataques violentos de los refugiados combatientes.

En 1991 se llevó a cabo una reforma que establecía la adopción de la Ley de 1981, la cual requería que todo individuo demostrara tener una relación ancestral con algún miembro congolés que residiera en el país en 1885.<sup>41</sup> La decisión de implementar esta ley estuvo íntimamente ligada a la expectativa de una apertura democrática ya que, los grupos considerados “indígenas”, querían cerrar las puertas a competidores potenciales en la

---

<sup>39</sup> El término crisis de ciudadanía es ampliamente utilizado por Mamdani; no obstante, el autor no da una definición clara de dicho término.

<sup>40</sup> Herbst, *op. cit.*, pp. 231-245.

<sup>41</sup> Aunque a partir de la colonia se practicaron políticas que afectaban el status de ciudadanía de ciertos grupos, en esta tesina únicamente se anotará la última reforma implementada bajo el régimen de Mobutu. Para una mayor información acerca del proceso de ciudadanía y sus conflictos, véase Bucyalimwe Mararo, “Land, Power, and Ethnic Conflict in Masisi (Congo-Kinshasa), 1940s-1994”, *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 30, No. 3 (1997), pp. 503-538 y Mamdani, *op. cit.*, pp. 234-264.

contienda política.<sup>42</sup> Bajo dicha regulación, entre 450,000 y 600,000 individuos fueron excluidos, y les denegaron todo derecho otorgado por la ciudadanía.<sup>43</sup> La consecuencia inmediata fue la erupción de una guerra en 1993, que dejó 40,000 muertes; sin embargo, la crisis constituyó uno de los factores más importantes en el estallido de la guerra civil en la región de Kivu.<sup>44</sup> Ante la llegada de los refugiados ruandeses, algunos grupos armados congoleños usaron su estructura militar para llevar a cabo su guerra; mientras que otros buscaron una alianza con el gobierno ruandés, lo cual agravó el conflicto.

## **2.7. ¿CÓMO HA FUNCIONADO LA AYUDA INTERNACIONAL?**

Antes de evaluar el funcionamiento de la ayuda internacional, es importante tener en mente los intereses de los actores congoleños. Por el lado del gobierno, debemos recordar que Mobutu era un aliado del Presidente Habyarimana, por lo que apoyó a los refugiados. De hecho, en 1994 Mobutu hizo un acuerdo con Francia para no desarmarlos.

En lo referente al gobierno precedido por Kabila, en un inicio intentó colaborar con el gobierno ruandés; sin embargo, al poco tiempo Ruanda se dio cuenta de que Kabila no era capaz de controlar los ataques por parte de los refugiados y comenzó a organizar la “Segunda Guerra de Liberación” en contra de su régimen. Kabila, al no contar con un ejército que fuera capaz de hacerle frente a la intervención ruandesa, decidió apoyar a los refugiados combatientes y usarlos como herramienta militar. Además, ante la erupción de la guerra civil en la región de Kivu, Kabila aprovechó la estructura de los refugiados ruandeses para pelear en contra de los grupos armados congoleños; por lo que también

---

<sup>42</sup> Aunque parte de la población Banyaruanda, es decir, aquellos de origen ruandés, se asentó en el Congo desde la colonia, no son considerados “indígenas”.

<sup>43</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 238.

<sup>44</sup> *Idem.*

había incentivos a nivel doméstico para apoyar a los refugiados. Así pues, ambos gobiernos tuvieron incentivos para apoyar a los refugiados ruandeses.

En cuanto a los grupos armados dentro de la región de Kivu, el espectro de intereses es muy variado. Si bien es cierto que la mayoría de los grupos armados considerados “nativos” usaron la infraestructura de los refugiados para llevar a cabo ataques violentos, la mayoría de los grupos Kinyaruanda buscaron el apoyo del gobierno ruandés para adquirir armas y continuar la guerra.<sup>45</sup> Por esta razón los intereses de los grupos involucrados en la guerra civil no se pueden catalogar a favor o en contra de los refugiados ruandeses.

Ahora bien, el primer acuerdo se dio en 1999, en Lusaka. Este acuerdo ordenaba el cese inmediato de hostilidades y el despliegue de una misión de paz, MONUC.<sup>46</sup> Sus objetivos eran: proteger a los civiles, monitorear el embargo de armas y apoyar a las fuerzas armadas en su lucha contra el FDLR,<sup>47</sup> formado por los refugiados ruandeses. Posteriormente, se implementó el plan DDRRR,<sup>48</sup> el cual tenía como objetivo desarmar, desmovilizar y repatriar a los refugiados. Las fuerzas de la comunidad internacional no fueron eficientes para llevar a cabo sus objetivos y, ante un Estado gustoso de utilizar a los refugiados como herramienta política y militar, las operaciones fueron desastrosas.<sup>49</sup>

En 2002 se firmó un acuerdo en Pretoria, el cual indicaba que Ruanda retiraría todas sus tropas y el Congo desarmaría a los refugiados combatientes. Por el lado del Congo, éste fue incapaz y no tenía grandes incentivos para desarmarlos. Por el lado de Ruanda, retiró sus tropas; sin embargo –ante la falta de “garantías creíbles de seguridad” por parte de la

---

<sup>45</sup> Como se vio anteriormente, una causa importante de la guerra civil fue la crisis de ciudadanía, por lo que las alianzas, en general, se configuraron en torno a dicha crisis.

<sup>46</sup> MONUC (Misión de Naciones Unidas en la RDC, creada en 1999).

<sup>47</sup> FDLR (Fuerzas Democráticas por la Liberación de Ruanda).

<sup>48</sup> DDRRR (Desarmamiento, Desmovilización, Repatriación, Reinstalación, Reinserción).

<sup>49</sup> Las operaciones en el Congo intentaron apoyarse en el ejército estatal; pero éste no sólo era ineficiente, sino que era un aliado de los refugiados ruandeses.

comunidad internacional—, comenzó a armar y entrenar al grupo rebelde RCD.<sup>50</sup> En este mismo año, los grupos de oposición y el gobierno de Kabila firmaron un acuerdo para iniciar un gobierno de transición en 2002. No obstante, fallaron por excluir de las negociaciones a los grupos armados, quienes continuaron con su lucha militar.

## 2.8. CONCLUSIÓN

En esta sección hemos visto las razones por las que el Estado congolés puede ser clasificado como un Estado colapsado. Debido a la erosión de la estructura institucional, así como la económica, el gobierno del Congo no fue capaz, ni tuvo incentivos para desarmar a los refugiados combatientes, lo cual culminó en una intervención por parte de Ruanda y otros actores. Además, hemos visto cómo las diversas crisis de ciudadanía y la expectativa de democratización, fueron un factor clave en el surgimiento de una guerra civil en la región de Kivu.

Hay quienes argumentan que la guerra civil se desató porque la llegada de los refugiados ruandeses provocó un cambio en el balance étnico; sin embargo, esta explicación es errónea. La razón que está detrás del conflicto es, simplemente, que tratamos con un Estado colapsado y que, justamente a partir de los noventa, la expectativa de una apertura democrática y la crisis de ciudadanía son un catalizador para que surjan grupos armados. La llegada de los refugiados ruandeses es determinante porque los grupos armados congoleños se “cuelgan” de su estructura militar para llevar a cabo *su* propia guerra. Así mismo, las necesidades de Kabila por legitimarse y por pelear en contra del gobierno ruandés, lo llevan a hacer uso de los refugiados combatientes.

---

<sup>50</sup> El término “garantías creíbles de seguridad” fue tomado de Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002. RCD (*Rassemblement Congolais pour la Démocratie*).

Dicho lo anterior, es evidente que la dinámica que plantean dichos factores es fundamental en el desarrollo del conflicto armado. De no tomarlo en cuenta, la sociedad internacional continuará alimentando guerras, bajo la bandera del humanitarismo y su supuesta neutralidad.

### **3. ARGUMENTOS TEÓRICOS Y EVIDENCIA EMPÍRICA**

En el capítulo anterior se revisó el contexto sobre el cual trabajó la sociedad internacional, enfatizando tres características claves: la existencia de un Estado colapsado, el asentamiento de refugiados combatientes en el área de Kivu, y las crisis de ciudadanía. Dadas estas características, hemos visto que la ayuda internacional ha fallado e, incluso, ha contribuido a que el conflicto se prolongue. Dicho lo anterior, es necesario analizar otras propuestas de intervención. Para ello, en este capítulo se expondrán brevemente cinco teorías de intervención, y se llevará a cabo un análisis crítico de éstas, exponiendo evidencia sobre el caso del Congo.

#### **3.1. TEORÍA DE COMPROMISOS CREÍBLES<sup>51</sup>**

Barbara Walter plantea que una guerra civil sólo se puede solucionar mediante la intervención de un tercer partido. En ausencia de éste, la implementación de los acuerdos falla, dado que no existen garantías creíbles que aseguren su cumplimiento. Bajo un contexto en el que el gobierno es ilegítimo y las instituciones no pueden ejercer un acuerdo, los grupos contendientes no se desarman, pues al no contar con dichas garantías, estos grupos tienen enormes costos en caso de que el otro combatiente decida no desarmarse y éste lo haga. Por esta razón, existen fuertes incentivos para no cumplir con el acuerdo de paz en ausencia de una fuerza externa.

Lo anterior no significa que cualquier intervención externa ayude a implementar los acuerdos de paz entre los grupos combatientes. Al revisar el caso de Ruanda, durante las

---

<sup>51</sup> La información aquí presentada se tomó de Barbara F. Walter, "The Critical Barrier to Civil War Settlement", *International Organization*, Vol. 51, No. 3 (Summer, 1997) y Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002.



negociaciones entre el gobierno de Habyarimana y el RPF,<sup>52</sup> la autora muestra que, debido a que la sociedad internacional fue incapaz de cumplir con las garantías de seguridad prometidas para los combatientes, el acuerdo de paz colapsó y abrió las puertas para que se organizara el genocidio de 1994. Incluso afirma que de no haberse dado una intervención internacional que prometiera garantías de seguridad, no cumplidas, para que se firmara el acuerdo de paz, probablemente el genocidio se hubiera evitado. Así, Walter concluye que “[...] una esperanza falsa de intervención internacional es peor que no dar ninguna esperanza”:<sup>53</sup>

[...] sólo un cierto tipo de intervención internacional, en un momento específico durante el proceso de paz, ayudará a que las negociaciones sean exitosas. Intervenir de forma inadecuada o antes de que los combatientes hayan iniciado las negociaciones de paz, no traerá los resultados deseados y podría prolongar la guerra.<sup>54</sup>

Por último, otro punto a resaltar de la teoría de compromisos creíbles es que se debe tener cuidado con las acciones para democratizar un país en conflicto. La democratización implica que los resultados de las elecciones sean inciertos, lo cual puede inhibir las negociaciones entre los combatientes. Lo anterior se da cuando uno de los partidos contendientes cree que el resultado de las elecciones lo puede excluir del espectro político, por lo que no entra en negociaciones ante dicha expectativa. Un acuerdo de paz, bajo contextos de gran debilidad institucional, debe garantizar la inclusión de todas las fuerzas en la configuración política, una vez terminado el conflicto.

### 3.2. CRÍTICAS

El simple hecho de no intervenir a menos que los combatientes estén dispuestos a negociar, no parece ser suficiente. Si bien es cierto que la ayuda internacional, en ciertos casos,

---

<sup>52</sup> Las negociaciones comenzaron en junio de 1992 y firmaron el acuerdo de Arusha en agosto de 1993.

<sup>53</sup> Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002, p. 157.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 166.

exacerba el conflicto, debemos tomar en cuenta que otros actores podrían intervenir y que tendrían el mismo efecto. No parece tener sentido que las organizaciones internacionales no intervengan, cuando otros Estados pueden proveer ayuda a alguno de los grupos combatientes. La sociedad internacional no debe intervenir en el área de conflicto; no obstante, debe intervenir fuera de ésta, para evitar que otros actores lo hagan.<sup>55</sup>

Por ejemplo, en 1994, Francia intervino para crear un área segura por la cual pudieron escapar las milicias ex-FAR e Interahamwe al Congo. La Operación Turquoise permitió, no sólo el paso de refugiados, sino el de milicias armadas. De hecho, Francia y Mobutu hicieron un acuerdo para no desarmar los campos de refugiados.<sup>56</sup> Esto, claramente, tuvo fuertes efectos en el desarrollo del conflicto en la región de Kivu.

Otro ejemplo se dio durante la “Segunda Guerra de Liberación” en el Congo, en 1998. Durante este periodo, Uganda, Ruanda y Burundi, orquestaron las fuerzas en contra del gobierno de Kabila; mientras que Zimbabwe, Angola, Namibia y Sudán, apoyaron al régimen. Lo anterior hizo de la guerra, una guerra internacional, lo cual agravó el conflicto. Ambos casos tuvieron lugar en ausencia de los organismos internacionales; sin embargo, la intervención de otros actores fue altamente perjudicial. Por esta razón, en caso de que los actores en conflicto no deseen negociar, no es suficiente evitar la intervención de organismos internacionales, se requiere impedir que otros actores lo hagan.

Por otro lado, pedir que la sociedad internacional intervenga en el momento y de forma adecuada, es más complejo de lo que parece. En el caso de los refugiados del Congo, ha habido diversos intentos fallidos por desarmar a los refugiados combatientes. En agosto de 1995, las FAZ comenzaron una operación para repatriar a los refugiados. Dos meses

---

<sup>55</sup> Esta hipótesis se desarrollará en el siguiente capítulo.

<sup>56</sup> Mamdani, *op. cit.*, p. 254.

después habían logrado repatriar a 15,000; no obstante, la operación fue suspendida ante un llamado de la UNHCR que abogaba por la repatriación *voluntaria*.<sup>57</sup> Es evidente que dicha intervención impidió que se llevara a cabo una política que pudo haber evitado la guerra internacional en el Congo. Tal como ocurrió en Tanzania, en donde se evitó el conflicto armado y los ataques ruandeses, al repatriar *forzadamente* a los refugiados. Posteriormente, en agosto de 1996, el gobierno congolés y la sociedad internacional llegaron a un acuerdo para desarmar los campos de refugiados; sin embargo, las FAZ no siguieron las órdenes y la ONU fue incapaz de llevarlo a cabo.<sup>58</sup> Lo anterior es resultado de actuar en un *Estado colapsado* que, como se mencionó, no detenta los medios legítimos de coerción y es incapaz de controlar, incluso, a su propio ejército. Así pues, la sociedad internacional ha actuado, justamente, de forma contraria a lo propuesto por Walter: ha intervenido, y lo ha hecho en mal momento y de forma inadecuada. El resultado ha sido una guerra civil e internacional, en donde la “ayuda” internacional no ha hecho más que legitimar, rearmar y servir de infraestructura a los refugiados combatientes.<sup>59</sup>

Aunado a lo anterior, la sociedad internacional ha sido incapaz de crear compromisos creíbles de seguridad. Su fracaso se observa al término de los Acuerdos de Pretoria en 2002. Bajo este acuerdo, Ruanda aceptó retirar sus tropas del este del Congo; no obstante, ante la falta de compromisos creíbles, comenzó a proveer armas y a entrenar al grupo congolés RCD. Así pues, Ruanda sustituyó sus tropas por fuerzas en territorio congolés, como medio para proveerse de la seguridad que, la sociedad internacional, fue incapaz de brindarle.

---

<sup>57</sup> Stedman y Tanner, *op. cit.*, p. 107.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 110.

<sup>59</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 25.

Ahora bien, si asumimos que la sociedad internacional identificará el momento y la forma adecuada de intervención en un conflicto armado, la teoría de compromisos creíbles es convincente. No obstante, debemos preguntarnos por qué existen diversos casos en donde han comenzado las negociaciones y el conflicto no ha terminado con un acuerdo de paz exitoso, sino por la victoria militar de alguno de los grupos combatientes.<sup>60</sup> Además, existe evidencia de que ante un acuerdo negociado entre las partes contendientes, el 50% de los países recurren al conflicto armado; mientras que, cuando uno de los grupos logra una victoria militar, sólo el 15% recurren al conflicto.<sup>61</sup>

Si la explicación a estos fracasos de la intervención internacional es que no se actuó en el momento adecuado, ni con las fuerzas necesarias para dotar de compromisos creíbles de seguridad a las partes en conflicto, entonces el siguiente paso es preguntarnos por qué falló en este aspecto. ¿Cuáles son los incentivos de la comunidad internacional para intervenir? Tal como Sergio Viera de Mello (Asistente en la ONU) afirma,

Debemos recordar que las propuestas de 1994 [para separar a los combatientes de los inocentes] fueron rechazadas, en parte, por cuestiones financieras. Mientras tanto, se ha gastado una cantidad mayor a la justificada en el cuidado y manutención de los campos de refugiados, por no mencionar el sufrimiento humano que ha involucrado.<sup>62</sup>

Por un lado, el humanitarismo y el espíritu caritativo de la comunidad internacional no permitirán que múltiples organizaciones internacionales dejen de intervenir para “solucionar” un conflicto armado o ayudar en una emergencia humanitaria. Por otro lado, está claro que, de no intervenir correctamente, los costos en el largo plazo serán mayores,

---

<sup>60</sup> Algunos de los casos son: China (1946-1949), Grecia (1944-1949), Laos (1960-1975), Nigeria (1967-1970) y Uganda (1981-1987), entre otros. Barbara F. Walter, “The Critical Barrier to Civil War Settlement”, *International Organization*, Vol. 51, No. 3 (Summer, 1997), p. 346.

<sup>61</sup> Roy Licklider, “The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993”, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3 (Sep., 1995), p. 685.

<sup>62</sup> Citado en Kenyon, *op. cit.*, p. 147. Las propuestas a las que se refiere se hicieron en noviembre de 1994, por Boutros Boutros-Ghali, con el fin de solucionar el conflicto de los refugiados ruandeses en el este del Congo. *Ibidem*, p. 147. De las cuatro propuestas se eligió, probablemente, la peor de todas: entrenar a las fuerzas locales. De hecho, los planes para separar a las milicias se abandonaron cuando se estimó que el costo de separar entre 60,000 y 100,000 combatientes, sería de \$90 a \$125 millones de dólares. *Ibidem*, p. 33.

por lo que existen incentivos económicos para intervenir. Así pues, el problema no se encuentra en la moral o la economía de la sociedad internacional en su conjunto, sino en la falta de incentivos por parte de los Estados capacitados militar y económicamente. La intervención humanitaria sufre un problema de acción colectiva, ¿quién pagará los costos de un bien público internacional? Ante este problema, han surgido dos propuestas a las que a continuación me refiero, *neotrusteeship* y soberanías compartidas.

### 3.3. NEOTRUSTEESHIP<sup>63</sup>

James Fearon y David Laitin proponen una forma de intervención internacional en casos de Estados colapsados. *Neotrusteeship* se refiere a una especie de protectorado o Comité de Administración Fiduciaria en donde se mezclan estructuras gubernamentales domésticas e internacionales. Bajo este modelo intentan solucionar los problemas de acción colectiva que atañen a la sociedad internacional durante una intervención. Éstos son: problemas de reclutamiento, quién pagará por los bienes públicos internacionales; problemas de coordinación; problemas de rendición de cuentas, cómo crear “responsables” sin agravar el problema de reclutamiento; y finalmente, el problema de “salida”, cómo desarrollar capacidades locales propias del Estado en conflicto para poner fin a la ayuda internacional.

En cuanto al reclutamiento, éste se debe llevar a cabo por los Estados más capaces y aquellos que se beneficien más de la intervención. Para fomentarlo, los autores plantean la idea de que se cobre un impuesto, de forma que el Estado en conflicto pague por la misión de paz. Así, además de solucionar el problema de reclutamiento, se crean incentivos para la consolidación estatal del país en conflicto. Los problemas de coordinación deben solucionarse mediante un actor que sirva como fuerza dominante en la intervención. Por

---

<sup>63</sup> La información a continuación presentada se tomó de James D. Fearon y David D. Laitin, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 5-43.

otro lado, es necesario crear un cuerpo de agentes que reporten violaciones a derechos humanos. Por último, el problema de ‘salida’ también se soluciona mediante la imposición del impuesto, pues el Estado paga por la misión de paz y construye instituciones funcionales.

### 3.4. CRÍTICAS

Los autores no parecen tomar en cuenta las características de un *Estado colapsado*. Un Estado colapsado es, precisamente, aquel que no puede llevar a cabo las funciones estatales, incluyendo la recaudación de impuestos. Suponen que el país en conflicto cuenta con las herramientas institucionales y administrativas, además de infraestructura, para recaudar impuestos o bien, que son capaces de construir dichas herramientas. No obstante, un Estado colapsado tardará un periodo de tiempo considerable en crear estas estructuras y, mientras tanto, bajo este modelo, la sociedad internacional estará penalizándolo económicamente. ¿Es esto realmente benéfico para el país en conflicto? Como ya se mencionó, en 1994, la economía del Estado congolés cayó 7.4% y la inflación excedía el 23,000%.<sup>64</sup> Es evidente que, ante esta situación, la imposición de un impuesto sería fatal.

Algunos autores afirman que un factor importante para el surgimiento de conflictos armados es la existencia de una economía débil, por lo que con este modelo únicamente se crearían más condiciones que favorecen el conflicto, en lugar de aminorarlas.<sup>65</sup> Si, debido a estos problemas, no se puede cobrar el impuesto que proponen los autores, entonces ¿quién tendrá incentivos para intervenir?

---

<sup>64</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 85.

<sup>65</sup> Ernest Sergenti, “Ethnic Violence: Growth Matters! An Empirical Investigation of Hindu-Muslim Riots in India”, documento no publicado, se presentó en APSA, Washington, en septiembre de 2005. James Fearon D. y David D. Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”, *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, Feb. 2003, pp. 75-90.

Ahora bien, supongamos que aún en ausencia del impuesto existen Estados que se beneficiarían de intervenir. Esto se puede dar por razones de seguridad, intereses económicos o por simpatía con alguno de los grupos contendientes. De acuerdo al modelo, es necesario que exista un actor como fuerza dominante para solucionar los problemas de coordinación. En algunos contextos, lo anterior no será factible. El problema del modelo es que supone que las diferentes fuerzas que se benefician de la intervención tendrán los mismos intereses y, por tanto, trabajarán sobre una agenda común. No obstante, existen diversos casos en donde esto no se cumplirá y será difícil que se logre. Dado que es posible que cada actor tenga diferentes preferencias a favor de alguno de los grupos combatientes, la coordinación no será posible y tendremos como resultado, múltiples fuerzas externas, apoyando diferentes grupos armados, lo cual únicamente exacerbará el conflicto. Como se mencionó anteriormente, hubo diversos Estados interesados en intervenir; sin embargo, cada uno lo hizo a favor de alguno de los grupos contendientes, lo cual fue contraproducente.

Suponiendo que existen mecanismos para llegar a un acuerdo entre las fuerzas internacionales, es posible que la elección del grupo al que apoyen no sea del todo correcta. Con esto no me refiero a cuestiones de tipo moral, sino al sesgo de la comunidad internacional a favor de los gobiernos. Weinstein muestra que es menos probable que la victoria la ganen los rebeldes en presencia de la intervención de la ONU. El porcentaje de conflictos ganados por los rebeldes cuando hay intervención es del 10%; mientras que, en ausencia de ésta, el porcentaje es del 41%.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Jeremy M. Weinstein, "Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective", documento no publicado, Stanford University, p. 30.

En el caso del Congo, se brindaría ayuda al gobierno precedido por Kabila, quien no sólo es incapaz de extender su esfera de poder hacia la periferia, sino que, ni siquiera cuenta con una base de poder política fuerte en la capital. El Congo no sólo se enfrentó a una guerra en la región de Kivu, sino que no pudo legitimarse y los partidos de oposición han logrado desestabilizar al gobierno central, si es que éste en algún momento existió.

La Operación *Turquoise* es otro ejemplo de que este modelo podría llevarnos a un resultado adverso. Francia pagó los costos de la intervención y fue la única fuerza, por lo que resolvió los problemas de coordinación; no obstante, gracias a dicha operación, los genocidas pudieron cruzar la frontera hacia el Congo e instalar milicias enteras en los campos de refugiados para continuar la guerra.

Dicho lo anterior, si no es posible cobrar un impuesto y, por ende, tampoco crear incentivos que favorezcan la construcción de instituciones funcionales, el problema de ‘salida’ persiste. Dados estos problemas, es infructífero hablar de los problemas de rendición de cuentas y derechos humanos. Éstos persistirán a menos que el Estado que envíe las tropas sea capaz de penalizar las violaciones a derechos humanos.

Por último, suponiendo que el modelo se pudiera implementar, las acciones internacionales seguirían fracasando de no tomarse en cuenta los problemas políticos que atañen al país en conflicto. A veces la sociedad internacional cree que puede aplicar la misma receta, sin fijarse en el tipo de enfermedad. Una intervención que ignora las condiciones sociales y políticas sobre las que opera, está destinada a fracasar.

### **3.5. SOBERANÍAS COMPARTIDAS<sup>67</sup>**

---

<sup>67</sup> La información presentada en esta sección se tomó de Stephen D. Krasner, “Sharing Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States”, *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Otoño 2004).



Stephen Krasner observa que de 124 casos en donde la sociedad internacional llevó a cabo alguna acción de paz, en tan sólo el 43% de los casos logró detener el conflicto armado, mientras que únicamente se pudo establecer la democracia en el 35% de éstos. Lo anterior refleja serias deficiencias en las políticas perseguidas por la comunidad internacional, específicamente en la asistencia gubernamental y los gobiernos de transición. Ante este problema el autor plantea la idea de establecer “soberanías compartidas”. En este acuerdo, los actores internacionales y domésticos comparten estructuras de poder en ciertas áreas de la política interna. Las autoridades estatales llevan a cabo un contrato con miembros de la sociedad internacional, de forma que el principio de soberanía no se viola. Dado que la duración del arreglo es indeterminada, se crean incentivos para la cooperación de las autoridades domésticas y es posible implementar proyectos de largo plazo.

### **3.6. CRÍTICAS**

Claramente, las soluciones planteadas por el autor podrían ser benéficas en casos de una intervención en Estados con gobiernos disfuncionales, no en *Estados colapsados* que sufren de un conflicto armado. El primer paso para llegar a la “soberanía compartida” es hacer un acuerdo con las autoridades estatales; sin embargo, es difícil imaginar que –bajo un contexto en donde se presenta un conflicto armado en un Estado colapsado– realmente exista dicha autoridad. Con esto me refiero a que el hecho de que exista un gobernante no quiere decir que detente el poder. En este tipo de casos, es difícil afirmar que el gobierno es legítimo, más aún, que éste detente el poder y sea el único actor que posea los medios legítimos de coerción. Como se mencionó en el capítulo anterior, nos encontramos en un contexto en donde la soberanía, si se le puede llamar así, se encuentra fragmentada; en donde ninguno de los actores es capaz de mantener el poder y desplegarlo a lo largo de la

nación; en donde el Estado no es capaz de distribuir bienes públicos, incluyendo la seguridad. Es difícil pensar que se puedan compartir estructuras de poder, cuando la autoridad central no tiene control o posee aquello que desea compartir con la sociedad internacional.

Como se mencionó anteriormente, Kabila no detentaba el poder ni en la capital, ni en la periferia. No fue sino hasta 2002, que los grupos de oposición y el gobierno central, llegaron a un acuerdo para comenzar con el gobierno de transición en junio de ese año. A pesar de esto, ninguno de los signatarios del Acuerdo de Sun City tenía control sobre su base política y, mucho menos, sobre su rama militar. Esta falta de cohesión y control internos, así como el conflicto armado en la región de Kivu, paralizaron por completo el proceso de transición. Por último, el surgimiento de diversos grupos armados, nos indica que Kabila no detentaba los medios legítimos de coerción y que era incapaz de brindar un mínimo de seguridad a la población.

Un posible argumento ante esta crítica sería que, precisamente, el área de seguridad interna es aquella que el Estado compartiría con la comunidad internacional. Sin embargo, hay dos problemas ante esto: el primero es que, de nuevo, habría un sesgo a favor del gobierno, lo cual, como se argumentó anteriormente, no siempre sería óptimo; el segundo sería el problema de acción colectiva internacional. Este último sería aún más complejo de solucionar en el modelo propuesto, ya que el autor plantea que la duración del arreglo es indeterminada. ¿Qué fuerza internacional estaría dispuesta a intervenir indeterminadamente en un Estado colapsado? El autor es muy optimista. Francamente, es poco probable que el acuerdo se logre bajo el contexto planteado.

### **3.7. RECUPERACIÓN AUTÓNOMA<sup>68</sup>**

Jeremy Weinstein observa que en algunos casos, la intervención internacional únicamente genera un acuerdo en el corto plazo y, en el largo plazo, el ciclo de violencia continúa en la medida en la que intervengan fuerzas externas. El 46% de las guerras civiles en donde no intervino Naciones Unidas, no recurrieron a la violencia en un periodo de diez años; mientras que en los casos en donde intervino, sólo el 25% no volvieron al conflicto armado.<sup>69</sup> Ante este problema, el autor plantea que es posible que un Estado consiga una paz duradera, reduzca sistemáticamente la violencia y se desarrolle política y económicamente, sin la necesidad de una intervención internacional. La “recuperación autónoma” permite que los líderes más fuertes obtengan los recursos necesarios para ganar la guerra y crea incentivos para la construcción estatal. Ahora bien, existen tres condiciones bajo las cuales es posible la “recuperación autónoma”: cuando la sobrevivencia de un grupo o del Estado sufre una amenaza significativa, cuando existe una fuerte necesidad de obtener ingresos y cuando no hay medios externos para financiar los costos de la guerra. Si éstas se cumplen, los Estados maximizan su capacidad institucional, surgen ganadores fuertes que pueden consolidar el control estatal y se crean incentivos internos para la creación de instituciones. De esta forma, el autor afirma que, en algunos casos, no se debe intervenir o se debe intervenir activamente para apoyar al contendiente más capaz.

### **3.8. CRÍTICAS**

La teoría de la “recuperación autónoma” omite algunas condiciones importantes para que se cumpla. Existen dos factores que influyen en los incentivos, a favor o en contra, de la

---

<sup>68</sup> La información presentada a continuación se tomó de Jeremy M. Weinstein, “Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective”, documento no publicado, Stanford University.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 9.

construcción y consolidación estatales. El primero se refiere a la estructura internacional y el segundo, a la doméstica. En cuanto al sistema internacional, Weinstein apunta que una de las condiciones para la “recuperación autónoma” es que no existan fuentes externas de financiamiento contra la guerra. Este argumento es válido; sin embargo, no es suficiente. El sistema internacional reconoce y respeta Estados soberanos lo cual, en algunos casos, puede inhibir la consolidación estatal. Este es el caso de algunos Estados africanos, los cuales no han tenido suficientes incentivos internacionales para construir sus Estados. Dado que el sistema internacional ha respetado las fronteras de los estados-nación y reconocido como legítimo al gobierno en el poder, los líderes nacionales no se han visto obligados a expandir sus esferas de poder más allá de la capital.<sup>70</sup> Tal como lo argumenta Jeffrey Herbst, la baja densidad poblacional, la falta de infraestructura y el respeto por las fronteras del estado-nación, han impedido que las autoridades gubernamentales construyan su Estado y extiendan su esfera de poder hacia la periferia.<sup>71</sup>

La influencia de este factor internacional se puede ver reflejada en la caída del régimen de Mobutu Sese Seko en 1997. Si la teoría de Weinstein es correcta, deberíamos haber visto que el ganador, Kabila, formara estructuras fuertes de poder y consolidara al Estado congolés. No obstante, esto no sucedió. Kabila no maximizó la capacidad institucional, ni representó a un ganador fuerte con grandes capacidades de control estatal, ni logró crear instituciones fuertes. Por el contrario, el Estado colapsó. Así pues, una posible explicación de esto es que, ni el ganador ni el perdedor, tenían capacidad para construir el Estado y que el sistema internacional no dio suficientes incentivos al reconocerlo como legítimo.

---

<sup>70</sup> Herbst, *op. cit.*, pp. 251-253.

<sup>71</sup> *Ibidem.*, p. 11.

En cuanto a los factores domésticos, Weinstein argumenta que debe haber una amenaza significativa y fuertes imperativos de ingreso. En el caso del Congo, estas condiciones estaban presentes y, sin embargo, no observamos una “recuperación autónoma”. La razón es simple, si para alcanzar el poder es necesario *legitimarte* a nivel interno, entonces creas mecanismos que promuevan la consolidación estatal. No obstante, si lo único que se requiere es *tomar la capital*, no hay incentivos para crear dichos mecanismos. Además, en una guerra civil, los rebeldes no necesitan controlar todo el Estado, ni ganarse el apoyo de la población; y no hay garantía de que, una vez que alguna de las fuerzas combatientes tome el poder, sea capaz de consolidar el Estado. Es posible que se genere un cambio de gobierno, sin que la estructura estatal cambie.

Por otro lado, la propuesta de no intervenir o intervenir a favor del contendiente más capaz de llevar a cabo la “recuperación autónoma” es peligrosa. En primer lugar, dado que existen múltiples factores que favorecen o inhiben la construcción y consolidación estatales, es muy complejo identificar con éxito aquellos Estados que cumplan con las condiciones necesarias para la “recuperación autónoma”. Ahora bien, si la decisión es intervenir apoyando al más capaz, hay un problema de identificación aún mayor y se corre el riesgo de apoyar a alguno de los contendientes en base a intereses propios de las fuerzas interventoras. También es posible que ninguno de los grupos combatientes sea capaz de emerger como un ganador fuerte y, por ende, ninguno sea capaz de controlar el Estado y crear instituciones funcionales.<sup>72</sup>

Por ejemplo, en el área de Kivu existen por lo menos cuatro milicias consideradas “indígenas”, por no mencionar las “extranjeras”. De éstas, ninguna tiene objetivos políticos claros y sus agendas son locales, no nacionales. Como se mencionó anteriormente, tras la

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 255.

caída de Mobutu, surgieron más de cien partidos de oposición, pero ninguno contaba con estructuras internas consolidadas, ni con una base de apoyo amplia. Así pues, el caso del Congo nos presenta una situación con múltiples facciones armadas y grupos de oposición, en donde nadie cuenta con un objetivo claro de nación, ni tiene una base de apoyo sólida y que, por ende, es dudoso que algún grupo pueda conquistar el poder y emerger como un ganador fuerte a nivel nacional.

Por último, dada la dificultad de identificar los casos en donde las condiciones se cumplan o no, será muy fácil para la sociedad internacional justificarse en base a esta teoría y no intervenir en casos donde se requiera. Como se ha visto, se requieren fuertes incentivos para intervenir en casos de Estados colapsados; y esta teoría es muy conveniente para aquellos que no desean invertir en este tipo de situaciones.

### **3.9. ALTERNATIVAS A LA SOBERANÍA ESTATAL**<sup>73</sup>

Jeffrey Herbst analiza la interacción entre las estructuras internacionales y las domésticas en el continente africano. El autor identifica tres factores que influyen en la construcción estatal: los costos de expandir la infraestructura de poder doméstica, la naturaleza de las fronteras internacionales y el diseño del sistema regional estatal. Después de la independencia en África, se estableció que los estados-nación eran las unidades de organización y que se iban a mantener las fronteras marcadas durante el periodo colonial. Este diseño, aunado a la falta de infraestructura y a la baja densidad poblacional, inhibió la construcción y consolidación estatales.

Gracias a la estructura internacional, los líderes políticos no tienen incentivos para defender y construir sus Estados; es decir, no hay una amenaza real que genere los

---

<sup>73</sup> La información que se presenta en esta sección se tomó de Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000.

incentivos para ello. No hay necesidad de ejercer control al interior del país o de legitimarse, ya que una vez que nominalmente controlan la capital, el sistema los reconoce como soberanos. Dicho lo anterior, las políticas aplicadas en África no se deben dirigir a promover la existencia de los Estados, sino a que el poder ejercido por el gobierno concuerde con la unidad territorial. Para lograrlo, el autor propone las siguientes políticas.

Primeramente, es necesario que la sociedad internacional se abra a alternativas que difieran del estado-nación. De esta forma, se promueve la creación de un nuevo marco intelectual. La comunidad internacional puede impulsarlo dirigiendo la ayuda a proyectos de integración regional, los cuales traten al continente como un conjunto de regiones y no, como una aglomeración de países. De esta forma, se fomenta el desarrollo y la creación de un nuevo marco intelectual que traiga a la luz nuevas alternativas al status quo.

En segundo lugar, los Estados se deben “descertificar”; es decir, es preciso que la sociedad internacional reconozca que algunos Estados no ejercen control sobre su territorio y, por lo tanto, no deben seguir siendo considerados soberanos.<sup>74</sup> Lo anterior implica que, de no ser reconocido como soberano, el Estado en cuestión no será acreedor para obtener ayuda internacional, lo cual será un fuerte incentivo económico para que extienda la esfera de poder. Después de “descertificar” viejos Estados, el siguiente paso es reconocer el surgimiento de nuevos estados-nación. El criterio que propone el autor para otorgar el reconocimiento es analizar si este nuevo estado-nación tiene o no más control político que el ejercido anteriormente por el gobierno central. De esta forma, “[...] el control político se tiene que ganar [...]”.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Tal como se ha practicado en el caso de Estados que promueven el terrorismo, el tráfico de drogas o que ejercen “demasiado” control sobre sus ciudadanos; la comunidad internacional debe “descertificar” a aquellos que no ejercen control sobre su territorio.

<sup>75</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 266.

Por último, Herbst plantea que se deben desarrollar alternativas a la soberanía estatal. Propone una especie de soberanía compartida, en donde actores locales y unidades subnacionales de organización participen de forma directa con la comunidad internacional; de tal forma que los agentes a nivel local ejerzan control, distribuyan servicios y recauden impuestos.

### **3.10. CRÍTICAS**

Si bien es cierto que en algunos Estados africanos, la estructura internacional ha inhibido la construcción y consolidación estatales, el rompimiento total del respeto a la soberanía y a las fronteras de los estados-nación puede ser muy peligroso. Esta teoría abre las puertas a que Estados poderosos se apoderen de otros sin ser, necesariamente, capaces de consolidar el Estado. Además, muchos países africanos no se caracterizan precisamente por sus dotes democráticos. Esto nos lleva a que probablemente, al conquistar otro territorio, se impondrá un régimen autoritario, lo cual no creará instituciones funcionales y será desfavorable para la población. Ante estos problemas, ¿qué armas tendrá la sociedad internacional para evitarlo? Si el nuevo estado-nación no tuviera más control político que el ejercido anteriormente, ¿cuáles serían los mecanismos de la comunidad internacional para evitar que se apoderen del nuevo estado-nación? El no reconocerlos como soberanos, ¿sería suficiente? Aunque esta falta de reconocimiento implique no ser acreedor de la ayuda internacional, hemos visto cómo algunos líderes han permitido que su población se empobrezca y han llevado a cabo múltiples violaciones de derechos humanos. Dichos problemas quizás requerirían de una intervención militar que, como se ha visto, sería mucho más compleja de lo que parece.



La teoría implica que existe la posibilidad de otra Guerra Mundial. ¿Estamos dispuestos a correr el riesgo? ¿Los beneficios de formar nuevos estados-nación serían mayores que intentar construir sobre los existentes? Debemos recordar que, tras las devastadoras guerras en Europa, surgió la ONU. La carta de Naciones Unidas indica que ésta se fundó con el fin de “salvar a próximas generaciones del azote de la guerra”. Bajo el modelo de Herbst, parecería ser que su función principal daría un giro radical: de evitar la guerra a promoverla. Me pregunto qué dirían los líderes de los Estados colapsados y de la sociedad internacional ante esto.

Por último, Herbst pasa por alto que las condiciones sociopolíticas, al interior de los países, varían de una región a otra, y que su situación puede ser determinante para el surgimiento de un conflicto armado. Dentro del Congo se pueden observar diferentes grados de violencia y distintas respuestas por parte de la comunidad local, de la sociedad internacional y del propio Estado. El autor argumenta que, mientras no se pelee una guerra y se “borren” las fronteras, los Estados sufrirán continuamente de conflictos. Entonces, ¿a qué se debe que dentro del Congo encontremos zonas con mayor o menor grado de conflicto?

Por ejemplo, a diferencia de lo ocurrido con los refugiados ruandeses, en octubre de 2001 la ONU, con ayuda del MLC, logró separar a 1,000 soldados provenientes de la República Centroafricana, de 24,000 refugiados que, al igual que en el caso ruandés, les servían como medio de legitimación y eran fuente de recursos y reclutamiento.<sup>76</sup> ¿Por qué observamos esta diferencia? Claramente Herbst omite factores fundamentales al interior de las comunidades, así como las diferentes reacciones de la sociedad internacional y el Estado, que hacen posible el surgimiento y la persistencia de un conflicto armado.

---

<sup>76</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 149. MLC (Movimiento por la Liberación del Congo).

Es por esta razón que –si bien es cierto que en algunos Estados africanos, los límites del poder no coinciden con el territorio– es posible que en algunas regiones se puedan construir estructuras estatales funcionales, sin la necesidad de abrir la posibilidad de una guerra de conquista, en donde el ganador tampoco sea capaz de detentar el poder. Con el fin de evitar los peligros que podrían emerger de la teoría de Herbst y, simultáneamente, incentivar la creación de unidades territoriales que coincidan con el poder,<sup>77</sup> es necesario que las amenazas al gobierno central provengan del interior del país, no del exterior. De esta forma, se tomarían en cuenta las condiciones sociopolíticas de cada región, sin amenazar la existencia del Estado en su totalidad. Se seguiría una lógica similar a la propuesta por Herbst –en donde se generarían incentivos para que los actores construyan y consoliden el Estado o cierta unidad territorial, y formarían nuevos estados-nación–, pero no correríamos los riesgos que plantea el borrar por completo las fronteras nacionales.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 262.

<sup>78</sup> En el siguiente capítulo se dará una explicación más detallada sobre esta hipótesis.

#### 4. ¿CÓMO Y CUÁNDO SE DEBE INTERVENIR?

Como se ha visto a lo largo de la tesina, la ayuda internacional no sólo ha fracasado en su intento por detener el conflicto armado, sino que ha sido contraproducente. Por otro lado, las teorías de intervención internacional propuestas no serían eficientes al enfrentarse a una situación como la que el caso del Congo plantea. Así pues, en esta sección se darán algunas propuestas de cómo y cuándo intervenir. Las hipótesis centrales son las siguientes:

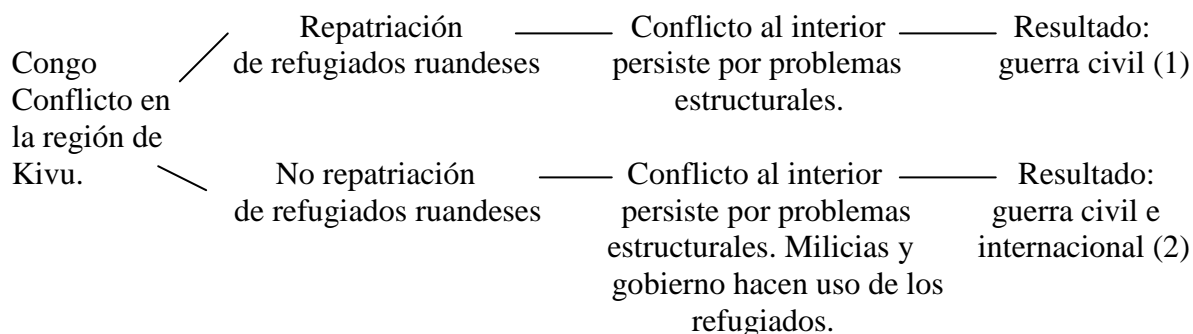
- 1) si los grupos contendientes están dispuestos a negociar, la sociedad internacional debe intervenir para crear “compromisos de seguridad creíbles”;
- 2) si los combatientes no buscan la negociación, se debe intervenir fuera del área de conflicto, de forma que ninguna de las partes cuente con ayuda externa para pelear la guerra;
- 3) en el largo plazo, la única opción viable en el Congo es crear estructuras de poder que detenten el monopolio legítimo de la fuerza dentro de cierta unidad territorial, de forma que haya convergencia entre la esfera de poder y el territorio; pero, la reconfiguración debe provenir del interior del Estado, no de una amenaza externa;
- 4) el primer paso, en todo caso, es la repatriación, forzada o voluntaria, de los refugiados ruandeses; de no ser posible, se debe actuar fuera del área de conflicto para crear zonas pacíficas.<sup>79</sup>

Primeramente, tenemos los siguientes escenarios posibles:

---

<sup>79</sup> La primera hipótesis se basa en el estudio de Walter, la segunda toma ideas de Weinstein y la tercera se basa en Herbst. A todas las propuestas se les hicieron modificaciones para solucionar sus deficiencias.

Figura 1



Como se ha argumentado anteriormente, el Estado congolés sufre de un problema estructural: es un Estado colapsado, su esfera de poder no coincide con la unidad territorial.<sup>80</sup> El conflicto armado que surgió en el este del Congo fue producto de esta deficiencia. En dicha región, los problemas de ciudadanía y la expectativa de democratización, generaron el surgimiento de grupos armados que, únicamente, utilizaron las estructuras militares de los refugiados, para llevar a cabo *su* guerra. La llegada de los refugiados ruandeses a la zona, trajo a la luz dicho problema estructural. Es por esta razón que, ante una repatriación de los refugiados ruandeses, esperaríamos ver que la guerra civil continúe su curso (1).

El segundo escenario (2) corresponde a lo que actualmente ocurre en el Congo. Tenemos, al igual que en el caso anterior, problemas estructurales que dan como resultado una guerra civil al interior de la región de Kivu. Los grupos armados congolese, así como el gobierno de Kabila, utilizan a los refugiados como herramienta política y militar. Por otro lado, ante los ataques de las milicias FDLR, Ruanda lleva a cabo múltiples ataques hacia la región de Kivu y apoya con armamento y entrenamiento a los grupos armados congolese, como el RCD. El resultado es una guerra civil e internacional.

<sup>80</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 262.

En este caso (2), tenemos cuatro posibles interacciones: 1) si los refugiados y el gobierno de Ruanda están dispuestos a negociar; 2) si no están dispuestos a negociar; 3) si los grupos armados congoleños y el Estado congolés quieren negociar; 4) si no desean negociar.<sup>81</sup> A continuación se expondrá cómo debe ser la intervención internacional en cada caso.

Cuadro 1

**Refugiados Ruandeses y Ruanda**

	<b>Negociar</b>	<b>No</b>	<b>Si</b>
<b>Grupos Armados y Congo</b>	<b>No</b>	No repatriación de refugiados. Guerra civil en Congo. (A)	Repatriación voluntaria de refugiados. Negociaciones en Ruanda. Guerra civil en Congo. (B)
	<b>Si</b>	Repatriación forzada de refugiados. Posible guerra civil en Ruanda. Negociaciones en Congo. (C)	Repatriación voluntaria de refugiados. Negociaciones en Ruanda y Congo. (D)

Fuente: Elaboración propia del autor.

**4.1. CONFLICTO EN CONGO SIN NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA SIN NEGOCIACIONES (A)**

Primeramente, lo ideal sería llevar a cabo una repatriación forzada de los refugiados ruandeses. La razón es que cada guerra se debe pelear en *su* territorio, sin que ninguno de los combatientes cuente con algún tipo de ayuda externa. De no ser así, en el caso de la guerra civil congoleña, tanto los grupos rebeldes como el gobierno, utilizan las estructuras

<sup>81</sup> En caso de que alguno de los combatientes quiera negociar, pero la otra parte no, se tomará como si no estuvieran dispuestos a negociar. La razón es que, para que se puedan llevar a cabo “compromisos de seguridad creíbles”, es necesario que ambas partes deseen concretar el acuerdo. De otra forma, no se podrían dar las negociaciones y el papel de la sociedad internacional tendría que ser otro.

de los refugiados; y en el caso del conflicto ruandés, los refugiados combatientes tienen a los refugiados no combatientes en calidad de rehenes, lo cual, como se ha visto, les da legitimidad, recursos y fungen como fuente de reclutamiento, por lo que aumenta su capacidad militar vis-à-vis el Estado ruandés.<sup>82</sup>

Ahora bien, ante la hipótesis de repatriar forzosamente a los refugiados ruandeses surgen dos preguntas: en un contexto más general, *¿cómo identificar al tipo de refugiados que deben ser repatriados y al que no?* y *¿es la repatriación forzada realmente una opción?, ¿es viable?* En cuanto a la primera pregunta, en el Capítulo I especificamos las características de los refugiados combatientes, los cuales forman un “estado en exilio”. A diferencia de otros refugiados, como los situacionales –los cuales provienen de un Estado en caos, demandan la paz y estabilidad para regresar a su país de origen, y no cuentan con una organización política, por lo que no llevan a cabo ataques violentos–, los refugiados combatientes deben ser repatriados para evitar un conflicto mayor.<sup>83</sup>

Ante esta situación, existe otro factor que influye en la probabilidad de que haya ataques violentos: la capacidad y disposición del Estado receptor.<sup>84</sup> Como se ha visto a lo largo de la tesis, la capacidad y disposición del Congo para desarmar y evitar los ataques violentos fue prácticamente nula. A diferencia de Tanzania, por ejemplo, que fue capaz de detener el conflicto, repatriando *forzosamente* a los refugiados; en el Congo, dado que nos enfrentamos a un Estado colapsado, su capacidad fue nula. Por otro lado, no hubo disposición alguna para controlar los ataques dado que, ante una guerra civil y una

---

<sup>82</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 25.

<sup>83</sup> Kenyon, *op. cit.*, pp. 20-22. Véase la clasificación de los tipos de refugiados en Kenyon, *op. cit.*, pp. 10-28.

<sup>84</sup> Para ver los efectos de la capacidad y disposición estatales en la violencia en los refugiados, véase Kenyon, *op. cit.*, pp. 28-34.

intervención militar por parte de Ruanda, el Estado prefirió utilizar a los refugiados como herramienta política y militar.

Bajo este contexto, lo ideal sería que la comunidad internacional interviniera y repatriara forzosamente a los refugiados. Las características de un “estado en exilio” son fáciles de identificar, y los beneficios de implementar esta política son claros. Esto se hizo evidente en el caso de Tanzania, en donde no se presentó una intervención por parte de Ruanda y, por ende, se evitó una guerra regional.

Algunos podrían argumentar que la repatriación forzada es riesgosa, ya que podría traer una guerra civil en Ruanda. Tengo tres respuestas ante esta objeción: la primera es que, el hecho de que la población “inocente” continúe bajo el status de refugiados, no les trae ningún beneficio en cuanto a su seguridad; no los exime del sufrimiento y la violencia. Entre julio y septiembre de 1994, murieron 50,000 refugiados a causa de una epidemia de cólera.<sup>85</sup> Durante uno de los primeros ataques de Ruanda, en abril de 1995, murieron entre 2,000 y 4,000 refugiados, la mayoría, se presume, inocentes.<sup>86</sup> Así pues, es evidente que el hecho de que permanezcan en asilo, no les trae mayor seguridad; la violencia por parte de Ruanda es indiscriminada.

La segunda es que no necesariamente veríamos una guerra civil en Ruanda. De hecho, la probabilidad será muy baja ya que, de repatriarlos en el momento adecuado –es decir, antes de que los refugiados combatientes logren organizarse política y militarmente– los líderes no contarán con los insumos suficientes para llevar a cabo una guerra. Los Hutu radicales salieron y organizaron una crisis de refugiados, precisamente, porque eran incapaces de organizarse al interior de Ruanda, porque necesitaban de las ventajas que les

---

<sup>85</sup> Kenyon, *op. cit.*, p. 79.

<sup>86</sup> Stedman y Tanner, *op. cit.*, p. 106.

traía el status de refugiados, para reorganizarse, fortalecerse y continuar la guerra. El caso de Tanzania es ilustrativo, pues no observamos una guerra civil tras la repatriación forzada, dado que no hubo suficiente tiempo para que se organizaran.

Por otro lado, hay evidencia de que generalmente, ante una repatriación de este tipo, los líderes tienden a escapar. Esto se dio tanto en Tanzania, como en el Congo. En el Congo, con la primera repatriación que se intentó llevar a cabo en 1995, los líderes escaparon hacia el oeste; por lo que es posible que, ante una repatriación forzada, los líderes no regresen a Ruanda y la guerra civil no se lleve a cabo.<sup>87</sup> Además, en caso de que los refugiados combatientes regresen, pierden su fuente de recursos, legitimación y reclutamiento, lo cual, disminuye su capacidad militar y, por ende, los ataques violentos. Por último, una guerra civil en Ruanda sería más deseable que lo que ocurre actualmente en el Congo. Como se dijo anteriormente, cada guerra civil se debe pelear en su territorio.

Ahora bien, una vez que está claro que tipo de refugiados se deben repatriar y por qué, la pregunta fundamental es si esto es posible, realmente, o no. En este caso, nos enfrentamos a dos problemas: el Congo no es capaz y no está dispuesto a permitir la repatriación, ya que los utiliza como herramienta militar y política; y el gobierno ruandés tampoco está dispuesto a aceptar una repatriación masiva, dado que plantea fuertes amenazas de seguridad.<sup>88</sup> *¿Cuáles son las opciones de la sociedad internacional ante esta posibilidad?* Para contestar esta pregunta debemos tener en mente el contexto sobre el cual trabaja la ayuda internacional: ni el gobierno ruandés y los refugiados combatientes, ni los

---

<sup>87</sup> *Ibidem.*, pp. 96, 123 y Kenyon, *op. cit.*, p. 106.

<sup>88</sup> Es importante notar que éste no será siempre el caso. Habrá ocasiones en las que el Estado receptor sí esté dispuesto a cooperar con la comunidad internacional para repatriar a los refugiados. Es por esta razón que planteamos ambas opciones.



grupos armados y el Estado congolés, quieren negociar; y la repatriación forzada no es viable, dada la falta de capacidad y disposición del Estado receptor, el Congo.

Dicho lo anterior, la *intervención* tendrá que enfocarse *fuera del área de conflicto*, de forma que logre dos objetivos: el primero será separar a los refugiados combatientes de los no combatientes; y el segundo será impedir que otro actor provea ayuda a alguno de los contendientes. ¿Cómo se logrará? En cuanto al primer punto, la sociedad internacional deberá detener por completo la provisión de ayuda en el área de conflicto. Esto evitará que los refugiados combatientes continúen teniendo recursos para llevar a cabo los ataques armados y, por ende, inhibirá la violencia. Como se ha visto en el caso del Congo, en noviembre de 1994, algunas organizaciones no gubernamentales condicionaron la ayuda a que no hubiera ataques violentos y estos, en efecto, disminuyeron.<sup>89</sup>

No obstante, parar por completo la ayuda internacional podría ser bastante trágico. A final de cuentas, los campos de refugiados tienen familias enteras y la implementación de esta política sería equivalente a aniquilarlos. Por esta razón, el segundo paso deberá ser proveer ayuda fuera del área de conflicto. Con esto me refiero a que la sociedad internacional deberá crear nuevas zonas, más alejadas de la frontera, en donde provea todos los servicios, incluyendo alimentos, salud y educación. La ayuda en estas nuevas zonas deberá estar completamente *condicionada* a la ausencia de violencia.<sup>90</sup> Además, dentro de dichas zonas se deberá imponer un embargo de armas. De esta forma, se protegerá a los refugiados no combatientes y aumentará el costo de oportunidad de unirse a actividades violentas. Los refugiados combatientes perderán su fuente de recursos y reclutamiento, por

---

<sup>89</sup> Kenyon, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>90</sup> Los constructivistas argumentan que –dado que tanto el Estado como los grupos armados, requieren de la ayuda internacional para escalar el conflicto– la presión internacional los llevará a negociar. Posteriormente, se crearán mecanismos de confianza mutua y tolerancia. Aunque en el argumento que se desarrolla en esta tesina no es constructivista, es importante apuntar dicha corriente dentro de las relaciones internacionales.

lo que se inhibirá la violencia. Así, se crearán zonas pacíficas, protegidas por la comunidad internacional. Esta política, a su vez, contribuirá a evitar que Ruanda lleve a cabo ataques violentos en el Congo, pues no tendrán razón de ser una vez que los ataques de los refugiados hayan sido controlados.

Por último, el tercer paso a seguir para que esta política sea exitosa deberá impedir que otro actor provea la ayuda que la sociedad internacional ha dejado de proveer. Esto se logrará imponiendo sanciones económicas a cualquier otro actor que intervenga a favor de algún contendiente –ya sea con tropas o con ayuda de tipo económica– y sin autorización de la ONU.

De seguirse esta política, esperaríamos ver que los ataques entre los refugiados ruandeses y el gobierno ruandés terminen y, por ende, la guerra internacional. Por el lado del Congo, la guerra civil continuará hasta que haya un ganador o las partes deseen negociar. En este caso, la sociedad internacional debe imponer sanciones económicas con el fin de evitar que otros actores intervengan, para ayudar a algún combatiente.

Llegando a este punto, es importante hacer una última aclaración. En un inicio afirmamos que la repatriación forzada era la mejor opción a seguir; pero –debido a la poca capacidad y disposición del Congo para cooperar con la comunidad internacional– esta opción no era viable. Algunos se preguntarán por qué es mejor la repatriación forzada si, con la política anteriormente planteada, el resultado final será la pacificación del conflicto ruandés; mientras que, con la repatriación forzada, existirá la posibilidad de una guerra civil. La repatriación forzada será efectiva cuando se haga rápidamente; es decir, cuando los refugiados combatientes aún no hayan sido capaces de “consolidar” su poder en el “estado en exilio”, cuando aún no se hayan podido organizar efectivamente. De esta forma, la probabilidad de que haya una guerra civil en Ruanda es muy baja, como se explicó

anteriormente. De no hacerlo inmediatamente, la repatriación forzada traerá más conflictos, debido a que los refugiados combatientes ya habrán logrado organizarse y aumentar su capacidad política y militar.

Así pues, en caso de que no sea posible repatriar a los refugiados inmediatamente, la comunidad internacional debe optar por enfocar su ayuda fuera del área de conflicto. Esta política es la segunda opción, dado que es un proceso mucho más largo y, por tanto, es más costoso, tanto en términos económicos, como en sufrimiento y vidas. Aunque el resultado final es bastante satisfactorio, el proceso puede ser doloroso. En cualquier política no sólo debemos tomar en cuenta el resultado final, sino que debemos considerar el proceso y las posibilidades de concretar la paz en el largo plazo.

Recapitulando, lo ideal es identificar rápidamente la existencia de refugiados combatientes y abogar por la repatriación *forzada*, con el fin de evitar un conflicto mayor. De lograrlo rápidamente, los refugiados combatientes no cuentan con una estructura política y capacidad militar fuertes, por lo que la guerra civil en Ruanda es menos probable y se evita una guerra internacional. Por otro lado, es posible que los líderes escapen, por lo que es poco probable la erupción de una guerra civil en Ruanda. En este caso, dada la poca disposición y capacidad del gobierno congolés, la repatriación forzada no es viable; razón por la cual, la ayuda se debe enfocar fuera del área de conflicto, con el fin de separar a los combatientes de los no combatientes y crear así, zonas pacíficas protegidas por la sociedad internacional. Se espera que el conflicto entre Ruanda y los campos de refugiados termine y, por ende, la guerra internacional. En cualquier caso, esperamos que la guerra civil en el Congo continúe, dado el problema estructural que sufre un Estado colapsado.

#### 4.2. CONFLICTO EN CONGO SIN NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA CON NEGOCIACIONES (B)

En el caso de Ruanda, una vez que las partes en conflicto están dispuestas a negociar, la sociedad internacional debe intervenir para crear “compromisos creíbles de seguridad”.<sup>91</sup> Habrá una repatriación voluntaria de refugiados; sin embargo, esto no implicará que se desarmen. Dado que existe un dilema de seguridad, el desarmar a los refugiados sería una fuente de problemas, más que una solución.<sup>92</sup> Tal como lo argumentan Znyder y Jervis, el objetivo final será que ningún combatiente tema del otro; sin embargo, debemos evitar que alguna de las partes se sienta desprotegida, pues esto tendrá como resultado, el colapso de las negociaciones y no se llegará, ni siquiera, a un estado de paz temporal.<sup>93</sup> Generalmente, la fusión o desaparición de los cuerpos armados, será el último paso en las negociaciones.<sup>94</sup> Tal como Walter lo apunta, la intervención de un tercer partido debe ser incondicional; es decir, no se debe esperar que ningún combatiente se desarme para intervenir.<sup>95</sup>

*¿Cómo crear compromisos de seguridad creíbles, en el caso de Ruanda?* Tal como lo argumenta Walter, la intervención de un tercer partido y los acuerdos en donde se comparta el poder en la nueva administración, son determinantes para que se pueda implementar el acuerdo y establecer la paz.<sup>96</sup> El tipo de intervención dependerá del conflicto y de lo que los combatientes requieran. Lo que es fundamental, es que sea creíble;

---

<sup>91</sup> Para desarrollar esta hipótesis me baso en ambos estudios de Walter.

<sup>92</sup> Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002, p. 96.

<sup>93</sup> Jack Snyder y Robert Jervis, “Civil War and the Security Dilemma”, en Barbara Walter y Jack Snyder eds., *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, Colombia University Press, 1999, p. 28.

<sup>94</sup> Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002, p. 166.

<sup>95</sup> Zinder y Jervis, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>96</sup> Esta hipótesis se centrará únicamente en el papel de la sociedad internacional durante la intervención. Los acuerdos para compartir el poder son determinantes; sin embargo, eso no le corresponde directamente a la comunidad internacional.

que haya una amenaza creíble del uso de la fuerza en caso de que algún contendiente intente interrumpir el proceso de implementación y renovar la guerra.<sup>97</sup>

Ahora bien, como lo argumentamos en el Capítulo II, esta propuesta tiene dos deficiencias: la primera es que otros agentes pueden intervenir antes de que los contendientes deseen negociar, y esta intervención puede ser contraproducente; y la segunda, corresponde al problema de acción colectiva. En cuanto al primer problema, se deben imponer sanciones económicas a todo aquel que intervenga sin la autorización de la ONU, ya sea con provisión de tropas o económicamente. En cuanto al segundo problema, es necesario que la ONU enfoque todos sus recursos a las áreas en estado de guerra. Con el fin de que su intervención sea creíble, se debe crear un “fondo” económico, el cual debe estar disponible para financiar las operaciones de la ONU y para ser utilizado en el momento que la ONU lo decida; así como un cuerpo de agentes –tanto militares, como agentes que provean otro tipo de servicios como alimentación y salud– predispuestos para entrar en el área de conflicto en el momento en el que se firme el acuerdo.<sup>98</sup> Para ello, la ONU y el Consejo de Seguridad, deben aprobar la operación desde el momento en el que los contendientes se sienten a negociar y pidan su ayuda. La razón es que, si pasa mucho tiempo entre la firma del acuerdo y el despliegue de fuerzas, los grupos en conflicto dudarán del grado de compromiso del tercer partido y la guerra estallará de nuevo, tal como

---

<sup>97</sup> Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002, p. 166.

<sup>98</sup> El reporte Brahimi propone varias medidas para la obtención y utilización de recursos de la ONU. Entre ellas destaca que el Secretario General pueda disponer de cincuenta millones de dólares en el momento en el que sea claro que la operación es posible, sin necesidad de que se adopte una resolución del Consejo de Seguridad. En cuanto al despliegue de las fuerzas, propone una operación para el mantenimiento de la paz, la cual se debe desplegar durante un lapso de treinta días; mientras que, en caso de una operación compleja, éstas se deben desplegar en un lapso de 90 días. Brahimi Report, United Nations General Assembly Security Council, Fifty-five session, Item 87 of the provisional agenda, 21 August 2000. El reporte tiene contribuciones importantes en cuanto a los recursos; sin embargo, en lo referente al despliegue de las fuerzas la propuesta no es convincente, dado que noventa días es demasiado tiempo y los grupos armados dudarán de su credibilidad, tal como ocurrió en Ruanda.

ocurrió en Ruanda.<sup>99</sup> Así pues, en el momento en el que los grupos combatientes lleguen a un acuerdo, la comunidad internacional debe estar lista para actuar, no se puede dar el lujo de titubear. Para que sea creíble, debe haber un despliegue inmediato, para lo cual, los insumos deben estar aprobados previamente. Debe ser suficiente con el simple hecho de que los grupos en conflicto lleguen a un acuerdo, para que se pueda implementar; la disposición de la comunidad internacional no debe ser un problema adicional. Si su intervención no está asegurada a priori, será mejor no dar muestra de intervención alguna.<sup>100</sup>

Por el lado del Congo –dado que los grupos armados y el gobierno no desean negociar–, la comunidad internacional no debe intervenir en el área de conflicto. Pero como lo vimos en el Capítulo II, esto no es suficiente ya que otros actores pueden intervenir y tener un efecto adverso. Por esta razón, es necesario que la comunidad internacional sancione económicamente a todo aquel que intente ayudar, de alguna forma, a alguno de los combatientes. Por más crudo que sea, la guerra civil en el Congo tendrá que seguir su curso hasta que haya un ganador o decidan negociar. La guerra nunca es deseable; sin embargo, como se ha visto a lo largo de la tesina, una intervención llevada a cabo antes de que los grupos armados decidan negociar, es contraproducente. Así pues, permitir que la guerra civil en el Congo continúe, sin que ninguno cuente con ayuda externa, es la mejor opción, entre las peores.

Recapitulando, en el caso de los refugiados ruandeses, habrá una repatriación voluntaria y la comunidad internacional debe brindar “compromisos de seguridad creíbles” a las partes en conflicto. Para ello, todos los insumos para llevar a cabo la operación, deben

---

<sup>99</sup> Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002, pp. 96, 154.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 159.

estar asegurados *a priori*. Por otro lado, tanto en el caso del Congo, como en el de Ruanda, se debe impedir que otros actores intervengan, mediante la imposición de sanciones económicas. Por último, se espera que la guerra civil en el Congo continúe, debido a que el Estado se encuentra colapsado.

#### **4.3. CONFLICTO EN CONGO CON NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA SIN NEGOCIACIONES (C)**

Dado que los grupos armados y el gobierno congolés han decidido negociar, el primer paso será repatriar *forzadamente* a los refugiados ruandeses, pues estos constituyen una fuente adicional de conflicto. A diferencia del primer escenario (A), en este caso sí será posible. La diferencia radica en que, en este caso, los refugiados combatientes representarán un problema, no un “beneficio”, por lo que el Congo estará dispuesto a contribuir con la comunidad internacional para llevar a cabo la repatriación.

Si bien es cierto que su capacidad estatal para repatriarlos seguirá siendo prácticamente nula, su disposición para cooperar con la comunidad internacional hará toda la diferencia. Una vez que el Estado receptor esté dispuesto a cooperar, su poca capacidad para llevar a cabo la repatriación de refugiados, será sustituida por la capacidad de la comunidad internacional.<sup>101</sup>

Para lograrlo, al igual que en el caso de Tanzania, primeramente se tiene que dar un ultimátum para que los refugiados regresen a su país de origen.<sup>102</sup> Para ello, debe existir una amenaza creíble del uso de la fuerza, en caso de que no regresen a Ruanda en la fecha indicada. Con el fin de que la amenaza sea creíble, la sociedad internacional, de nuevo,

---

<sup>101</sup> Es importante notar que, dado que el Estado está colapsado, los insumos que se requieran para llevar a cabo la repatriación, deben provenir de la comunidad internacional. Si se intenta utilizar a las fuerzas locales, es muy posible que la operación fracase, dado que el Estado no controla al ejército; tal como ocurrió en el Congo en 1996.

<sup>102</sup> Para obtener una información más detallada sobre lo ocurrido en Tanzania, véase Kenyon, *op. cit.*, pp. 102-106.

debe haber aprobado a priori, todos los insumos necesarios para llevar a cabo la operación; de tal forma que, si los refugiados no regresan por la vía pacífica, se intervenga inmediatamente para repatriarlos forzosamente.

Tal como se argumentó en el caso (A), la repatriación forzada puede tener como resultado una guerra civil en Ruanda; sin embargo, dado que aún no han desarrollado todas sus capacidades y que los líderes tienden a escapar, la guerra civil es menos probable. En caso de que estalle la guerra civil, una vez que los refugiados hayan regresado a Ruanda, la comunidad internacional debe penalizar con sanciones económicas a todo aquel que intente ayudar a alguna de las partes en conflicto.

Por el lado del Congo, siguiendo la misma lógica que en el caso anterior (B), la comunidad internacional debe crear compromisos de seguridad creíbles. Para ello, de nuevo, la operación debe estar garantizada a priori. Así pues, primeramente se debe repatriar a los refugiados ruandeses y posteriormente, se deben crear “compromisos de seguridad creíbles” en el caso congolés.

#### **4.4. CONFLICTO EN CONGO CON NEGOCIACIONES, CONFLICTO EN RUANDA CON NEGOCIACIONES (D)**

En este caso, dado que todos los grupos en conflicto están dispuestos a negociar, la comunidad internacional debe crear compromisos de seguridad creíbles, tanto en el Congo, como en Ruanda. Los refugiados ruandeses regresan voluntariamente. La repatriación, como se argumentó anteriormente, no implica que ninguna de las partes se desarme. Para que los compromisos de seguridad sean creíbles, de nuevo, se deben autorizar previamente todos los insumos necesarios para llevar a cabo la operación; de forma que las fuerzas se puedan desplegar en el momento en el que se firmen los acuerdos. De no estar autorizados previamente, la sociedad internacional no debe dar muestras de intervención.



Recapitulando, las tres hipótesis claves son: 1) si las partes en conflicto buscan llevar a cabo una negociación, se deben crear compromisos de seguridad creíbles; 2) si algún combatiente, o ambos, se rehúsan a tener negociaciones, se deben imponer sanciones económicas a todo aquel que intente intervenir a favor de alguno de los contendientes; 3) en cuanto a los refugiados, la mejor opción es repatriarlos; de no ser posible, se debe intervenir fuera del área de conflicto para crear zonas pacíficas, protegidas por la comunidad internacional.

Ahora bien, a diferencia de Ruanda, en el caso del Congo dichas soluciones serán efectivas, únicamente, para detener el conflicto inmediato; es decir, serán soluciones en el corto plazo. Si bien las soluciones aquí planteadas solucionarán el conflicto en el presente, esto no evitará que surjan nuevos conflictos. Tal como se ha argumentado a lo largo de la tesina, el Congo es un Estado colapsado, con una geografía política que traerá conflictos continuamente. La teoría de compromisos creíbles tan sólo será una solución en el corto plazo, ya que los problemas estructurales persistirán y es muy posible que no se puedan superar los problemas de acción colectiva internacional en el largo plazo. Por la misma razón, una guerra civil en donde haya una victoria militar, tan sólo producirá una paz temporal. Aunque los conflictos que surjan posteriormente sean de diferente naturaleza, todos nos indicarán, finalmente, los problemas de tener un Estado colapsado que carece del monopolio legítimo de la fuerza y en donde, ni la estructura gubernamental, ni la económica, funcionan; y por ende, ningún ganador es capaz de construir y consolidar al Estado. Aunado a lo anterior, el sistema internacional no crea los incentivos suficientes para ello, pues continúa solapando Estados colapsados y poco viables.<sup>103</sup> Ante esta situación, una solución en el largo plazo es crear estructuras en donde el poder y el

---

<sup>103</sup> Herbst, *op. cit.*, pp. 251-262.

territorio coincidan.<sup>104</sup> Se requiere de un Estado viable y para ello, la única opción es que se reconfiguren las fronteras nacionales, de forma que, quien detente el poder, sea capaz de controlar y cumplir con las funciones estatales, y que detente el monopolio legítimo del uso de la fuerza dentro de una unidad territorial determinada.

*¿Cuál sería el papel de la comunidad internacional en este caso?* Siguiendo la lógica propuesta por Herbst, el primer paso sería abrirnos a un nuevo marco ideológico que nos permita plantear alternativas al estado-nación existente. Simultáneamente, se “borraría” el sesgo de la comunidad internacional a favor de los gobiernos, pues como se ha visto, estos no siempre serían capaces de construir y consolidar al Estado. Así, debemos abrirnos a la posibilidad de desintegrar y crear nuevos Estados. Por otro lado, la ayuda internacional no se debe canalizar a través del gobierno central, si éste es ineficiente. Por el contrario, se debe dirigir directamente hacia las localidades. Además, ésta debe estar condicionada a obtener buenos resultados.

En caso de que estalle una guerra civil, la comunidad internacional debe asegurar que ningún contendiente obtenga ayuda externa, de forma que surjan ganadores fuertes y con capacidad para consolidar el “nuevo Estado” o acuerdos entre las partes contendientes que promuevan la paz en el largo plazo.<sup>105</sup> Las guerras terminarán en el momento en el que la esfera de poder coincida con la unidad territorial. No se trata de promover la guerra, pero si ésta estalla, tiene que seguir su curso. Habrá ocasiones en las que la guerra sea necesaria como motor para construir y consolidar al Estado. En la región de Kivu, por ejemplo, es posible que los conflictos continúen, mientras tengan los recursos para hacerlo. Si llegaran

---

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 262. La hipótesis que se presentará a continuación está basada en el estudio de Herbst.

<sup>105</sup> Lo anterior seguiría una lógica similar a la propuesta por Weinstein.

a negociar, probablemente sería necesario un acuerdo en donde se establezcan garantías de autonomía territorial, dados los serios problemas de ciudadanía.

Los Estados pasan por diferentes etapas para consolidarse y la primera de ellas es la construcción del Estado y el establecimiento de la soberanía territorial; y ésta no puede darse a menos que el Estado sea viable; de otra forma, tenemos continuas guerras y, por ende, soberanías divididas. Hay regiones que son capaces de construir estructuras funcionales; sin embargo, el respeto a la actual “soberanía estatal” es tan sólo un lastre para la construcción y consolidación de estas regiones.

Por último, en caso de amenaza o guerra, ésta debe provenir del interior del Estado, no del exterior. Como se argumentó en la crítica a Herbst, el hecho de reconfigurar las fronteras no implica abrir las puertas a una guerra internacional o a una guerra de conquista. Se debe promover la creación de estructuras funcionales, sin que esto implique el surgimiento de un conflicto mayor que, probablemente, no traerá beneficio alguno. Como resultado de la reconfiguración de fronteras, tendremos Estados más pequeños, pero con capacidad de construir y consolidar la unidad territorial, así como de crear instituciones funcionales.

Una vez que se reconfiguren las fronteras y se construyan Estados viables, se resolverán algunos problemas de las teorías de intervención aquí mencionadas. En lo referente a la teoría de *neotrusteeship*, se solucionaría la falta de estructuras institucionales y el problema de recaudación de impuestos. De esta forma, el Estado en conflicto sería capaz de pagar por la misión de paz, y se solucionaría el problema de reclutamiento y de “salida”. En cuanto a la coordinación, como se ha dicho, sería necesario imponer sanciones económicas a todo aquel que interviniera sin la autorización de la ONU. En cuanto al sesgo a favor de los gobiernos, es importante enfatizar que durante una guerra civil, la comunidad

internacional tan sólo debe dejar que continúe e impedir que algún contendiente obtenga ayuda externa. En la guerra no se está a favor de nadie; en la paz, se está a favor de aquel que sea capaz de construir y consolidar cierta unidad territorial.

Igualmente, la propuesta de “soberanías compartidas” sería viable, dado que existiría una autoridad que pueda compartir ciertas áreas de la política interna con la comunidad internacional, de forma efectiva.

Por último, la teoría propuesta por Weinstein sería posible, dado que el reconocimiento de la soberanía se tendría que ganar.<sup>106</sup> Los combatientes se verían en la necesidad de maximizar las estructuras de poder, así como la capacidad institucional. Es importante volver a enfatizar que nos debemos abrir a la posibilidad de que se reconfiguren las fronteras al interior de un país. Habrá casos en donde ningún ganador sea capaz de construir al Estado actualmente demarcado, pero sí cierta unidad territorial dentro de éste.<sup>107</sup>

Así pues, una vez que tratemos con Estados viables, habrá que hacer una evaluación de la mejor propuesta de intervención; pero antes de que ello ocurra, ninguna de las expuestas será exitosa en el largo plazo.

#### **4.5. CONCLUSIÓN**

Hay quienes dicen que el humanitarismo “es neutral o no es nada”.<sup>108</sup> No obstante, el caso del Congo muestra que, bajo ciertos contextos, la intervención internacional no sólo ha fallado en detener el conflicto, sino que ha ayudado a que persista. Por más neutral que quiera ser, las condiciones sobre las que opera, el momento y la forma en la que interviene,

---

<sup>106</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 266.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>108</sup> Citado en Kenyon, *op. cit.*, p. 9

afectan sustantivamente su funcionamiento.<sup>109</sup> Los refugiados tienen derecho al asilo y a obtener asistencia humanitaria; sin embargo, si la sociedad internacional insiste en ignorar los aspectos políticos, fracasará y podría prolongar la guerra. Por esta razón, en esta sección se ha visto que la comunidad internacional debe actuar tomando en cuenta las condiciones específicas del Estado, así como la naturaleza del conflicto.

---

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 158.

## 5. CONCLUSIONES

En esta tesina se estudió el caso de los refugiados ruandeses en el Congo, con el fin de evaluar críticamente diferentes teorías de intervención internacional y contestar a la siguiente pregunta: *¿cómo y cuándo la intervención internacional minimiza la violencia?* Es importante recordar que el caso analizado es un caso *extremo*, por lo que las hipótesis aquí planteadas no trabajarán bajo cualquier contexto; por otro lado, el debate no gira en torno a la cuestión de intervención o no intervención, sino a cómo y cuándo intervenir.

En el primer capítulo se dio una revisión del caso, enfatizando tres características: el Congo como Estado colapsado; que la crisis de ciudadanía fue un factor determinante en el surgimiento de la guerra civil en la región de Kivu; y que los refugiados ruandeses eran refugiados combatientes, que habían formado un “estado en exilio”. Posteriormente, se analizó cómo ha trabajado la ayuda internacional y por qué sus políticas no han sido exitosas. En el segundo capítulo, se estudiaron cinco teorías de intervención internacional y, a la luz del caso, se hizo un análisis crítico de éstas, demostrando que bajo el contexto planteado, ninguna era capaz de plantear una solución real. Por último, en el tercer capítulo se propusieron algunas políticas a seguir, de acuerdo a diferentes escenarios posibles.

Las principales hipótesis son: 1) si los grupos contendientes están dispuestos a negociar, la sociedad internacional debe intervenir para crear “compromisos de seguridad creíbles”; 2) si los combatientes no buscan la negociación, se debe intervenir fuera del área de conflicto de forma que ninguna de las partes cuente con ayuda externa para pelear la guerra; 3) en el largo plazo, la única opción viable en el Congo es crear estructuras de poder que coincidan con la unidad territorial; pero, la reconfiguración, debe provenir del interior del Estado; 4) el primer paso, en todo caso, es la repatriación, forzada o voluntaria, de los

refugiados ruandeses; de no ser posible, se debe actuar fuera del área de conflicto para crear zonas pacíficas.

El estudio tiene tres implicaciones en las actividades de la comunidad internacional. En primer lugar, debemos notar que la actual política de refugiados es inadecuada. Como se ha visto, existen casos en donde los refugiados no pueden ser generalizados como “víctimas”, sino que representan “estados en exilio”. De ignorarlo, la ayuda internacional seguirá alimentando guerras. Es por esta razón que se debe distinguir entre los diferentes tipos de refugiados y actuar de acuerdo a ello. Lo anterior nos lleva a que la comunidad internacional debe abrirse a la posibilidad de repatriar forzosamente a los refugiados, con el fin de evitar un conflicto mayor.

En segundo lugar, cuando la comunidad internacional se enfrente a una guerra interna, será necesario dejar que la guerra continúe hasta que haya un ganador o las partes en conflicto quieran negociar. Debemos pensar en los costos y beneficios en el largo plazo. Desafortunadamente, habrá ocasiones en las que se tendrá que pelear una guerra y el hecho de interrumpir este proceso no será “humanitario”, sino que tendrá un efecto contraproducente.

Por último, dadas las características de un Estado colapsado como el Congo, la única opción viable es crear estructuras de poder que coincidan con el territorio.<sup>110</sup> Para ello, la comunidad internacional debe abrirse a la posibilidad de reconfigurar las fronteras que actualmente existen y fomentar las capacidades institucionales de cada región. Continuar con el actual respeto a la soberanía estatal, es un lastre para la construcción y consolidación estatales.

---

<sup>110</sup> Herbst, *op. cit.*, p. 262.

Es importante enfatizar que, dado que la tesina corresponde a un estudio de caso, se debe tener cuidado al intentar generalizar las hipótesis e implicaciones. En esta tesina se analizó el caso del Congo con el fin de dar luz al debate sobre la intervención internacional; no obstante, para poder generalizar los hallazgos aquí planteados, es necesario llevar a cabo diversas pruebas en *otros* casos, de tal forma que nos permitan falsear o apoyar dichos hallazgos.

Esta tesina ha planteado en primer lugar, que la ayuda a los refugiados, en ciertos contextos, contribuye a que se agrave el conflicto. Para mostrarlo, un estudio posterior deberá mostrar que esto se cumple para todos los casos en donde se tenga un Estado colapsado y existan refugiados combatientes dentro de los campos. La prueba consistirá en identificar, primero, los casos en donde existan estas dos condiciones. Posteriormente, se dividirán entre los que obtuvieron ayuda internacional y los que no la obtuvieron. Un segundo paso será identificar la probabilidad de que, contando con ayuda internacional, los refugiados combatientes aumenten su capacidad militar vis-à-vis el Estado de su origen. Esperaríamos ver que aumenten su capacidad militar, cuando cuentan con ayuda. Otra prueba será medir cuánto dura la guerra para cada caso. Esperaríamos ver que, cuando intervenga la sociedad internacional, la guerra dure más tiempo.

Ahora bien, los estudios que se han llevado a cabo y la evidencia que aquí se presenta sobre la duración y recurrencia de la guerra, se basan en estudios sobre guerras civiles, no sobre refugiados combatientes. La justificación de utilizar estos estudios es que, como se argumentó, los refugiados combatientes generan una dinámica similar al de una guerra civil. No obstante, existen dos diferencias: ante la existencia de refugiados combatientes, la población se encuentra en calidad de rehenes, y los recursos se obtienen de la ayuda internacional. Por esta razón, se deberá llevar a cabo un estudio en donde veamos



cuál es la probabilidad de recurrir a la violencia en casos de refugiados combatientes, bajo una negociación y bajo una victoria militar. Esperaríamos ver que se siga el mismo patrón, siendo mayor la probabilidad de recurrir a la violencia, en casos donde se presente alguna intervención internacional.

Una vez llevada a cabo dicha prueba, el siguiente paso será ver por qué fallan las negociaciones. Para ello, se deben hacer diversos estudios de caso en donde se analice si la razón de los fracasos es que la comunidad internacional es incapaz de crear “compromisos creíbles de seguridad”.

En cuanto a la reconfiguración de fronteras, desafortunadamente, no contamos con evidencia en el Congo para probar que ésta funcionaría. Si bien existe un grupo rebelde, el RCD, que promueve movimientos separatistas y que pelea con otros grupos al interior de la región por dominar el territorio, ninguno ha sido capaz de obtener una victoria militar y, por ende, no se han podido ver sus efectos. No obstante, Chaim Kaufmann llevó a cabo un estudio en los casos de Irlanda, India, Palestina y Chipre, en base a lo que concluye que, la separación logró minimizar la violencia.<sup>111</sup> Los casos en dicho estudio se refieren a violencia étnica. Por esta razón, se deberá llevar a cabo un análisis de estudios de caso en donde la separación haya traído una mejora en la estructura estatal y haya minimizado la violencia.

Una de las grandes limitaciones del estudio es que, en el caso analizado no se cuenta con una base de datos para llevar a cabo un estudio estadístico que nos muestre si la relación entre las variables aquí propuestas es verídica o no. Es sumamente difícil obtener datos confiables bajo un contexto en donde el Estado se encuentra colapsado, además de

---

<sup>111</sup> Chaim D. Kaufmann, “When All Else Fails: Evaluating Population Transfers and Partition as Solutions to Ethnic Conflict” en Barbara Walter y Jack Snyder eds., *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, Colombia University Press, 1999, p. 222.

tener un conflicto armado. Estas son algunas limitaciones del estudio que se tendrán que atacar en un futuro para probar las hipótesis propuestas. Todo estudio estadístico deberá ser complementado con estudios de caso. Así pues, mientras no contemos con una base de datos confiable, se podrá recurrir a estudios de casos que apoyen o falseen el estudio.

Es importante aclarar que esta investigación no es, de ninguna forma, exhaustiva. Con el fin de comprender con mayor profundidad los procesos que llevaron al conflicto armado, es necesario ampliar el campo de estudio geográfico y temporal. Un estudio posterior deberá analizar la configuración de las fuerzas y procesos sociales a nivel regional, abriendo el análisis a toda la zona de los Grandes Lagos, incluyendo los casos de Burundi, Uganda y Tanzania. Además, será necesario ir más allá de la década de los noventa para comprender a detalle las diferentes políticas aplicadas en la región y sus resultados.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Africa Briefing N° 21, “Back to the Brink in the Congo”, 17 December, 2004.
- Africa Report N° 91, “The Congo’s Transition is Failing: Crisis in the Kivus”, 30 March, 2005.
- Barhimi Report, United Nations General Assembly Security Council, Fifty-five session, Item 87 of the provisional agenda, 21 August, 2000.
- Fearon, D. James y David D. Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”, *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1 (Feb. 2003), pp. 75-90.
- Fearon, James D. y David D. Laitin, “Neotrusteeship and the Problem of Weak States”, *International Security*, Vol. 28, No. 4 (Spring 2004), pp. 5-43.
- Herbst, Jeffrey, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000, 280 pp.
- Holsti, Kalevi J., *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press, UK, 1996, 254 pp.
- ICG Africa Report N° 56, “The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict”, 24 January, 2003.
- Job, Brian, “Introduction”, en Job, Brian ed., *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Lynne Rienner, USA, 1992, pp. 1-11.
- Job, Brian, “The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World”, en Job, Brian ed., *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Lynne Rienner, USA, 1992, pp. 11-37.
- Kalyvas, Stathis N., *The Logic of Violence in Civil War*, documento no publicado.
- Kaufmann, Chaim D., “When All Else Fails: Evaluating Population Transfers and Partition as Solutions to Ethnic Conflict” en Walter, Barbara y Jack Snyder eds., *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, Colombia University Press, 1999, pp. 221-261.
- Kenyon Lischer, Sarah, *Dangerous Sanctuaries. Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, USA, 2005, 204 pp.
- Krasner, Stephen D., “Sharing Sovereignty. New Institutions for collapsed and Failing States”, *International Security*, Vol. 29, No. 2 (Otoño 2004), pp. 85-120.

- Kushner, Tony y Katherine Knox, *Refugees in an Age of Genocide. Global, National, and Local Perspectives during the Twentieth Century*, Segunda ed., Frank Cass, London, 2001, 505 pp.
- Licklider, Roy, “The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993”, *The American Political Science Review*, Vol. 89, No. 3 (Sep., 1995), pp. 681-690.
- Loescher, Gil, *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, New York, 1993, 260 pp.
- Malkki, Liisa H., *Purity and Exile. Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, the University of Chicago Press, Chicago, 1995, 352 pp.
- Mamdani, Mahmood, *When Victims become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2001, 364 pp.
- Mararo, Bucyalimwe, “Land, Power, and Ethnic Conflict in Masisi (Congo-Kinshasa), 1940s-1994”, *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 30, No. 3. (1997), pp. 503-538.
- Sergenti, Ernest, “Ethnic Violence: Growth Matters! An Empirical Investigation of Hindu-Muslim Riots in India”, documento no publicado, se presentó en APSA, Washington, en septiembre de 2005.
- Snyder, Jack y Robert Jervis, “Civil War and the Security Dilemma”, en Walter, Barbara y Jack Snyder eds., *Civil Wars, Insecurity, and Intervention*, Colombia University Press, 1999, pp. 15-38.
- Tanner, Fred and Stephen John Stedman eds., *Refugee Manipulation. War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*, Bookings Institution Press, Washington, D.C., 2003, 202 pp.
- Walter, Barbara F., *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton University Press, USA, 2002, 200 pp.
- Walter, Barbara F., “The Critical Barrier to Civil War Settlement, International Organization”, Vol. 51, No. 3 (Summer 1997), pp. 335-364.
- Weinstein, Jeremy M., “Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective”, documento no publicado, Standford University.
- Weiss, Herbert, “Zaire: Collapsed Society, Surviving State, Future Polity”, en Zartman, William I. Ed, *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder Co., USA, 1995, pp. 157-171.

- Weiss, Thomas G. y Cindy Collins, *Humanitarian Challenges and Intervention*, Segunda ed., Westview Press, USA, 2000, 222 pp.
- Wheeler, Nicholas J., *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, New York, Oxford, 2000, 336 pp.
- Zartman, William, "Putting Things Back Together", en Zartman, William I. ed., *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder Co., USA, 1995, pp. 267-275.
- Zartman, William, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse", en Zartman, William I. ed., *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder Co., USA, 1995, pp. 1-15.
- Zolberg, Aristide R., Astri Suhrke y Sergio Aguayo, *Escape from Violence. Conflict and Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, New York, 1989, 380 pp.