

# **LA FRAGILIDAD DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: PROBLEMAS Y SOLUCIONES A LA POSESIÓN DE RECURSOS MINERALES**

## ***THE FRAGILITY OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO: PROBLEMS AND SOLUTIONS TO THE POSSESSION OF MINERAL RESOURCES***

**María Cervera Vallterra\***

Sumario: I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ESTADO FRÁGIL. II. LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO COMO ESTADO FRÁGIL. III. ACCIÓN INTERNACIONAL EN FAVOR DE LOS ESTADOS FRÁGILES. IV. CONSIDERACIONES FINALES Y VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS PROPUESTAS DE FUTURO.

RESUMEN: Este trabajo ofrece un análisis sobre el origen, la situación y los factores que plantean en el ámbito internacional el tema de los Estados fallidos. Su estudio se detiene en el caso de la República Democrática del Congo (RDC) por ser éste un caso paradigmático de Estado fallido. El trasfondo del problema de este país es la posesión de recursos naturales, en el caso de la RDC, recursos minerales muy codiciados. Aunque este asunto es antiguo, adquiere particular actualidad por la creciente demanda de un tipo de materias primas primordiales en el actual estado de desarrollo económico y tecnológico en plena era de acelerada globalización. También se exponen y se valoran críticamente algunas de las iniciativas que se están adoptando para solventar esta situación en el caso de países poseedores de abundantes recursos naturales sea en el ámbito internacional, regional e, incluso nacional. Este es un problema que se va a repetir y multiplicar en los próximos años a tenor del desarrollo acelerado que trae causa en los efectos de la globalización.

*ABSTRACT: This paper provides an analysis of the origin, the situation and the factors that the issue of Fragile States pose in the international arena. Its study focuses on the case of the Democratic Republic of Congo (DRC) since it is a paradigmatic case of a Fragile State. The background of the problem of this country is based on the fact that it is rich in natural resources, concretely DRC is coveted for mineral resources. Although this issue is old, it acquires particular relevance today for the growing demand for a type of primary raw materials in the present state of economic and technological development in an era of accelerated globalization. This paper also outlines and critically assesses some of the initiatives being*

---

Fecha de recepción del original: 4 de febrero de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 14 de mayo de 2016.

\* Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universitat de València. Correo electrónico: [maria.cervera@uv.es](mailto:maria.cervera@uv.es). Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto del Ministerio de Economía y Competitividad titulado “Gobernanza ambiental, instrumentos jurídicos internacionales y economía verde: la Conferencia de Río+20 y más allá”, DER2012-34888.

*taken to remedy this situation in the case of countries that possess abundant natural resources, either at the international, regional and even national level. This is a problem that will be repeated and multiplied in the coming years due to the accelerated development caused by the effects of globalization.*

**PALABRAS CLAVES:** Estados frágiles – República Democrática del Congo – recursos minerales – pobreza – violencia – empresas multinacionales - Banco Mundial – Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)- *New Deal* para el compromiso en Estados frágiles (Busan) – Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) – G7+.

**KEYWORDS:** *Fragile States – Democratic Republic of Congo – mineral resources – poverty – violence – Multinational Corporations – The World Bank – Organisation for Economic Co-operation Development (OECD) – New Deal for Engagement in Fragile States (Busan) – Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) – G7+.*

## **I. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ESTADO FRÁGIL**

### **1. Un concepto en vías de consolidación**

El fenómeno de la fragilización<sup>1</sup> no es completamente nuevo. Se puso de manifiesto en algunos países surgidos de procesos de descolonización después de que adquirieran su independencia en los años sesenta y setenta del pasado siglo. En el caso de la República Democrática del Congo-Kinshasa (RDC), -el país que va a centrar nuestra atención -, se emancipó de Bélgica en 1960. Su fragilidad prácticamente la ha acompañado desde entonces<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase entre otros: AGUIRRE, M., “Los conflictos económicos y sociales y la paz: el caso de los Estados frágiles” en: GUERRA, A.; FELIZ TEZANOS, J. (ed.), *La paz y el derecho internacional: III Encuentro Salamanca*, Madrid, Sistema, 2005; COLLIER, P., *El club de la miseria. Qué falla en los países más pobres del mundo*, Barcelona, De Bolsillo, 2014; CUVELIER, J. (ed.), *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l’Etat: le cas de l’Est du Congo*, noviembre de 2010: consultado el 4-5-2016 en <http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/201011ResourceGovEasternDRCFR.pdf>; GARCÍANDIA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles: un reto para el Derecho internacional contemporáneo*, Granada, Comares, 2013; JIMÉNEZ PIERNAS, C., “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, n° 65(2), 2013, pp. 11-49; POZO SERRANO, P., “Derecho internacional humanitario y seguridad internacional” en: RAMÓN CHORNET, C.; ALDECOA LUZARRAGA, F. (ed.), *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Valencia: Tirant-lo-Blanch, 2004, pp. 173-182; SPITTAELS, S. (ed.), *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l’Etat: une analyse du secteur minier dans l’arrière-pays du Kivu*, (encargo de la UE), noviembre de 2010: consultado el 4-5-2016 en [http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/201011LaComplexiteGestionDesRessources\\_0.pdf](http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/201011LaComplexiteGestionDesRessources_0.pdf); TÜRER, D., “The Failed State and International Law”, *International Review of the Red Cross*, n° 81 (836), 1999, pp. 31-761; VÁZQUEZ CORTÉS, N. C., “Intervención humanitaria en Estados fallidos: el caso de MONUSCO en la República Democrática del Congo”, *Foro Internacional*, n° 54 (4), 2014, pp. 866-90: consultado el 4-5-2016 en: <http://www.redalyc.org/pdf/599/59940022002.pdf>; etc.

<sup>2</sup> Según el Informe sobre Desarrollo Humano de 2015 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado “Trabajo al servicio del desarrollo humano”, la RDC ha mejorado su situación con respecto al año anterior. Ha dejado de ser el 186 de 197 países del año anterior. Ha pasado al puesto 176 de 188 países (véanse los documentos publicados en 2014 y 2015 respectivamente:

Lo nuevo es la terminología vinculada a la idea de fragilidad. Aparece en la década de los noventa con el final de la Guerra Fría. Aquellos cambios determinaron en muchos casos una situación de abandono de países cuyos mandatarios, -a menudo dictadores sin escrúpulos como Mobutu SESE SEKO (más conocido como MOBUTU)-, habían sido promovidos y sostenidos por una de las dos superpotencias –Estados Unidos- para los fines de contención política y militar. Desde entonces, la aparición de los Estados frágiles se ha multiplicado. Hoy, estos países engloban más de 1.500 millones de personas, de las cuales el 70% ha sufrido conflictos armados. Son los Estados que más tiempo van a tardar en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La figura del Estado frágil se describe con una terminología variada. “Estado fallido”, “Estado frágil”, “situación de fragilidad” son nociones que se han ido introduciendo en el ámbito de las relaciones internacionales con matices diferentes. En un principio, se hablaba de “Estado fallido” (*Failed State*). Con el tiempo, se hizo patente que esta denominación debía reservarse para los casos de colapso absoluto del Estado. El “Estado fallido” se da en la “*situación en la que la estructura, la autoridad, la ley y el orden público dejan de funcionar, y significa la quiebra extrema del orden público interno de los Estados manifestada en la combinación del conflicto violento, la fragmentación de la autoridad y el desastre humanitario*”<sup>3</sup>. Un ejemplo paradigmático es el caso de Somalia que llegó a no poder enviar representantes gubernamentales a los foros internacionales durante años y, otro es la RDC<sup>4</sup>.

El concepto de “Estado frágil” aparece en el ámbito de las Ciencias Políticas en los años noventa en la doctrina norteamericana, generalizándose más tarde en el ámbito occidental<sup>5</sup>. En los últimos tiempos, preocupa cada vez más la figura del Estado frágil, no solamente desde una perspectiva teórica sino también por sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales en la medida en que afecte a otros Estados de la

---

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf> y [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report\\_overview\\_-\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf), consultados el 4-5-2016). Sin embargo, como indica el informe más reciente, ello no significa que haya mejorado mucho la situación de la RDC, sino más bien que otros países han empeorado la suya.

Por su parte, el informe de 2015 del *Fund for Peace* sitúa a la RDC en el quinto puesto de los Estados frágiles del Planeta, tras Sudán, la República Centroafricana, Somalia y Sudán del Sur: consultado el 4-5-2016 en <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>.

<sup>3</sup> Véase la cita de Michael SCHOISWOHL que recoge GARCIANDIA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles...*, 2013, p. 24; SCHOISWOHL, M., *Status and (Human Rights) Obligations of Non-recognized De Facto Regimes in International Law: the case of “Somaliland”. The resurrection of Somaliland against all international “odds”: state collapse, secession, non-recognition and human rights*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, p. 27.

<sup>4</sup> Así lo apunta TARDIF, E., “Minerales que suscitan pasiones: ¿el inicio de la pugna por lo que queda?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, n° XIV, 2014, pp. 765-800: consultado el 4-5-2016 en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v14/v14a21.pdf>); YOO, J. “Fixing failed States”, *California Law Review*, 99/1, 2011 o; NEWMAN, E., “Failed States and International Order: Constructing a post Westphalian World”, *Contemporary Security Policy*, vol. 30, 2009.

<sup>5</sup> Dos son las mayores debilidades de este concepto. De un lado, en la doctrina norteamericana la nueva noción puede ser interpretada como justificación para la intervención armada en dichos Estados, justamente por su situación de debilidad. De otro lado, se trata de un concepto no concebido precisamente por los Estados aquejados de esta fragilidad, lo que suscita recelos y crítica por su parte.

misma región, o incluso al resto de la Comunidad Internacional siendo sus verdaderas víctimas los individuos. Piénsese en la piratería en Somalia, la proliferación del terrorismo, la situación de Siria, los problemas ligados a la existencia del Estado Islámico, las migraciones forzadas, el acaparamiento de tierras, por no hablar de violaciones graves de los Derechos Humanos (DDHH) y del Derecho Internacional Humanitario (DIH), como suceden precisamente al Este de la RDC en las provincias de los dos Kivus, Kasai, Bajo-Uélé y Alto-Uélé.

El Derecho internacional ha estudiado en detalle la creación y la disolución de Estados pero no así su situación de fragilidad. Actualmente, se admite la existencia de cierta gradación en los conceptos. Algunos organismos internacionales –como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)<sup>6</sup> o el Banco Mundial (BM)<sup>7</sup>- se decantan por la terminología de “Estados frágiles” y, en casos de menor gravedad, se habla de “situaciones de fragilidad”. Ni la Asamblea General, ni el Consejo de Seguridad han empleado jamás estos términos. Se trata de un concepto evolutivo, siendo la denominación “Estados frágiles”<sup>8</sup>. Aunque no existe una definición consolidada de esta figura, cabe señalar que, en los casos considerados, lo que no funciona no es tanto el Estado, como su “Gobierno” ya que es incapaz de satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos en todo o en parte de su territorio. El concepto de Estado frágil es necesariamente subjetivo y de carácter controvertido puesto que está ligado a conceptos tales como “Gobierno”, “inestabilidad” o “democratización”.

## 2. Características de los Estados frágiles

Aunque la noción de Estado frágil es amplia e indeterminada, existen ciertos puntos comunes que determinan la existencia de fragilidad.

En primer lugar, la fragilidad afecta predominantemente a los países del denominado “Club de la miseria”. Con esta denominación, el economista Paul COLLIER<sup>9</sup> se refiere a los 1.000 millones de personas pertenecientes a aquellos Estados en los que no hay

<sup>6</sup> Véanse por ejemplo: OCDE, *Rapport Pays 3: République démocratique du Congo, Enquête de suivi de la mise en œuvre des Principes dans les Etats fragiles*, Paris, OCDE, 2010 (consultado el 4-5-2016 en: <http://www.oecd.org/dacfragilestates/44654756.pdf>); o OCDE, *Suivi des principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, Rapport Global 2010*, Paris, OCDE, 2010 (consultado el 4-5-2016, en <http://www.oecd.org/dacfragilestates/45600875.pdf>).

<sup>7</sup> Véase por ejemplo: BANCO MUNDIAL, *Situation de fragilité – liste pour l'exercice 2015*, 2015, consultado el 4-5-2016 en <http://www.banquemondiale.org/fr/topic/fragilityconflictviolence/overview>, y más en concreto, <http://www.banquemondiale.org/content/dam/Worldbank/document/FY15%20Fragile%20states%20list.pdf>.

<sup>8</sup> Para enfatizar la complejidad y la subjetividad del concepto GARCÍANDIA asemeja el Estado frágil a “*aquel paciente cuyas diversas dolencias no se pueden atender de manera independiente unas de otras, ya que los tratamientos recomendados para una de ellas podrán ser perjudiciales para otras*” -y agrega- “*del mismo modo que la comunicación entre especialistas médicos es esencial para que un paciente supere todos los problemas de salud, los Estados frágiles necesitan una respuesta coordinada y consecuente*”. Véase GARCÍANDIA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles...*, 2013, p. 229. Una definición de este concepto puede consultarse en las pp. 28 y ss.

<sup>9</sup> COLLIER, P., *El club de la miseria...*, 2014; COLLIER, P., *Il sacco del Pianeta*, Bari, Laterza, 2012.

crecimiento económico o éste es decreciente. Estos países están en peor situación que los “Estados en vías de desarrollo”<sup>10</sup>. Si la Comunidad Internacional no los ayuda, no se va a poder revertir esta situación. Como apunta este autor, se trata a menudo de países que se caracterizan por su pobreza pero que suelen poseer recursos naturales<sup>11</sup>. Sin embargo, estos países no poseen los medios ni la tecnología para beneficiarse de la riqueza de sus cuantiosos recursos. La situación produce incluso un impacto determinante de explotación y degradación ambiental. La fragilidad no afecta únicamente a la RDC, es la característica de muchos Estados (Nigeria, Birmania, Afganistán, Somalia, Sudan del Sur, Guinea, Liberia, Chad, Laos, Timor Leste, Haití, Islas Salomón, Colombia, etc.), muchos de ellos involucrados en conflictos.

En segundo lugar, la fragilidad resulta de un deterioro generalizado de las estructuras políticas, sociales y jurídicas. En buena parte de los Estados frágiles, la violencia es una constante<sup>12</sup> que la pobreza agudiza sustancialmente o retroalimenta. Otra consecuencia habitual es que se produce una inoperatividad casi absoluta de instituciones, incapaces de garantizar el Estado de Derecho. Por añadidura, los sueldos son tan bajos que muchos empleados públicos tienen que compaginar su trabajo con otras tareas y, en muchos casos, entra en juego la corrupción que está prácticamente presente en todas las instancias estatales. Estas carencias resultan especialmente flagrantes en la administración de justicia, de modo tal que, -como ocurre en la RDC-, reina prácticamente la impunidad judicial. Los escasos jueces, magistrados y abogados que podrían amparar a los ciudadanos están tan mal pagados y poseen tan pocos medios materiales que tienen serias dificultades para desarrollar su trabajo. El estado de las instituciones penitenciarias es también lamentable. Los reclusos se encuentran hacinados en condiciones casi inhumanas. Como resultado, la justicia no funciona y la impunidad es casi absoluta<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> A los países en vías de desarrollo, la globalización ha impulsado su prosperidad y están pudiendo irrumpir en los mercados mundiales de bienes y servicios. La globalización ha traído consigo “deslocalización”: se ha producido un significativo traslado de las empresas manufactureras de los países más ricos a nuevos enclaves como Asia, con salarios más bajos y con niveles de producción más económicos.

<sup>11</sup> Véanse los trabajos de: SPITTAELS, S. (ed.), *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'Etat...*, op. cit. supra, 2010, y CUVÉLIER, J. (ed.), *La complexité de la gestion des ressources dans un contexte de fragilité de l'Etat...*, 2011; y CASAL, P.; POGGE, T.; STEINER, H. *Un reparto más justo del Planeta*, Madrid, Trotta, 2016.

<sup>12</sup> La fragilidad y el conflicto no son sinónimos, pero sí interactúan frecuentemente. Incluso, se verifica que los países afectados por una guerra civil tienen muchas probabilidades de que los conflictos se reproduzcan o se perpetúen. “Generalmente, el fin de la violencia, cuando es generada por una guerra civil es diez veces más duradera, o incluso más si el país es pobre en el momento de iniciarse [...] Además, el fin de la guerra no representa el fin del conflicto. Una vez que cesan las hostilidades hay probabilidades alarmantes de que estallen de nuevo. [...] El conflicto crea territorios que escapan al control del gobierno reconocido, lo cual les viene de perlas a quienes desarrollan actividades ilegales”. Véase COLLIER, P., *El club de la miseria...*, 2014, pp. 54 y 63.

<sup>13</sup> Así se pone de manifiesto en: PNUD, *République Démocratique du Congo, Rapport National sur le développement humain. Restauration de la Paix et Reconstruction*, 2008, pp. 51 y ss (consultado el 4-5-2016 en: [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Congo%20DR/d\\_r\\_congo\\_nhdr\\_2008.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Congo%20DR/d_r_congo_nhdr_2008.pdf)), y más *in extenso*, informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados Leandro Despouy ante el Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/8/4/Add. 2 de 11-4-2008 (consultado el 4-5-2016 en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Judiciary/Pages/Visits.aspx>).

En tercer lugar, en muchos Estados frágiles se producen graves violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Cuando se ha intentado enjuiciar a los perpetradores de los crímenes más graves cometidos por los altos mandos del ejército o relacionados con las instancias públicas, gracias a la corrupción y a otros obstáculos, el ciudadano se ha visto totalmente desamparado y sin tutela judicial. A la vista de estas circunstancias, no es casualidad que, con el nacimiento de la Corte Penal Internacional (CPI), uno de los primeros Estados en ratificar el Estatuto fuera la RDC (11-4-2002). La RDC acudió a este organismo para permitir la persecución de presuntos responsables de la comisión de los crímenes cometidos en su territorio. De hecho, el primer caso abierto ante la CPI se presentó en 2009. En su decisión definitiva de marzo de 2014, el Tribunal de Apelación condenó como co-autor a Thomas LUBANGA DYILO<sup>14</sup> por el crimen de guerra de reclutamiento y utilización de niños-soldado en los grupos armados que lideraba en el marco del conflicto de la región de Ituri. El veredicto y la pena fueron confirmados por la Sala de Apelación en diciembre de 2014. En marzo de 2015, se han establecido los criterios y condiciones de reparación a las víctimas de este caso. Hay al menos otros cinco asuntos ligados a la violencia y las atrocidades cometidas en la RDC. Son: los de Bosco NTAGANDA<sup>15</sup>, el de Germain KATANGA<sup>16</sup>, el de Calixte MBARUSHIMANA<sup>17</sup>, el de Sylvestre MUDACUMURA<sup>18</sup>, así como el de Mathieu NGUDJOLO CHUI<sup>19</sup>. Estos procedimientos penales están corriendo diferente suerte<sup>20</sup>. Gracias a la CPI, se está tratando de combatir de forma más o menos ejemplarizante infracciones flagrantes de Derecho Internacional cometidas en la RDC aunque hay delitos particularmente graves -como la violencia sexual- que están pendiente de enjuiciamiento.

Esta actuación complementaria de la CPI revela claramente las dificultades de los Estados frágiles de ofrecer ellos mismos soluciones a su fragilidad ya que como, ocurre en la RDC<sup>21</sup>, a menudo sus sistemas judiciales no funcionan o son incapaces que efectuar su labor. Sin duda, estos Estados son quienes deberían liderar su propio destino, pero ante su situación de fragilidad cabría esperar de la Comunidad Internacional una acción positiva y más comprometida, que los auxilie para favorecer su estabilidad política, económica y social; y una acción negativa, consistente en no permanecer pasivo o no hacer nada para evitar la situación<sup>22</sup>. A este respecto, es loable la acción de la ONU que, desde hace un tiempo, está llevando a cabo haciendo hincapié en el

<sup>14</sup> Véase Fiscal c. Thomas LUBANGA DYILO, ICC-01/04-01/06.

<sup>15</sup> Véase el caso: Fiscal c. Bosco NTANGA, ICC-01/04-02/06.

<sup>16</sup> Véase el caso: Fiscal c. Germain KATANGA, ICC-01/04-01/07.

<sup>17</sup> Véase el caso: Fiscal c. Callixte MBARUSHIMANA, ICC-01/04-01/10.

<sup>18</sup> Véase el caso: Fiscal c. Sylvestre MUDACUMURA, ICC-01/04-01/12.

<sup>19</sup> Véase el caso: Fiscal c. Mathieu NGUDJOLO CHUI, ICC-01/04-02/12.

<sup>20</sup> Véase el enlace de la Corte consultado el 4-5-2016 en <https://www.icc-cpi.int/Pages/default.aspx>.

<sup>21</sup> Véase KUMBU KI NGIMBI, J.M., "National Courts: the situation in the Democratic Republic of the Congo", en: *Inducing compliance with international humanitarian law: lessons from the African Great Lakes Region*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 217-24.

<sup>22</sup> Thomas POGGE explica la diferencia entre los deberes positivos y los negativos relacionándolo con el cumplimiento de los Derechos Humanos y, en particular, la lucha contra la pobreza mundial en: POGGE, T., *¿Estamos violando los Derechos Humanos de los pobres del mundo?*, Cànoves i Samalú, Proteus (Colección Repensar"), 2013.

fomento de la “reconstrucción del Estado”<sup>23</sup> y del “Estado de Derecho”<sup>24</sup>. Estas medidas ponen en evidencia la importancia del fortalecimiento de las estructuras estatales o del desarrollo económico en la etapa post-conflicto a través de la capacitación (sobre todo en el ámbito del sector público a funcionarios, policías y el ejército)<sup>25</sup>.

## **II. LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO COMO ESTADO FRÁGIL**

Desde la II Guerra Mundial, el antiguo Zaire, -hoy RDC-, ha padecido unos conflictos bélicos particularmente devastadores y mortíferos<sup>26</sup>. Sin que sea posible contabilizar exactamente los muertos -por falta de estadísticas fiables- se calcula que, desde el final de los años noventa, habrán perecido más de cinco millones de personas. Muchas de esas muertes no se han producido directamente como consecuencia de la guerra sino por causas relacionadas con ella: enfermedades, desnutrición, falta de estructuras sanitarias básicas, extrema pobreza, etc. El deterioro de la situación se ha visto seriamente condicionado por el pasado dictatorial que legó unas infraestructuras básicas ya de por sí muy maltrechas y escasas.

Uno de los datos más llamativos de los conflictos recurrentes que han asolado el país es que no han consistido en el enfrentamiento armado entre ejércitos regulares. Sus protagonistas han sido y siguen siendo mayoritariamente grupos armados, rebeldes o paramilitares nacionales y extranjeros que operan en el territorio congoleño. Estos combatientes recurren a actos de violencia extrema, cebándose con las personas más vulnerables en su afán por humillar y sembrar el terror: la población civil. Ser mujer o niño es uno de los peligros más graves que pueden existir en la RDC, al menos en el

---

<sup>23</sup> En 2006, se creó una Comisión de Consolidación de la Paz como órgano asesor para ayudar a los Estados que salen de las situaciones de conflicto (consultado el 4-5-2016 en: <http://www.un.org/es/peacebuilding/>). Véanse: FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, PABLO A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 57(2), 2005, pp. 715-744; LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E., “La nueva Comisión de Consolidación de la Paz” en: BENEYTO, J.M.; BECERRIL, B. (Dir.), *Una nueva Organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2007, pp. 87-107.

<sup>24</sup> Consultado el 4-5-2016 en <http://www.un.org/es/ruleoflaw/>.

<sup>25</sup> Es lo que se llama “Desarme, Desmovilización y Reintegración” (DDR) y “Reforma del Sector de la Seguridad” (RSS): un conjunto de capacidades de las agencias de desarrollo ayudadas cada vez más por la experiencia del personal militar. Precisamente es uno de los mandatos encargados, primero a la Misión de Naciones Unidas en la RDC (MONUC) y luego a la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en la RDC (MONUSCO), pero cuyos avances están resultando lentos en lograr su eficacia.

<sup>26</sup> Véanse entre otros muchos: CERVERA VALLTERRA, M., “El caso de la República Democrática del Congo: efectos perversos de la globalización en un Estado fallido”, *Anuario de Derecho Internacional*, vol. 30, 2014, pp. 87-138; SRIRAM, C. L.; MARTÍ-ORTEGA, O.; HERMAN, J., “The Democratic Republic of Congo” en: SRIRAM, C. L.; MARTÍ-ORTEGA, O.; HERMAN, J., *War, conflict and Human Rights. Theory and Practice*, Londres-Nueva York, 2014, Routledge; ROYO ASPA, J. M., “La guerra de la RD Congo, más allá de sus recursos”, *Quaderns de Construcció de Pau*, nº 11, 2009; VACAS FERNÁNDEZ, F.; PARDO DE SANTAYANA, J., *El conflicto de los Grandes Lagos*, Madrid, Ministerio de Defensa (colección “Conflictos internacionales contemporáneos”, nº 1), 2005; TARDIF, E., “Minerales que suscitan pasiones...”, 2014; VÁZQUEZ CORTÉS, N. C., “Intervención humanitaria en Estados fallidos...”, *op. cit. supra*, 2014, pp. 866-904: consultado el 4-5-2016 en <http://www.redalyc.org/pdf/599/59940022002.pdf>.

Este del país. La explotación humana y la violencia sexual<sup>27</sup> son delitos tan comunes que están en el foco de la atención de la Comunidad Internacional.

## 1. Fragilidad estructural

La RDC posee uno de los niveles de fertilidad y de mortalidad más elevados de África<sup>28</sup>. La mayoría de su población es muy joven, lo que incide en el desarrollo y desenlace de los conflictos, generando numerosos casos de abandono de niños y de mujeres, de reclutamiento de niños-soldado<sup>29</sup> y de esclavitud sexual. Este factor intensifica la crueldad de los delitos. Además, una parte significativa de los congoleños vive en regiones remotas y mal comunicadas, pertenecientes al mundo rural especialmente retrasado. Ello provoca que la perpetración de violaciones de DDHH y DIH resulte a menudo ignorada y escape a todo control y reparación. Suelen ser únicamente las ONG u otros agentes humanitarios situados en el terreno quienes están en condiciones de prestar auxilio a las víctimas porque las autoridades públicas están ausentes.

Otro dato muy significativo es la extensión del territorio congoleño cuya superficie

---

<sup>27</sup> Véanse UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, *The World's Women 2015*: consultado el 4-5-2016 en <http://unstats.un.org/unsd/gender/worldswomen.html> y en relación con la RDC [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC\\_Reparations\\_Report\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC_Reparations_Report_fr.pdf) consultado el 4-5-2016.

<sup>28</sup> Véase: FONDO DE POBLACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *El poder de 1.800 millones. Los adolescentes, los jóvenes y la transformación del futuro. Estado de la población del mundo 2014*, 2014, pp. 110-111, consultado el 4-5-2016 en <http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/SWOP2014%20Report%20Web%20Spanish.pdf>.

<sup>29</sup> La vida no vale mucho y el alistamiento en un movimiento rebelde, cuando no es forzado, puede ofrecer incluso a estos jóvenes una oportunidad de enriquecimiento. La perspectiva de morir en combate no es mucho peor que la de vivir en la más absoluta pobreza.

El último informe de 2012 presentado por la RDC ante el Comité de Derechos del niño, éste último deploró que los niños fueran, junto a las mujeres, las principales víctimas de la violencia existente en el Este del país. El Comité reprobó severamente la situación de los niños en la RDC y su precaria situación por su utilización como soldados y por ser sometidos a las peores formas de violencia, incluidas la tortura y la mutilación. También se invitó a las autoridades congoleñas a presentar su informe inicial en relación con el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, del que es parte la RDC desde 2011 que todavía al día de hoy no se ha presentado. Al respecto, véanse las Observaciones Finales redactadas el 7-3-2012, en el marco del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, CRC/C/OPAC/COD/CO/1.

Asimismo véase, de forma más reciente, el Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en la República Democrática del Congo de 30-6-2014, S/2014/453: consultado el 4-5-2016 en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2014/453>. Este informe se centra en la situación existente entre los años 2010 a 2013 en las zonas afectadas por el conflicto de Kivu del Norte, Kivu del Sur, Katanga y la Provincia Oriental, y muestra que todas las partes en el conflicto han sido responsables de infracciones graves contra los niños. Se indica que el reclutamiento y la utilización de niños siguieron siendo un problema endémico y que la ONU documentó 4.194 casos (3.773 niños y 421 niñas). Se señaló que durante ese período continuó la tendencia a matar y mutilar a niños y a utilizar la violencia sexual, así como a realizar ataques contra escuelas y hospitales.

A mayor abundamiento, véase HUMAN RIGHTS WATCH, "Our School became the Battlefield. Using Schools for Child Recruitment and Military Purposes in Eastern Republic of Congo", 27 de octubre de 2015, consultado el 4-5-2016 en

[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/drcschools1015\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/drcschools1015_web.pdf).

comparada con Europa equivaldría a la que se extiende desde Portugal hasta Polonia<sup>30</sup>. Esta circunstancia complica el gobierno de la nación y el control efectivo del territorio por el propio Estado. Desde el punto de vista geográfico, la orografía de la RDC es muy diversa. En el centro, hay una depresión cubierta por un extenso bosque ecuatorial: el segundo pulmón del mundo después del Amazonas. Las cataratas Livingstone suponen un obstáculo insalvable. De ahí, que la mayoría de las exportaciones tengan que efectuarse por el Este, una zona impracticable, fragosa, muy inaccesible y sin apenas comunicaciones terrestres. Además, al tratarse de un Estado sin apenas litoral, –con sólo 37 kilómetros en una estrecha franja marítima en la costa atlántica-, el transporte de mercancías para llegar a los puertos del Océano Índico tiene que atravesar varios países antes de ser expedidos para su procesamiento en los países asiáticos. Esta circunstancia genera consecuencias negativas para el país dada su dependencia económica de las exportaciones derivadas de su patrimonio natural, lo que promueve y dificulta el control de un mercado negro muy pujante que favorece precios mucho más bajos que en otros países dotados de recursos del mismo género. Es lo que está sucediendo todavía con el famoso “coltán”, que también se extrae en Australia o en Brasil. Para salir de la RDC, los recursos minerales situados mayoritariamente al Este del país tienen que atravesar otros Estados que no se caracterizan precisamente por su estabilidad, siendo además que muchos de ellos se aprovechan económicamente del comercio ilegal de los recursos congoleños para venderlos en el mercado mundial.

Desde el punto de vista geológico, la RDC es uno de los países más ricos de África en yacimientos minerales. Desde los tiempos de su colonización, algunos observadores tildaron su patrimonio como un “verdadero escándalo geológico”, y eso que entonces no se habían practicado aún las prospecciones que cabría efectuar con los medios materiales y tecnológicos actuales. La RDC desempeña por ello una posición geoestratégica esencial a nivel mundial respecto de determinados minerales. Según las evaluaciones realizadas por sendos organismos geológicos británico (*British Geological Survey*<sup>31</sup>) y norteamericano (*U.S. Department of Interior*<sup>32</sup>), la RDC alberga el 55% de las reservas mundiales de cobalto y el 30% de las reservas mundiales de diamantes y posee toda suerte de recursos naturales y minerales: tantalio-niobio, cobre, tungsteno-wolframio, casiterita-estaño, cobalto, oro, germanio, uranio, petróleo, madera, etc., lo que la hace propensa a la depredación económica que lleva sufriendo desde hace décadas.

Sin embargo, lo que hizo tristemente famoso al país en la década de los noventa fue la famosa “guerra del coltán”<sup>33</sup>. Hoy, los llamados “minerales de conflicto” están en el

---

<sup>30</sup> La RDC está enclavada en la Región de los Grandes Lagos africanos y a lo largo de 10.000 kilómetros linda con nueve Estados africanos, prácticamente sin comunicación marítima. Véanse dos los mapas publicados por la ONU y consultados el 4-5-2016 en: <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/drcongo.pdf> y <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/eastdrc.pdf>.

<sup>31</sup> Véase la web de la British Geological Survey, consultada el 4-5-2016 en <http://www.bgs.ac.uk>.

<sup>32</sup> Véase en la web del *United States Department of Interior*, los [United States Geological Survey \(USGS\)](http://www.usgs.gov), consultados el 4-5-2016 en: <http://www.usgs.gov>.

<sup>33</sup> El “coltán” es el apelativo que en África se da a la mezcla formada por la “columbita” con el “tantalio”: dos minerales de fácil extracción que se suelen presentar combinados. El coltán tiene la peculiaridad de

centro de las preocupaciones de la Comunidad Internacional. Son conocidos con las siglas “3Ts” que se corresponden con la traducción inglesa del estaño-casiterita (*Tin*), el tantalio-niobio (*Tantale*) y tungsteno-wolframio (*Tungsten*), aunque también se incluye al oro<sup>34</sup>, y habría que añadir los diamantes.

Los minerales de las 3Ts son utilizados para la fabricación de la tecnología electrónica militar, espacial y química. Estos minerales son un tipo de materias primas estratégicas esenciales de uso industrial. Su característica más notable y valiosa en los tiempos que corren es su aplicación en la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Estos minerales sirven tanto para el desarrollo de estaciones espaciales como para la fabricación de las naves tripuladas que se lanzan al espacio o de las armas más sofisticadas.

Respecto del “coltán”, su valor se disparó vertiginosamente al comienzo del milenio –en el año 2000- coincidiendo con el *boom* de la fabricación de consolas, teléfonos móviles, ordenadores y otros aparatos electrónicos para cuya fabricación resulta necesario. Ello desencadenó desde entonces lo que se conoce como la “militarización de la actividad minera”. El coltán y otros recursos naturales fueron utilizados como moneda de cambio para obtener las armas y municiones necesarias para prolongar los conflictos en el Este del país<sup>35</sup>. Quizás no sea casualidad que la mayoría de los grupos militares y paramilitares se concentrasen en el Este del país, donde se halla la mayoría de estos valiosos minerales congoleños, sea una zona de orografía escarpada e impenetrable fuera del control estatal. Si durante la guerra, esta zona fue el escenario de la ocupación militar y de la confrontación bélica, todavía no es una zona totalmente pacificada, inestable y violenta.

---

encontrarse a muy poca profundidad del subsuelo y su explotación se puede efectuar de forma artesanal, que no industrial. Esta circunstancia determina unas condiciones laborales de explotación minera en régimen casi de esclavitud. Véanse: NEST, M., *Coltan*, Cambridge: Policy Press, 2011; WHITMAN, S., “Sexual violence, coltan and the Democratic Republic of Congo”, en: SCHURR, M.; SWATUK, L., *Natural resources and social conflict: towards critical environmental security*, Basingtoke, Macmillan, 2012, pp. 128-151, consultado el 4-5-2016 en: <http://www.palgraveconnect.com/pc/doifinder/view/10.1057/9781137002464>.

<sup>34</sup> Estos minerales se caracterizan por la gran volatilidad de sus precios, hecho que hace especialmente vulnerable a la RDC y a su población por su dependencia de la exportación de estos recursos minerales y porque son fuente vital de subsistencia para muchos congoleños.

<sup>35</sup> En el marco de la aplicación de las *Directrices sobre las empresas multinacionales* de la OCDE, en 2007, la ONG *Global Witness* denunció a la empresa británica *Afrimex* por comerciar con los minerales congoleños para alimentar el brutal conflicto y los graves abusos de derechos humanos en la RDC. En este asunto se verificó el fracaso que supone cuando se comprueba que una compañía infringe las Directrices, no se toman medidas de seguimiento eficaces para supervisar su adhesión a la declaración final y recomendaciones. Véase en [http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/afirmex\\_ncp\\_complaint\\_fr.pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/import/afirmex_ncp_complaint_fr.pdf) consultado el 4-5-2016. CATA BACKER, L., “Rights and Accountability in Development (Raid) c. DAS Air and Global Witness v. Afrimex: Small Steps towards an Autonomous Transnational Legal system for the Regulation of Multinational Corporations”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 10 (1), 2009, pp. 259-307.

Un problema jurídico añadido es el beneficio que obtienen numerosas empresas, muchas de ellas empresas multinacionales<sup>36</sup> que se relacionan con la extracción, el procesamiento y/o la comercialización de los productos fabricados a partir de estos minerales. La relación de las empresas multinacionales con la actividad extractiva es un hecho particularmente discutido, cuando el desarrollo de esta actividad determina violaciones de DDHH. Hágase notar al respecto la dificultad de atribuir responsabilidad jurídica internacional a las personas jurídicas por su implicación más o menos directa con este tipo de infracciones. De hecho, uno de los mayores inconvenientes de la actividad extractiva es que, en la explotación, el procesamiento y la comercialización de los minerales interviene una larga cadena de suministro -demasiados intermediarios- desde que se extraen hasta que los productos tecnológicos llegan al consumidor final. Este hecho dificulta tremendamente la prueba y atribución de responsabilidad jurídica por la conducta de las empresas. Para ello, se está planteando la puesta en marcha de mecanismos de seguimiento o trazabilidad de los minerales a través de sistemas de certificación parecidos a los existentes con los diamantes en el marco del llamado “Proceso Kimberley”. A este respecto también hay que citar el proceso de certificación conocida como “Iniciativa Regional contra la explotación ilegal de los recursos naturales” (IRRN) y creado por la Conferencia Internacional de los Grandes Lagos.

Existe pues una creciente preocupación jurídica internacional por las conductas de empresas que intervienen en la larga cadena de suministro de estos recursos naturales si éstas están relacionadas con la vulneración de los Derechos Humanos. Esta inquietud se está traduciendo en la interesante regulación jurídica internacional adoptada por algunas organizaciones internacionales como la ONU<sup>37</sup>; la OCDE<sup>38</sup>, la Unión Europea<sup>39</sup>, e

---

<sup>36</sup> Véanse entre otros: MARTÍN-ORTEGA, O., *Empresas multinacionales y Derechos Humanos en Derecho Internacional*, Barcelona, Bosch, 2007; MOLANGO, M.M., “Blood diamond” to “Blood Coltan”: should International Corporations pay the Price for the Rape of the DR Congo?, *Gonzaga Journal of International Law*, n° 12/2, 2009: consultado el 4-5-2016 en [http://works.bepress.com/maheta\\_molango/1](http://works.bepress.com/maheta_molango/1); DE PUTTER, T.; DELVAUX, C., “Certifier les ressources minérales dans la région des Grands Lacs”, *Politique Étrangère*, n° 2, 2013, pp. 99-112; ZAMORA CABOT, F.; GARCÍA CÍVICO, J.; SALES PALLARÉS, L., *La responsabilidad de las multinacionales por violaciones de derechos humanos*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2013; etc.

<sup>37</sup> Véase el informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, A/HRV/17/31, de 21-3-2011. Véase ESTEVE MOLTÓ, J. E., “Los Principios Rectores sobre las empresas transnacionales y los Derechos Humanos en el marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar, ¿hacia la responsabilidad de las corporaciones o la complacencia institucional?”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, n° 27, 2011, pp. 317-351; RUGGIE, J. (2014), *¿Solo negocio? Empresas multinacionales y Derechos Humanos*, Barcelona, Icaria, 2014; ZAMBRANA TEVAR, N., “Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los Derechos Humanos” en: ZAMORA CABOT, F.; GARCÍA CÍVICO, J.; SALES PALLARÉS, L., *La responsabilidad de las multinacionales por violaciones de derechos humanos*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá, 2013, pp. 41-61.

<sup>38</sup> Véanse: OCDE, *Directrices de la OCDE sobre las empresas multinacionales* (revisión 2011, consultado el 4-5-2016 en: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>) y OCDE, *Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsable de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo*, 2013: consultado el 4-5-2016 en

incluso por algún Estado como Estados Unidos -a través de la Ley DODD-FRANK<sup>40</sup>. Estas reglamentaciones pretenden de las empresas una actuación responsable basada en la adopción de medidas de “debida diligencia” y/o de mecanismos de seguimiento o certificación de la trazabilidad o rastreabilidad de estos minerales. Estas herramientas pueden apuntar en la buena dirección dada la importancia decisiva que tiene para las empresas multinacionales su imagen de marca, su reputación, así como su interés en mostrar públicamente que los bienes que ofertan en los mercados son productos libres de “minerales de conflicto”. Estas empresas tienen especial interés en demostrar a sus potenciales consumidores que llevan a cabo un comportamiento responsable que no repercute negativamente en sus cuentas financieras. Cabe dudar todavía sobre su verdadera eficacia a corto, a medio y a largo plazo. Por ahora, se advierten reticencias y tímidos compromisos asumidos por las corporaciones internacionales en la provisión de estos minerales.

Una regulación eficaz es sin duda un asunto crucial, una solución de futuro que se requiere esfuerzos normativos excepcionales. De hecho, cabe sugerir la promoción de una actuación multilateral concertada verdaderamente comprometida por parte, tanto de agentes públicos -como Estados y Organizaciones Internacionales-, como sobre todo, por parte de los agentes privados involucrados en el aprovechamiento de estos recursos procedente de los diferentes ámbitos geográficos y que intervienen en la larga cadena de suministro. Seguramente, la medida más efectiva requeriría de la negociación de un tratado internacional de ámbito universal promovido por las Naciones Unidas en la materia –encontrable dentro de las aspiraciones de Inmanuel WALLERSTEIN<sup>41</sup> de

[https://www.telefonica.com/documents/364672/374863/LIBRO\\_DEBIDA\\_DILIGENCIA\\_FINAL.pdf/82f7ee33-b625-4d78-8ca3-9905c6c34f08](https://www.telefonica.com/documents/364672/374863/LIBRO_DEBIDA_DILIGENCIA_FINAL.pdf/82f7ee33-b625-4d78-8ca3-9905c6c34f08).

<sup>39</sup> Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de la Unión para la auto-certificación de la diligencia debida en la cadena de suministro de los importadores responsables de estaño, tantalio y wolframio, sus minerales y oro originarios de zonas de conflicto de alto riesgo, *doc. COM (2014) 111*, de 5-3-2014; y el informe del Parlamento Europeo de 24-4-2015 sobre la Propuesta de Reglamento, A8-0141/2015 (primera lectura del procedimiento legislativo ordinario).

<sup>40</sup> Véanse: *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, section 1502*, 111th Congress Public Law 203, 21-7-2010; CLARK, R., “The Control of Conflict Minerals in Africa and a Preliminary Assessment of the Dodd-Frank wall Street Reform and Consumer Act” en: SOUTH, N.; BRISMAN, A. (ed.), *Routledge International Handbook of Green Criminology*, Londres-Nueva York, Routledge, 2013, pp. 214-229; DE PUTTER, T., “Considérations et perspectives sur la question de l’exploitation illégale des ressources minérales dans la Région des Grands Lacs et sur le “Dodd-Frank Act” américain” en: MaARYSSE, S.; TSHOMBA, O., J., *Conjonctures congolaises. Chroniques et analyses de la RD Congo en 2011*, París, L’Harmattan (“Cahiers Africains/Afrika Studies n° 80”), 2012, pp. 61-74. Sobre el grado de cumplimiento de esta ley por parte empresas radicadas en Estados Unidos, véase: GLOBAL WITNESS, AMNESTY INTERNATIONAL, *Digging for Transparency How U.S. companies are only scratching the surface of conflict minerals reporting*, abril 2015, consultado el 4-6-2016 en: file:///C:/Users/mariacv.DERINT09/Downloads/Digging\_for\_Transparency\_hi\_res.pdf.

<sup>41</sup> WALLERSTEIN, I., *Universalismo europeo: el discurso del poder*, Madrid, Siglo XXI, 2007. A partir de su teoría del sistema-mundo, con fundamento en un estudio realizado de una perspectiva histórica a muy largo plazo, WALLERSTEIN apuesta por un “universalismo-mundo o global”. Defiende la existencia de unos valores universales globales que no sean establecidos por ninguna retórica o interés predominante, sino creados y contruidos por todos, “Estados centrales” y “Estados periféricos”. La empresa humana de fomentar estos valores es el gran desafío moral de la humanidad. El problema radica en cómo llevar a cabo la transformación que permita identificar estos valores “autolegitimados”. Señala

alcanzar el “universalismo-universal” que este autor maneja. La razón de ser de esta propuesta es la indiscutible y creciente interacción entre los conflictos en sus diversas formas y la gestión y el aprovechamiento de los recursos naturales en el momento de desafortunada aceleración económica. Es insuficiente el compromiso de algunos actores, es necesario el compromiso de todos, incluyendo por qué no al mundo asiático.

En la doctrina, autores como Paula CASAL, Thomas POGGE y Hillel STEINER reflexionan y debaten y critican<sup>42</sup> las propuestas de establecer sea un impuesto aplicable de forma general a los recursos naturales, sea un Fondo para distribuir lo recaudado a escala global para reducir la pobreza e impedir que el cambio climático la incremente<sup>43</sup>. A nuestro entender, quizás aquejadas de una perspectiva un tanto utópica, faltaría por examinar en detalle las condiciones de dicha negociación, su posible aceptación y, sobre todo su viabilidad práctica como solución a un problema vinculado al concepto filosófico de la justicia global<sup>44</sup>.

## **2. Fragilidad política**

La desaparición política de MOBUTU creó una situación de desorden profundo que favoreció la llegada al poder de Laurent-Desiré KABILA (KABILA-padre) gracias al apoyo de sus vecinos Ruanda, Uganda y Burundi, a los que prometió la concesión de suculentos contratos para la extracción de sus codiciados recursos naturales. El proceso de instauración en el poder de KABILA desencadenó la llamada “Primera Guerra del Congo” contra MOBUTU. Pero, cuando KABILA se convirtió en presidente, cambió radicalmente de posición: “agradeció los servicios prestados” a sus antiguos aliados y les forzó a abandonar el suelo congoleño. Ruanda, Uganda y Burundi se sintieron traicionados. En agosto de 1998, estalló la “Segunda Guerra del Congo” o “Primera

---

WALLERSTEIN que sólo hay esperanzas en su realización si el mundo es capaz de ir más allá de la perspectiva ideológica de los más fuertes y avanza hacia la apreciación de un bien verdaderamente común. Añade que, una apreciación global como ésta requiere una base concreta diferente, una estructura más igualitaria que no ha sido nunca construida hasta ahora. Cualquier ideología predominante, además de ser una doctrina moral ambigua, ataca los crímenes que cometen algunos y cierra los ojos de los que son cometidos por otros aunque sirvan su justificación en criterios de derecho natural. La historia del predominio ideológico que es tan viejo como el nacimiento del Derecho Internacional. Debe enseñar un poco de humildad frente al sentido de superioridad que lo caracteriza, si bien los defensores de estos planteamientos desde siempre han sido y serán tildados de ingenuos, ineficaces y cómplices del mal. Se remonta a la gran discusión entre Bartolomé DE LAS CASAS y SEPÚLVEDA pero lo extrapola al momento actual.

Sirvan pues estas reflexiones para insistir una vez más en la necesidad de los cambios estructurales de los Estados en situación de fragilidad se acometa preferente desde dentro, para dotarlos de legitimidad, amen si se recurre a un auxilio exterior neutral, solidario y aséptico.

<sup>42</sup> Véanse entre otros GILBERT, P., “Comentarios sobre a concepción de la justicia global del Pogge”, *Revista Latinoamericana de Filosofía*, vol. 32 (2), 2007, consultado el 4-5-2016 en <http://www.scielo.org.ar/pdf/rif/v33n2/v33n2a03.pdf>.

<sup>43</sup> Véase CASAL, P.; POGGE, T.; STEINER, H. *Un reparto más justo del Planeta*; POGGE, T.; MEETHA, K., *Global Tax Fairness*, Oxford, Oxford University Press.

<sup>44</sup> Véase entre otros: CORTÉS RODAS, F., “Una crítica a las teorías de justicia global: al realismo, a Rawls, Habermans y Pogge”, *Ideas y valores*, vo. 142, 2010, 93-110; NAGEL, T., “El problema de la justicia global”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, pp. 169-196; consultado el 4-5-2016 en: [http://www.palermo.edu/derecho/revista\\_juridica/09Jurica07.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/09Jurica07.pdf); etc.

Guerra Mundial Africana”, una guerra internacional de consecuencias gravísimas. Esta guerra involucró a siete países: Angola, Burundi, Ruanda, Uganda, Zimbabue, Namibia, Chad y Sudán. En ella, los ejércitos y los grupos armados extranjeros llegaron a ocupar dos tercios de RDC. La facilidad con la que KABILA se había hecho con el poder hizo creer a los antiguos aliados que la ocupación del país iba a ser más sencilla de lo que fue en realidad. La dimensión de la RDC, -alrededor de 2.300.000 km<sup>2</sup>-, y las dificultades del terreno y de las comunicaciones dificultaron la empresa<sup>45</sup>.

A raíz de estos hechos, la RDC presentó tres demandas ante el Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) frente a Ruanda, Burundi y Uganda, respectivamente, alegando la violación de la prohibición del recurso a la fuerza por parte de esos países. Las demandas contra Ruanda y contra Burundi fueron archivadas por desistimiento de la RDC (15-1-2001)<sup>46</sup>, mientras que la demanda frente a Uganda prosperó y se entró en el fondo. En su sentencia de 2005<sup>47</sup>, el TIJ condenó a Uganda por la violación grave de la prohibición de uso de la fuerza y del principio de no intervención, así como por la vulneración de los DDHH y del DIH por amparar y llevar a cabo acciones militares contra la RDC en su territorio y al apoyar activamente desde el punto de vista militar, logístico y financiero fuerzas irregulares que operaron la RDC hasta 2003<sup>48</sup>. Lamentablemente, como ha señalado M. J. CERVELL HORTAL<sup>49</sup>, con este fallo, el TIJ desaprovechó una espléndida ocasión para pronunciarse sobre el alcance del principio de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales en los tiempos actuales, tema que constituía el trasfondo del asunto<sup>50</sup>.

<sup>45</sup> A pesar de que el Norte de la RDC está atravesado por uno de los ríos más caudalosos del mundo, el Río Congo, que cruza de lado al lado el país, la falta de comunicaciones es casi absoluta.

<sup>46</sup> Véanse: la Ordonnance du 30-1-2001, (*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo*) (RDC c. Burundi) y Ordonnance du 30-1-2001, (*Affaire des activités armées sur le territoire du Congo*) (RDC c. Rwanda). En estos dos casos, las demandas no prosperaron. Posteriormente, la RDC presentó una nueva demanda contra Ruanda en la que el TIJ se declaró no competente (Sentencia del TIJ de 3-2-2006 (*Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002)*) (RDC c. Rwanda) (*compétence de la Cour et recevabilité de la requête*)).

<sup>47</sup> Véase la sentencia del TIJ de 19-12-2005, *affaire des activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda)*, C.I.J. Recueil 2005, 169, consulta el 4-5-2016 en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10454.pdf>.

Diez años después, el TIJ se ha pronunciado sobre la inejecución de la sentencia de 2005. Atribuye a la falta de acuerdo de los litigantes la solución al tema de la reparación de los daños. En su decisión de 11 abril de 2016, el TIJ ha prorrogado hasta septiembre de 2016 la presentación sus propuestas de entendimiento de los dos litigantes. Véase el comunicado de prensa de 21-4-2016, *affaire des activités armées sur le territoire du Congo (RDC c. Ouganda)*: consultado el 4-5-2016 en <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/19011.pdf>.

<sup>48</sup> Por todo ello, se animó a Uganda a proceder a la reparación de los perjuicios causados en virtud del Derecho Internacional.

<sup>49</sup> Véase CERVELL HORTAL, M.J., “La explotación ilegal de los recursos naturales de un Estado a la luz de la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia sobre las actividades armadas en el territorio del Congo, *Anuario Español de Derecho Internacional*, n° 22, 2006, pp. 559-577, especialmente pp. 576-577.

<sup>50</sup> Aunque la mayoría de los Estados vecinos alegaron su presencia en territorio congoleño por razones de seguridad, en realidad preservaban los intereses, las estrategias y las redes comerciales creados por ellos para asegurarse la explotación de los recursos naturales de la RDC. Véase SOLVIT, S., *RDC, Rêve ou illusion? Conflits et ressources naturelles en République Démocratique du Congo*, París, L’Harmattan, 2009.

La RDC atraviesa hoy un proceso de transición democrática todavía muy frágil<sup>51</sup> y carece de buena gobernanza<sup>52</sup>: su Jefe de Estado es Joseph KABILA (KABILA-hijo) y la Constitución se aprobó en 2006. En 2013, se adoptó un importante acuerdo regional, el Acuerdo Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación para la RDC y la Región<sup>53</sup>, en el que se han depositado grandes esperanzas. Pero, aunque se ha alcanzado una estabilidad relativa, diversos grupos armados continúan su lucha armada: la violencia, la inestabilidad y la comisión de violaciones de DDHH y del DIH siguen presentes de forma perpetua, casi imparable<sup>54</sup>. En definitiva, la RDC se halla en un proceso de consolidación de la paz todavía muy preocupante.

### **III. ACCIÓN INTERNACIONAL EN FAVOR DE LOS ESTADOS FRÁGILES**

El Derecho internacional ha tratado de dar respuesta a la fragilidad de los Estados desde distintas perspectivas [regulación del uso de la fuerza, Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), administración internacional de territorios, aplicación del principio de la Responsabilidad de Proteger, etc.]. Sin embargo, sólo algunas de las iniciativas más recientes (*New Deal* de Busan, Principios de la OCDE) están enfocadas a ofrecer una solución holística al problema de la fragilidad. Con todo, cabe destacar ciertas actuaciones que apuntan en esta dirección<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Desde el final de la Guerra Fría, la democracia se ha extendido en buena parte de los Estados del Planeta, muchos de ellos en África. Sin embargo, en la transición democrática aunque se celebren elecciones, no existen apenas los controles necesarios para asegurar el buen funcionamiento de estas democracias.

<sup>52</sup> Según el índice utilizado por la Fundación MO IBRAHIM que mide el nivel de gobernanza en África, en 2015, la RDC se encuentra en la posición 48 de los 54 Estados evaluados: consultado el 4-5-2016 en <http://www.moibrahimfoundation.org/iiag/data-portal/>. Sobre la temática de la gobernanza en el momento actual, véase especialmente GRAZ, J.-C., *La gouvernance de la mondialisation*, París, La Découverte (Colección "Repères"), 2013.

<sup>53</sup> Véase la carta de 4-3-2013 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General que contiene el Acuerdo Marco sobre la Paz, la Seguridad y la Cooperación para la República Democrática del Congo y la región, S/2013/131 de 5-3-2013, consultado el 4-5-2016 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/131>. Este acuerdo fue firmado en Addis-Abeba en febrero de 2013.

<sup>54</sup> Véase el informe final del Grupo de Expertos que conforma el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa la RDC, presentado el 12 de enero de 2015, S/2015/19 y consultado el 4-5-2016 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/19>. En este documento, se da cuenta de la actuación de los grupos armados extranjeros (las Fuerzas Democráticas Aliadas y las Fuerzas Democráticas de Liberación de Ruanda) y congoleños (Movimiento 23 de Marzo, Mai Mai Yakutumba, Mai Mai Morgan) y se abunda en las violaciones de DDHH y de DIH (niños-soldado, tortura y malos tratos, secuestro y esclavitud, atentados contra hospitales, conversión forzada, violencia sexual o masacre), pp. 3-37.

<sup>55</sup> Sobre este asunto véase *in extenso*, GARCIANDÍA GARMENDIA, R. (2013), *De los Estados fallidos a los Estados frágiles...*, 2013, capítulos III y IV.

## 1. Iniciativas de las Naciones Unidas

Tras la “Segunda Guerra del Congo”, el Consejo de Seguridad de la ONU ha empleado toda una serie de herramientas para auxiliar a la RDC, que no han podido todavía fortalecerla como Estado y cuya eficacia está tardando en mostrarse.

A finales de 1999, se puso en marcha una Operación de Mantenimiento de la Paz: la “Operación de Mantenimiento de la Paz en la RDC” (MONUC)<sup>56</sup>, que en julio de 2010 se transformó en la “Operación de Estabilización en la RDC” (MONUSCO)<sup>57</sup>. Incluso han intervenido otras organizaciones internacionales como la UE<sup>58</sup>.

En el año 2000, el Consejo de Seguridad instó a la constitución de un grupo de expertos para el examen del problema de fondo de todos los conflictos recurrentes en la RDC, a saber: la explotación ilícita de los recursos naturales. Los trabajos de este grupo se prolongaron hasta 2003<sup>59</sup>. En sus conclusiones, el grupo de expertos publicó una lista de empresas de todo el mundo que habían participado en el expolio de parte de las riquezas naturales de la RDC durante años. Fue entonces cuando se decidió dirigir la lucha contra la explotación de algunos recursos congoleños, las 3Ts y el oro, dejando fuera de foco de atención otros recursos como la madera o los diamantes.

---

<sup>56</sup> Véase la resolución 1279 de 30-11-1999, S/RES/1279.

<sup>57</sup> Esta misión de paz asumió su mandato original el 1 de julio de 2010 a través de la resolución 1925 (2010) a la que se autorizó a utilizar todos los medios necesarios para llevar a cabo su mandato, que incluía, entre otras cosas, la protección de la población civil, el personal humanitario y los defensores de los derechos humanos bajo inminente amenaza de violencia física, y apoyar al Gobierno de la RDC en sus actividades de estabilización y consolidación de la paz.

La última versión del mandato de la MONUSCO está recogida en la resolución 2147 de 2014 adoptada el 28-3-2014, S/RES/2147 (2014). En la resolución 2277 de 30-3-2016, el Consejo de Seguridad ha prorrogado el mandato de la MONUSCO hasta el 31-3-2017, S/RES/2277 (2016). En esta resolución se establece como *“prioridades estratégicas de la MONUSCO [...] la consecución de los siguientes objetivos: a) La protección de los civiles, mediante una amplia estrategia en la que participen todos los componentes de la MONUSCO, incluso mediante una reducción de la amenaza que plantean los grupos armados congoleños y extranjeros y la violencia contra los civiles, incluida la violencia sexual y por razón de género y la violencia contra los niños, a un nivel que puedan afrontar eficazmente la justicia y las instituciones de seguridad congoleñas; b) La estabilización mediante la creación de instituciones estatales funcionales, profesionales y sujetas a la rendición de cuentas, incluidas instituciones judiciales y de seguridad, y mediante el apoyo a la creación de un entorno propicio para celebrar las elecciones de manera pacífica, creíble y sin demoras al tiempo que se reducen los riesgos de inestabilidad, incluido un espacio político abierto, y la promoción y protección de los derechos humanos”*.

<sup>58</sup> La UE actuó en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa en su proyecto de reforma del sector de la seguridad (militar y policía) para contribuir a la paz y a la estabilidad en África. Véase la Acción común 2005/355/PESC del Consejo de 2-5-2005, relativa a la misión de asesoramiento de la UE en materia de reforma del sector de la seguridad (RSS) en la RDC (EUSEC RD Congo) y la Acción común 2007/405/PESC del Consejo de 12-6-2007, relativa a la misión de policía de la UE en el marco de la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su interrelación con la justicia en la RDC (EUPOL RD Congo).

<sup>59</sup> Véase el informe provisional, de 16-I-2001, del Grupo de Expertos encargado de examinar la explotación ilegal de recursos naturales y otras formas de riqueza en la RDC, S/2001/49; el informe, de 12-4-2001, S/2001/357; el informe adicional de 13-11-2001, S/2001/1072, 12-14; el informe provisional, de 22-5-2002, S/2002/565; el informe, de 16-10-2002, S/2001/1146 y; el informe final, de 23-X-2003, S/2003/1027.

La ONU también ha establecido con posterioridad un embargo de armas<sup>60</sup> y ha creado un comité de sanciones<sup>61</sup> a partir del cual se ha constituido otro nuevo grupo de expertos focalizado en la situación de la RDC cuyas conclusiones finales se han presentado en 2015<sup>62</sup>. En este informe se dió cuenta de la presencia y acción continuada de grupos armados y del fracaso de la labor de desarme y de integración en las Fuerzas Armadas de la RDC (FARDC) a pesar de la realización de operaciones militares de mitigación del problema. Se constata que se siguen cometiendo violaciones de los DDHH y del DIH. Las investigaciones del Grupo confirmaron que los grupos armados extranjeros y los oficiales de las FARDC siguen involucrados la explotación y el comercio de los recursos naturales de contrabando. El Grupo estudió el caso concreto de la madera de construcción, el oro y las 3Ts.

## **2. La labor del Grupo del Banco Mundial**

Para actuar frente al problema de la fragilidad de los Estados, el grupo del Banco Mundial es uno de los organismos que cuenta con mayor experiencia. El BM efectúa investigaciones sobre la situación individual de los países en situación de debilidad con vistas a asignarles ayudas económicas, apelar a los donantes, proporcionar asistencia técnica y, dotarles de capacitación. A tal fin, emplea dos instrumentos clave: la Asociación Internacional de Fomento (*International Development Association*, con las siglas inglesas IDA)<sup>63</sup> y el Fondo para la construcción del Estado y de la Paz (*State and Peace-Building Fund*, con la sigla inglesas SPBF)<sup>64</sup>. Uno de los logros recientes del Grupo del BM ha sido la creación de la Unidad de Fragilidad, Conflicto y Violencia (FCV)<sup>65</sup>-antes conocido como Centro Global sobre Conflicto, Seguridad y Desarrollo (CCSD)-, destinado a servir de punto de conexión entre los diferentes actores que intervienen para dar apoyo a los Estados frágiles.

## **3. La labor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico**

La OCDE ha centrado su atención en mejorar la fragilidad en cuatro ámbitos de actuación: el diálogo internacional, la construcción de la paz, la financiación y la adopción de varios principios normativos aplicables<sup>66</sup>. Estos principios contemplan un

---

<sup>60</sup> Véase la Resolución 1493 de 28-7-2003, S/RES/1493.

<sup>61</sup> Véase la Resolución 1533 de 12-3-2004, S/RES/1533.

<sup>62</sup> Véase el informe final del Grupo de Expertos que conforma el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1533 (2004) relativa la RDC, presentado el 16 de octubre de 2015, S/2015/797 y consultado el 4-5-2016 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2015/797>.

<sup>63</sup> Véase en: <http://ida.worldbank.org/> consultado el 4-5-2016.

<sup>64</sup> Véase en: <http://www.worldbank.org/en/programs/state-and-peace-building-fund>, consultado el 4-5-2016.

<sup>65</sup> Véase en: <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence>, consultado el 4-5-2016.

<sup>66</sup> Véase: OCDE (2007), *Principios para el compromiso internacional de los Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*, en <http://www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictandfragility/docs/39465358.pdf>, consultado el 4-5-2016.

Los diez principios enunciados son los siguientes: 1. Tomar el contexto como punto de partida; 2. No hacer daño; 3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal; 4. Priorizar la prevención; 5. Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo; 6. Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas; 7. Alinearse con las

mecanismo de cumplimiento que el Estado frágil acepta voluntariamente; se basa en la consulta y la recopilación de información que puede materializarse en un informe. El último informe de seguimiento relativo a la RDC data del año 2010<sup>67</sup>.

#### 4. El “*New Deal* para el compromiso en Estados frágiles”

El *New Deal* para el compromiso en Estados frágiles nació en Busan (Corea del Sur) en 2011. Este instrumento parte de la experiencia obtenida de la labor del BM y de la OCDE pero trata de detectar sus errores y lagunas y propone mejoras<sup>68</sup>. Su interés radica en la aportación de un enfoque omnicompreensivo de la fragilidad incluyendo una nueva forma de actuación dirigida a mejorar las capacidades de los Gobiernos a la hora de resolver su problema de forma concertada.

En medio de la crisis financiera actual, la Comunidad Internacional parece estar dispuesta a cambiar algunas reglas existentes. En el *New Deal*, participan treinta y ocho Estados (frágiles y no frágiles) lo que les dota de mayor legitimidad que los demás instrumentos destinados a combatir la fragilidad. Lo conforman países, Organizaciones Internacionales y otros organismos (por ejemplo: los Bancos Regionales Asiático y Africano de Desarrollo, la Unión Europea, la OCDE, el BM, el grupo de desarrollo de la ONU y el G7+). Todos los miembros participan en el “Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado”<sup>69</sup> y se comprometen a cumplir sus objetivos. Los grandes ausentes son, entre otros, Estados Unidos y China.

prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes; 8. Alcanzar acuerdos sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales; 9. Actuar rápido, pero permanecer comprometido lo suficiente para tener probabilidades de éxito; y 10. Evitar bolsas de exclusión.

Véase un estudio detallado en: GARCIANDIA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles...*, 2013, pp. 127-138; HERNÁNDEZ LORENTE, M.J., *Cooperación al desarrollo en los Estados frágiles: una arquitectura de la ayuda diferenciada*, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM), Serie Documentos de trabajo, 2013, consultado el 4-5-2016 en: [https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-PLMP\\_Maria\\_Hernandez.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/docs/599-2013-11-16-PLMP_Maria_Hernandez.pdf).

<sup>67</sup> Véase: OCDE (2010), *Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires Rapport Pays 3: République Démocratique du Congo*.

<sup>68</sup> Véase: *El New Deal para el compromiso en Estados frágiles*, consultado el 4-5-2016 en: [http://www.pbsbdialogue.org/media/filer\\_public/8f/90/8f901f63-221a-4a3b-9881-f13f91149857/new\\_deal\\_es.pdf](http://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/8f/90/8f901f63-221a-4a3b-9881-f13f91149857/new_deal_es.pdf).

<sup>69</sup> Sobre esta iniciativa véase: <https://www.pbsbdialogue.org/fr/>, consultado el 3-5-2016. Se trata de un “foro de discusión entre los donantes y los gobiernos de los Estados afectados por el conflicto y situaciones de fragilidad, en lo que respecta al apoyo internacional para la consolidación de la paz y la construcción del Estado”, (GARCIANDIA GARMENDIA, R., *De los Estados fallidos a los Estados frágiles...*, 2013, p. 139).

El fundacional del “Diálogo Internacional para la consolidación de la paz y del Estado” nació en 2008 con el mandato de elaborar un conjunto de objetivos dirigidos a la consolidación de la paz y el fortalecimiento del Estado, así como un plan de acción para lograr un compromiso eficaz entre los Estados frágiles. Los primeros resultados alcanzados por este Diálogo se presentaron en Busan con ocasión de 4º Foro de Alto Nivel de 2011, que coincidió también con la adopción por los altos representantes del grupo 7+ junto a sus socios de ayuda a su desarrollo del *New Deal* y de establecer compromisos específicos para su desarrollo.

El *New Deal* de Busan incluye directrices concretas que deben guiar a los actores que actúan en entornos de fragilidad. El resultado es un instrumento inclusivo específicamente creado *ad hoc* para los Estados frágiles, basado especialmente en la prevención y el diálogo, pero que no impone sanciones. Como garantía de su aplicación, se emplea un sistema de control de su cumplimiento parecido al existente en el ámbito del Derecho internacional de los DDHH basado en la elaboración de informes periódicos<sup>70</sup>.

De entre los países firmantes del *New Deal*, cabe destacar la acción estatal conjunta del G7+<sup>71</sup>. El G7+ está integrado por Estados económicamente pobres pero poseedores de recursos naturales no renovables (petróleo, minerales y bosques). Una interesante iniciativa presentada por este grupo es el documento titulado “Recursos naturales en los países del G7+”,<sup>72</sup>. En él, se da cuenta de información clave sobre los recursos naturales conocidos, las principales industrias extractivas y las normas jurídicas y fiscales que 18 países están pensando poner en marcha para gestionar sus recursos aprendiendo unos de los otros. Se pone énfasis en el fomento de la gobernanza y de la transparencia.

La transparencia es precisamente el propósito principal de combate contra la corrupción postulada por una interesantísima experiencia práctica llamada “Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas” (*Extractive Industries Transparency Initiative* - conocido por las siglas inglesas EITI o por las siglas francesas ITIE)<sup>73</sup>. La EITI es una coalición global de empresas, Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil que trabajan conjuntamente para mejorar la transparencia y la gestión responsable de los ingresos obtenidos de los recursos naturales. La EITI existe desde más de hace diez años. Congrega actualmente a cuarenta y ocho países. La EITI parte de la consideración de que los recursos naturales tales como el petróleo, el gas, los metales o los productos minerales pertenecen a los ciudadanos de un país. La EITI nació ante el convencimiento de que lo que, a menudo, ocurre con los ingresos obtenidos de los recursos naturales es que están mal gestionados, o están demasiado expuestos a la corrupción, o simplemente a la guerra. La EITI parte del siguiente planteamiento: es un proyecto destinado a ayudar a los países menos adelantados a sacar el máximo provecho de los ingresos obtenidos de la gestión de los recursos naturales para que efectúen inversiones sociales y en infraestructuras mediante un procedimiento de auditoría, validación o verificación en la gestión los gastos. Siendo así, el EITI tiene la virtud de ofrecer autonomía e independencia a un Estado en dificultades económicas para obligarle a encarrilar su política económica sin necesitar ayuda económica externa.

---

<sup>70</sup> Uno de los últimos informes se presentó en 2014. Se trata del informe de seguimiento de 2014: consultado el 4-5-2016 en [http://www.pbsdialogue.org/media/filer\\_public/5e/4b/5e4b390c-4d7d-40fc-81e5-888ec013c423/ndmr14-fr.pdf](http://www.pbsdialogue.org/media/filer_public/5e/4b/5e4b390c-4d7d-40fc-81e5-888ec013c423/ndmr14-fr.pdf).

<sup>71</sup> Véase <http://www.g7plus.org/> consultado el 4-5-2016.

<sup>72</sup> A raíz de una de las reuniones del G7+, se presentó el documento: COLLIER, P., “*Petits taille et riches en ressources naturelles. Comment mettre les ressources naturelles au service du développement dans les pays du G7+*”, 2012, Consultado el 4-5-2016 en: <https://static.squarespace.com/static/52117f47e4b01103f3653a0f/5211a64de4b09309ea7cf8ec/5211a64de4b09309ea7cf8f2/1357799804007/Petits%20de%20taille%20et%20riches%20en%20ressources%20naturelles%20FRENCH%20.pdf>.

<sup>73</sup> Véase <https://eiti.org/> consultado el 4-5-2016.

El procedimiento es como sigue. Antes de que un país sea aceptado como "país candidato" a la EITI, su Gobierno debe cumplir cinco criterios de adhesión. La aplicación de la EITI implica una serie de actividades, pero en esencia se reduce a que los Gobiernos publiquen lo que reciben de las empresas extractoras y que éstas a su vez publiquen asimismo lo que pagan a los Gobiernos. Dichas cifras se cotejan después para ver si coinciden o no, según el caso. Se considera que un país está "conforme" una vez haya superado la evaluación durante el proceso de validación. La Junta Directiva de la EITI supervisa la iniciativa entre las conferencias mundiales, que tienen lugar cada dos años y reúnen a todas las partes implicadas en la EITI. En el caso de la RDC, ésta fue admitida como país candidato en noviembre de 2007 y ha sido declarada "país conforme" en julio de 2014. En diciembre de 2015, la RDC ha presentado su informe de conciliación correspondiente al ejercicio 2014"<sup>74</sup>.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES Y VALORACIÓN CRÍTICA DE LAS PROPUESTAS DE FUTURO**

La fragilidad de la RDC es paradigmática en gran medida por tratarse de un país dotado de abundantes recursos naturales, en situación de extrema pobreza y, sin pacificar. El análisis de la situación de la RDC nos permite efectuar las siguientes consideraciones generales.

En primer lugar, que la fragilidad que caracteriza a los países que conforman la Comunidad Internacional, en la medida en que son susceptibles de comprometer la paz, la estabilidad y la seguridad, no ya regional, sino internacional, es un asunto pendiente para el Derecho internacional. La fragilidad estatal es un desafío que exige pronta solución porque afecta a un número creciente de Estados y en último término a los individuos que habitan en una parte considerable de la Tierra. En nuestra opinión, es preciso poner en marcha herramientas individualizadas e institucionales por parte de la Comunidad Internacional que fortalezcan la estructura gubernamental de estos Estados y que les permita aminorar su situación de pobreza. Sólo de esta manera, estos países estarán en condiciones de satisfacer las necesidades de su propia población y podrán contribuir al buen orden internacional.

En segundo lugar, la solución a las situaciones de fragilidad exige una actuación preventiva. El deterioro de la fragilidad de un país puede resultar sumamente peligroso para la Comunidad Internacional en su conjunto. Dicha fragilidad es caldo de cultivo de la proliferación del terrorismo, el tráfico de armas, la delincuencia internacional organizada, las migraciones forzadas, el acaparamiento de tierras, los daños medioambientales, las violaciones graves de los DDHH y del DIH, entre otras graves consecuencias impredecibles. El problema se agudiza en los países con pobreza extrema por su propensión a desencadenar una espiral de violencia interminable e incontrolable. La situación es particularmente lamentable si dicha violencia acaba por convertirse en la

---

<sup>74</sup> Véase el informe de 2014 de la RDC para la EITI: consultado el 4-5-2016 en [https://eiti.org/files/rapport\\_de\\_conciliation\\_itie\\_rdc\\_2014\\_-\\_final.pdf](https://eiti.org/files/rapport_de_conciliation_itie_rdc_2014_-_final.pdf).

única solución de supervivencia a una situación de penuria<sup>75</sup> que puede ser utilizada por todo tipo de agentes de la realidad internacional con una acción u omisión más o menos directa (personas físicas o jurídicas) con la situación que allí acontece. El tema más dramático es que el blanco principal de las situaciones de inseguridad e inestabilidad que la fragilidad genera son los individuos que se quedan “atrapados” en estos territorios y en esta indigna situación. En el caso de la RDC, el asunto adquiere un cariz particular debido a la presencia continuada de grupos armados y paramilitares sin control. Las autoridades congoleñas desde Kinshasa, -debido a la lejanía y la inmensidad de la RDC-, son incapaces de asegurar el monopolio de la fuerza, de amparar a su población y proteger su territorio, lo cual revierte negativamente en la posibilidad de recaudar los ingresos públicos que podría generar la gestión de sus recursos naturales y que alimentarían las arcas públicas y cumpliría con los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en virtud de los cuales: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*” (art. 25) y el derecho de “[t]oda persona [...] a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” (art. 28). La falta del control territorial del Estado genera asimismo impactos medioambientales perniciosos, algunos irreversibles ligados a la actividad extractiva. Es el caso menos conocido de la situación de peligro y destrucción de los bosques congoleños<sup>76</sup>.

En tercer lugar, la fragilidad plantea retos complejos que exigen una respuesta omnicomprendensiva que evite duplicidades e incida en la coordinación de todos los actores en juego (Organizaciones Internacionales, ONGs, actores humanitarios, empresas multinacionales, etc.). Estos actores son muchos y cada uno persigue su propio fin, por lo que encontrar un justo y difícil equilibrio que entrañe responsabilidades diferenciadas y compartidas se revela un asunto delicado y complejo.

---

<sup>75</sup> Una reflexión moral sobre la pobreza y el orden económico actual se atribuye a Thomas POGGE al precisar que: “*Cuando las personas son demasiado pobres para satisfacer sus necesidades básicas de seguridad, a veces hay otros particulares que son los causantes de esta pobreza. El hambre puede deberse a que un terrateniente local sube los precios de alimentos al cambiar su producción de etanol –o puede ser debido a la corrupción de políticos que expulsan a los campesinos pobres de sus tierras para construir un casino o un centro comercial. También pueden estar en juego fallos obvios en el cumplimiento de los deberes de proveer. Pero el hambre es más comúnmente sistémica: surge en el contexto de un orden económico, a partir de los efectos de la conducta de muchos participantes del mercado que no pueden prever como sus decisiones – junto a la de otros muchos otros- afectarán a individuos particulares o incluso a la incidencia global de la pobreza severa*”. Véase POGGE, T., *¿Estamos violando los Derechos Humanos?*, pp. 41-42.

<sup>76</sup> CAMEL, L., *La RDC, le paradis du commerce illégal du bois?*, Le Monde de 13-6-2015; consultado el 4-5-2016 en [http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/06/03/la-rdc-paradis-du-commerce-illegal-du-bois\\_4646050\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2015/06/03/la-rdc-paradis-du-commerce-illegal-du-bois_4646050_3244.html); GLOBAL WITNESS, *The Cut-Price Sale of DRC's Forest. On tax avoidance and illegal deals in the Democratic Republic of Congo*, 28-10-2013; consultado el 4-5-2016 en <https://www.globalwitness.org/en/reports/cut-price-sale-drcs-forests/>. Estos abusos ya fueron denunciados en su día el Grupo de Expertos creado por el Consejo de Seguridad en 2000 como parte del estudio sobre la explotación ilícita de los recursos naturales. Véanse; el informe, de 12-4-2001, S/2001/357, 5, 8, 10, 17, etc.; o informe provisional, de 22-5-2002, S/2002/565, 2, 9, 10, etc.

En cuarto lugar, aunque lo que falta es un enfoque universal al problema que quizás pudiera resolverse a través de la adopción de una convención internacional de carácter global, en nuestra opinión, no hay que perder de vista dos elementos de base fundamentales: primero, la diversidad de los casos que se producen en función de la situación de cada país y, segundo, el hecho de que los auténticos responsables a la solución de la fragilidad deberían ser los Estados concernidos en virtud de la vigencia del principio de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. A ellos correspondería fortalecer eficazmente sus estructuras estatales, promover una auténtica cultura de control democrático y una mayor transparencia en la gestión de sus recursos naturales<sup>77</sup>. Es una tarea ardua, cuyos resultados se dilatarán en el tiempo, posiblemente décadas. Pero son los auténticos titulares legitimados para liderar estos cambios. Ello puede contribuir a que estos Estados frágiles si son poseedores de recursos naturales limiten su dependencia de la ayuda exterior<sup>78</sup>. En efecto, la ayuda económica internacional no es ni mucho menos la verdadera ni solución más eficiente. Una buena respuesta a este problema, -como ya se está impulsando en la RDC gracias a la “Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas”-, es utilizar los ingresos obtenidos de la explotación de sus recursos para fortalecer el Estado de Derecho, proporcionar servicios públicos y seguridad<sup>79</sup> y combatir la corrupción. Tampoco hay que desdeñar la actuación concertada de estos países a través del G7+. El G7+ apuesta por la promoción y la consolidación de la capacitación. La capacitación y la asistencia técnica pueden contribuir a corregir el rumbo de los Estados frágiles. Puede ayudar decisivamente a impulsar y ejecutar las reformas internas necesarias (reforma fiscal, educación, desarrollo rural, medidas medioambientales, fortalecimiento de los servicios de salud pública y otras medidas del estilo). También puede consistir en proporcionar asesoramiento a la hora de redactar contratos de explotación de sus recursos que no sean leoninos.

En quinto lugar, no parece que sea una casualidad que la fragilidad se produzca precisamente en países con recursos naturales tan demandados en el momento de extraordinario desarrollo económico actual. La globalización ha intensificado las

---

<sup>77</sup> Como señala COLLIER “*El cambio tendrá que originarse en el interior de estas sociedades pero las medidas y las políticas que [la Comunidad Internacional adopte] ayudarán a que las iniciativas propias tengan más probabilidades de acometerse y fructificar [...]. Vamos a necesitar un abanico de herramientas políticas para animar a los países más míseros a adoptar medidas que propicien el cambio. Hasta ahora hemos usado mal esas herramientas, luego hay un amplio margen para la mejora*”. Véase COLLIER, P., *El Club de la miseria...*, 2014, p. 36.

<sup>78</sup> La solución a través de la ayuda exterior tiene sus detractores como COLLIER o POGGE. Por ejemplo, éste último asevera que con la ayuda exterior no se erradica la pobreza ya que a menudo ésta no está destinada verdaderamente a promover el desarrollo. “*Nuestros políticos la destinan a aquellos capaces de reciprocidad, y que desean responder: a las empresas de exportación de los países donantes y a las élites político-económicas de los países en vías de desarrollo estratégicamente más importantes*”. Véase POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los Derechos Humanos*, Barcelona, Paidós (colección “Estado y sociedad”), 2005, pp.21-22. Véase también, como economista experto del Banco Mundial, véase el razonamiento en COLLIER, P., *El Club de la miseria...*, *ibíd.*, 2014, pp. 167 y ss.

<sup>79</sup> La falta de seguridad de un país no sólo perjudica a la población del país, desincentiva también la atracción de inversiones extranjeras, un hecho de capital importancia especialmente para los Estados frágiles dependientes de las exportaciones de sus recursos.

apetencias económicas de países como China<sup>80</sup> que requieren una gran demanda de recursos naturales para su desarrollo económico y tecnológico, aunque los Estados más ricos y de las economías emergentes no están exentos de la misma codicia y responsabilidad. El mercado se ha convertido en el principal protagonista gracias a la apertura de las fronteras económicas. Estas circunstancias han alimentado un tipo de conflictos bélicos que, más que perseguir una finalidad política, posee un objetivo económico en los que intervienen actores diversos (representantes de Estados, grupos criminales, multinacionales, etc.). Lamentablemente, ésta va a ser la tónica dominante y uno de los temas recurrentes y de necesarias solución para las próximas décadas.

Como reflexión final, habría que pensar en las palabras de POGGE<sup>81</sup> cuando afirma que *“cuando la fragilidad acentúa la pobreza y ésta persiste es porque no sentimos que su erradicación es imperiosa [...] y que las normas morales diseñadas para proteger el sustento y la dignidad de los vulnerables deberían imponer cargas sobre los más fuertes. [...] Los prósperos Estados occidentales [...]”* y –yo añadiría especialmente muchas empresas- *“disfrutan [...] de un aplastante dominio económico, político y militar sobre el resto del mundo. Mientras una gran parte de la humanidad obtiene apenas lo justo para sobrevivir”*<sup>82</sup>. Por este motivo, la Comunidad Internacional debería tener para con los más desfavorecidos un deber negativo de cumplimiento de los Derechos Humanos ya que la miseria es evitable. Preguntémonos qué pasará cuando esta fragilidad empiece a extenderse a Estados occidentales donde crece progresivamente la desigualdad<sup>83</sup>, qué ocurrirá entonces. ¿No será más eficaz una acción preventiva que se adopte lo antes posible en lugar mitigar el problema únicamente de paliativa?

---

<sup>80</sup> A tales efectos, cabe citar el acuerdo firmado entre la RDC y China en 1997 de la aportación de infraestructuras a cambio de recursos minerales, lo que ha suscitado críticas y recelos.

<sup>81</sup> Véase POGGE, T., *La pobreza en el mundo...*, 2005, pp. 15 y 17.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 19.

<sup>83</sup> Véase por ejemplo: STIGLITZ, J.E., *El precio de la desigualdad*, Madrid, Punto de Lectura, 2014, o el controvertido libro de PIKETTY, T., *El capital del siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2014; PIKETTY, T., *La Economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, Barcelona, Anagrama, 2015.