

DIPLOMACIA PREVENTIVA Y SISTEMAS DE ALERTA: EL CASO DE BURUNDI

Manuel Mindreau Montero*

Sin salida al mar, ocupando a penas 28 mil km² (aproximadamente el tamaño de Bélgica) y con 6 millones de habitantes, Burundi es un país extremadamente pobre ubicado en la región de los Grandes Lagos en Africa Central. Burundi tiene la misma mezcla étnica que la vecina Rwanda: una mayoría de origen Hutu y una minoría Tutsi. Sin embargo, a diferencia de Rwanda, los Tutsis burundeses lograron retener el control del gobierno por más tiempo y aún hoy las fuerzas armadas de ese país están integradas casi en su totalidad por Tutsis.

El presente artículo plantea algunas sugerencias para evitar una tragedia similar a la ocurrida en Rwanda en 1994. La primera sección presenta un resumen histórico de los violentos eventos ocurridos desde la independencia en 1962 hasta antes del golpe de estado de julio de 1996. Siguiendo las tesis de René Lemarchand, Filip Reyntjens y otros académicos, concluiremos que el conflicto actual no es consecuencia del odio secular entre Hutus y Tutsis, sino más bien el resultado de la sociedad dual surgida en ese país en décadas recientes, donde las relaciones heredadas de la dominación colonial, el proceso de transición a la democracia, la entremezcla y densidad poblacionales han contribuido por igual a la creación de una sociedad sumamente polarizada. En la segunda parte de este artículo, sobre la base de los estudios realizados por Michael Lund, Jürgen Dedring y León Gordenker, se revisarán una serie de indicadores de alerta relevantes para justificar la necesidad de implementar medidas de diplomacia preventiva que eviten que la situación actual se deteriore aún más. La última sección analiza cómo hasta el momento la comunidad internacional se ha mostrado renuente a intervenir en Burundi, en tanto que las medidas adoptadas a la fecha han resultado insuficientes para contener la violencia. Algunas conclusiones generales y recomendaciones específicas para desarrollar una iniciativa integral que permita detener futuras violaciones de derechos humanos y eliminar la amenaza de genocidio son presentadas al final del artículo.

* Economista (Universidad del Pacífico, Lima). Postgrado en Relaciones Internacionales, Graduate School of International Studies, University of Miami. Ha trabajado como consultor para el Banco Mundial, y como investigador en el Acuerdo de Cartagena y el North-South Center (Florida).

I. ORIGENES DEL CONFLICTO ÉTNICO EN BURUNDI

La mayoría de estudios etnográficos e históricos coinciden en que Burundi es un país compuesto por tres grupos étnicos distintos: los Hutus, los Tutsis y los Twa. Los Hutus (85% de la población) son descritos como un pueblo **bantu** de mediana estatura y complejión.¹ Los Tutsis (14%) serían de origen **hamítico**, altos y de complejión delgada, que llegaron de Etiopía en el siglo XVI. Finalmente, los Twa o Batwa (1%), una tribu de pigmeos, pequeños de estatura y de complejión gruesa, mayormente cazadores y alfareros que viven en los bosques y de marginal importancia para la vida del país. Sobre la base de esta descripción, muchos analistas políticos han concluido que el conflicto que enfrenta hoy a Hutus y Tutsis es el producto natural del desarrollo de identidades separadas a través de los siglos. Sin embargo, la mayoría de africanistas ha formulado duras críticas a esta tesis. René Lemarchand, por ejemplo, considera que el sistema social de Burundi es uno de los más complejos y menos comprendidos de África, en el cual los rasgos físicos no deberían constituir una guía para la identificación étnica de grupos.² Hoy la mayoría de académicos está de acuerdo en que, tanto Hutus como Tutsis, constituyen una sola nación ya que ambos comparten una cultura, religión, e idioma comunes y una historia de convivencia pacífica de más de 400 años.³ En este contexto, los nombres Hutu y Tutsi representan tan sólo categorías amorfas basadas en las ocupaciones de la población: los Hutus eran agricultores y los Tutsis pastores. Más aún, en los siglos anteriores a la colonia, la región que hoy ocupan Rwanda y Burundi constituyó una misma unidad política gobernada por un rey (**Mwami**) elegido de entre los Ganwa -la clase dirigente.⁴ El sistema solía ser altamente descentralizado, y la costumbre de elegir jefes regionales de entre Hutus y Tutsis representaba un mecanismo de movilidad social dentro de esta monarquía cuasi-feudal. Por lo demás, las fronteras entre categorías sociales eran flexibles. El status social dependía en gran medida de las relaciones personales de los Hutus y Tutsis con los Ganwa, quienes favorecían a determinado grupo según sus propios intereses. Los Tutsis fueron generalmente, aunque no siempre, más ricos y más poderosos que los Hutus. Cambios en la ocupación o riqueza provocaban cambios de identidad. Resultaba posible entonces para un Hutu convertirse en un Tutsi, o inclusive que un Ganwa fuera degradado a Tutsi.⁵

De la Colonia a la Independencia

Hacia fines del siglo XIX Burundi comenzó a ser colonizado por Alemania, establecida ya en la vecina Tanzania. Sin embargo, la administración germana no interfirió con la tradicional estructura social burendesa. En 1918 los belgas desalojaron a los alemanes y en 1923 recibieron un mandato de la Liga de las Naciones para administrar el país. Desde un inicio, Bruselas se embarcó en la tarea de simplificar las estructuras sociales existentes. Así, el número de jefes regionales fue reducido notablemente y, bajo el equivocado con-

-
- 1 En términos generales, todos los pueblos africanos al sur de Sudán son considerados de origen bantu.
 - 2 LEMARCHAND, René. **Burundi: Ethnocide as Discourse and Practice**. Washington D.C. y New York: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 1994a, p.7-10, 50.
 - 3 **Kirundi** es el idioma nativo de Hutus y Tutsis en Burundi. En Rwanda se habla el mismo idioma pero con distinto acento, aunque allí es llamado **Kinyarwanda**.
 - 4 Los Ganwa, príncipes feudales de sangre mixta, no se consideran a sí mismos ni Hutus ni Tutsis, pero por encima de ambos grupos. ABRAMS, Jason S. «Burundi: Anatomy of an Ethnic Conflict.» **Survival**, Vol.37, No.1, 1995, p. 144.
 - 5 DES FORGES, Alison. «Burundi: Failed Coup or Creeping Coup?» **Current History**, Vol.93, 1994, p. 203.

cepto de que los Tutsis eran la clase social dominante, los Hutus fueron removidos sistemáticamente de posiciones de poder. Paulatinamente las categorías Hutu y Tutsi se diferenciaron marcadamente, adquiriendo nueva importancia política. Más aún, la mayoría de vacantes educativas fueron reservadas para los Tutsis, garantizándoles acceso a puestos administrativos en el gobierno y en el sector privado. El resultado de esta política fue que los Tutsis terminaron considerando dichos privilegios como naturales y justos, al tiempo de intensificar su control sobre los Hutus.⁶

Asimismo, la colonización produjo rápidos cambios en las relaciones económicas y sociales. El cultivo de café y la explotación minera fueron introducidos al país. Por otro lado, la actividad de numerosas misiones religiosas proporcionó educación a los Hutus, ayudando a difundir ideales occidentales, en tanto que el catolicismo reemplazó largamente a las religiones tradicionales.⁷ Sin embargo, los efectos de estos cambios fueron perceptibles recién al momento de la independencia, cuando los Hutus comenzaron a combatir el mito de la supuesta superioridad de los Tutsis abogando por la instauración de una democracia fundada en valores cristianos de igualdad. El resultado final de este proceso fue el acentuamiento de la identidad étnica en el país, la creación de élites separadas y el surgimiento del resentimiento Hutu -escasamente representados en el poder- contra los Tutsis. Sin embargo, la composición étnica del principal partido político del país al momento de declararse la independencia como monarquía constitucional en 1962, la **Union National pour le Progrès** (Uprona), era bastante pareja. Siguiendo la política denominada «aritmética étnica», los primeros gabinetes gubernamentales mostraron cierto balance entre Tutsis y Hutus, e incluso algunos Hutus llegaron a ocupar el cargo de Primer Ministro. Dentro de este sistema, el rey jugaba un rol arbitral sumamente activo para lograr un equilibrio.

No obstante, hacia 1965 la identidad étnica de Hutus y Tutsis constituía ya la cuestión dominante en política. Ese mismo año la autoridad del rey fue seriamente cuestionada luego de que éste se negara a confirmar a un Hutu como Primer Ministro a pesar de que los Hutus habían ganado 23 de los 33 escaños en la Asamblea Nacional -el parlamento burundés. El país se polarizó aún más tras la consolidación en el poder de los Hutus rwandeses, luego de casi 6 años de luchas iniciadas en 1959. La matanza de decenas de miles de Tutsis en Rwanda y la huida de cientos de miles de refugiados Tutsis hacia Burundi fortalecieron sensiblemente la conciencia étnica burundesa. Las élites Hutus comenzaron a predicar la rebelión contra la dominación Tutsi, en tanto que los Tutsis -temiendo correr la misma suerte que sus hermanos en Rwanda-buscaron afiatar su control de la maquinaria estatal y de las fuerzas armadas.

En octubre de 1965 un infructuoso golpe de estado a manos de soldados Hutus fue

6 Esto no debe interpretarse como señal de que en la época pre-colonial nunca hubo conflictos. Lemarchand señala que la división más importante era aquella entre Ganwas de un lado, y sus súbditos (Hutus y Tutsis) del otro. Además, levantamientos contra la ocupación europea se produjeron en 1934 y durante la Segunda Guerra Mundial. LEMARCHAND, René. «Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi, and South Africa in Comparative Perspective.» *The Journal of Modern African Studies*, Vol.32, No.4, 1994b, p.581-604; WEINSTEIN, Warren. «Burundi: Alternatives to Violence.» *Issue*, Vol.5, No.2, 1972, p. 27-8.

7 La religión tradicional se basaba en la creencia en espíritus. Las prácticas religiosas se limitaban a tratar de aplacar o mediar entre dichos espíritus a través de magia, ofrendas y otros rituales. En la actualidad se estima que 70% de la población es católica, 15% animista y 2% musulmana. El resto se declara atea o pertenecen a una serie de iglesias protestantes. ABRAMS, Op. Cit., 1995, p.161.

seguido por ataques que provocaron la muerte de unos 500 Tutsis. Las fuerzas armadas, apoyadas por grupos de civiles Tutsis, contra-atacaron dando muerte aproximadamente a 5,000 Hutus. La masacre exterminó casi por completo la primera generación de líderes Hutus. Por otro lado, tras la purga de oficiales Hutus, las fuerzas armadas se convirtieron en un contingente virtualmente Tutsi, asumiendo desde entonces un rol central en la vida política burundesa. En 1966, el capitán Michel Micombero abolió la monarquía y en 1969, usando otro intento de golpe Hutu como pretexto, el régimen Tutsi mandó ejecutar a los líderes Hutus que escaparon a la masacre de 1965. En 1972 el conflicto Hutu-Tutsi escaló dramáticamente. Los Hutus se sublevaron nuevamente matando varios miles de Tutsis.⁸ Sin embargo, el ejército masacró brutalmente a los rebeldes. Aproximadamente 15% de la población Hutu burundesa murió en los enfrentamientos, incluyendo todos aquellos con educación superior. Los militares emplearon nuevos métodos represivos -como el uso de helicópteros-y extendieron su rango de acción incitando a la población Tutsi a atacar a los Hutus a través de emisiones radiales. Como consecuencia de la carnicería 250,000 Hutus murieron y otros 150,000 huyeron del país, quedando la comunidad Hutu burundesa completamente traumatizada y sin liderazgo.⁹ Posteriormente, en 1976 el coronel Jean-Baptiste Bagaza depuso al presidente Micombero e introdujo una nueva línea política que predicaba la unión nacional. No obstante, Bagaza logró socavar el apoyo político a la renaciente oposición Hutu, la misma que por más de una década no logró consolidarse.

Un Nuevo Marco Institucional

En setiembre de 1987, luego de una pugna interna por el poder, el mayor Pierre Buyoya reemplazó a Bagaza en la presidencia. Al principio, ésta parecía ser otra revolución palaciega sin mayor impacto político. La ola de violencia de agosto de 1988 marcó, sin embargo, el comienzo de un período que eventualmente condujo a una transición democrática. A mediados de 1988, extremistas de ambos bandos iniciaron una campaña de rumores, advirtiendo a la población Tutsi contra un inminente ataque Hutu, en tanto que los Hutus fueron sistemáticamente azuzados con recuerdos de la masacre de 1972. En un intento por contener la desbordante tensión, el gobierno envió soldados a las comunidades de Ntega y Marangara para mantener el orden.¹⁰ Sin embargo, un líder comunal Tutsi fue asesinado y varios cientos de Tutsis masacrados en los días siguientes. La brutal respuesta de las fuerzas armadas dejó un saldo de 15,000 a 20,000 Hutus muertos. La condena de la comunidad internacional obligó a Buyoya a buscar la reconciliación a través de un vasto programa de reformas. Cientos de prisioneros Hutus fueron puestos en libertad; numerosos funcionarios gubernamentales Tutsis fueron removidos de sus puestos y encarcelados bajo cargos de corrupción; y la represión de la iglesia católica -vista como un vehículo para la revolución Hutu- llegó a su fin.¹¹

8 Estimados del número de Tutsis muertos van desde 2,000 a 50,000. El primero es el dato periodístico; el segundo el recuento oficial del gobierno. ABRAMS. *Op. Cit.*, 1995, p.162.

9 LEMARCHAND, René. «Burundi: Ethnicity and Genocidal State.» En: *State Violence and Ethnicity*, ed. Pierre van den Berghe. Niwot: University Press of Colorado, 1990, p.95-6; WEINSTEIN, Warren. «Conflict and Confrontation in Central Africa: The Revolt in Burundi, 1972.» *Africa Today*, Vol.19, No.4, 1972, p.15-20; Bowen, Michael F. *Passing By: The United States and Genocide in Burundi*. Washington D.C. Carnegie Endowment for International Peace, 1973, p.1.

10 La violencia surgida en las provincias norteñas se explica por la fuerte presencia de refugiados Hutus rwandeses en la zona, las tensiones ocasionadas por el comercio del café, la competencia por la escasa infraestructura social. LEMARCHAND. *Op. Cit.*, 1990, p.100-2.

11 BOYER, Allison. «Unity at Last?» *Africa Report*, Vol.37, No.2, 1992, p.38; LEMARCHAND, René.

Una notable mejora se produjo también en dos áreas donde la discriminación contra los Hutus había sido muy visible en el pasado. La primera fue el sistema educativo. Las prácticas discriminatorias de selección para el acceso a la educación secundaria y superior fueron abolidas. Por otro lado, numerosos Hutus fueron nombrados gobernadores regionales y cientos de Hutus reclutados en la administración pública. En octubre de 1988, Adrien Sibomana fue designado Primer Ministro, el primer Hutu en ocupar el cargo desde 1965. Sibomana encabezó un gabinete en el cual Hutus y Tutsis ocupaban igual número de Carteras -gracias a una fórmula denominada «paridad pacificatoria».¹² La paridad étnica primó también en octubre de 1988 cuando Buyoya estableció una comisión (compuesta por 12 Hutus y 12 Tutsis) para investigar las masacres de 1988. El debate público que siguió a la publicación del informe emitido por la Comisión en abril de 1989 condujo a la redacción de la **Carta de Unidad Nacional**, la cual proveía de derechos ciudadanos igualitarios a todos los burundeses. Este documento fue preparado por los 80 miembros del Comité Central de Uprona y estuvo listo en abril de 1990. Durante este tiempo, la libertad de expresión fue notable. En febrero de 1991, Buyoya sometió a referendo la **Carta de Unidad Nacional**, la que fue aprobada sin modificaciones con 89% de los votos.¹³ Sin embargo, los Tutsis temían que un sistema de votación universal y directo provocara que la mayoría Hutu surgiera como una realidad política incontestable. Por tal motivo, un paso intermedio se hacía necesario antes de implantar un sistema democrático abierto: redactar una nueva constitución que garantizara los derechos Tutsis y organizara la nueva república.

La **Comisión Constitucional** comenzó sus labores en abril de 1991. Este cuerpo legislativo, compuesto por 35 representantes, provenientes del gobierno, la iglesia, las fuerzas armadas y el **Front Démocratique du Burundi** (Frodebu) -el más importante grupo de oposición- dio a conocer su informe final en agosto de ese año, proponiendo la creación de un sistema multipartidario -a pesar de que Buyoya había abogado públicamente por conservar el sistema de partido único, encabezado por Uprona, en el cual había sido concebido el proceso de reformas. Sin embargo, fue el Frodebu quien rechazó las recomendaciones de la **Comisión** y el programa de transición -según el cual se convocaría a elecciones en un plazo de 2 años- por considerarlos el «producto unilateral de un gobierno que asumió el poder por la fuerza». Melchior Ndadaye, joven banquero Hutu líder del Frodebu, renunció a la **Comisión** aduciendo que el texto constitucional contenía serias omisiones en materia de derechos civiles. No obstante, la Constitución fue aprobada por referendo en marzo de 1992.

Seguidamente el gobierno promulgó un decreto-ley sobre partidos políticos, el mismo que endureció las condiciones para la inscripción de partidos políticos. Según el artículo 56 de la Constitución, ningún partido creado sobre la base de afiliación étnica podría ser legalizado. El decreto-ley exigía además que todos los grupos étnicos estuvieran represen-

«Burundi: The killing fields revisited.» *Issue*, Vol.19, No.1, 1989a, p.42; REYNTJENS, Filip. «The Proof of the Pudding is in the Eating: The June Elections in Burundi.» *The Journal of Modern African Studies*, Vol.31, No.4, 1993, p.563.

12 DEDRING, Jürgen. «Socio-Political Indicators for Early Warning Purposes.» En: **Early Warning and Conflict Resolution**, ed. Kumar Rupesinghe and Michiko Kuroda. New York: St. Martin's Press, 1992; Filip Reyntjens, **Crises et restructurations dans l'Afrique des Grands Lacs: Essai d'histoire immédiate du Rwanda et du Burundi, 1988-1993**. Paris: Editions Karthala, 1994, p.45.

13 LEMARCHAND, René. «The Burundi National Commission on National Unity: A Critical Commentary.» *The Journal of Modern African Studies*, Vol.27, No.4, 1989b, p.685.

tados en cualquier organización política. Sin embargo, no se impusieron cuotas porcentuales sobre el número de Hutus y Tutsis miembros de los partidos. Además, la Constitución prohibía la formación de organizaciones que apoyaran la reinstauración de la monarquía. Algunos partidos tuvieron que cambiar sus programas e incluso sus nombres. Así, el **Parti Royaliste Parlementaire**, creado en setiembre de 1991 por Jean Bosco Yamuremye, se convirtió en el **Parti pour la Reconciliation du Peuple** (P.R.P.). A fines de 1992 siete partidos de oposición operaban legalmente en el país.¹⁴

Sin embargo, las concesiones otorgadas a los Hutus no lograron convencer a todos de que la paz podría ser duradera. Los extremistas del **Parti pour la Libération du Peuple Hutu** (Palipehutu) continuaron saboteando el proceso de reconciliación al ser rechazada su inscripción como partido político. Remi Gahutu, fundador del Palipehutu en 1980, fue arrestado en marzo de 1989 en Tanzania, muriendo en prisión en agosto del año siguiente. Palipehutu culpó entonces a Buyoya de llevar a cabo una campaña en países vecinos para negociar el encarcelamiento y extradición de refugiados Hutus y, en represalia, en noviembre de 1991 lanzó una serie de ataques contra objetivos militares en las provincias de Cibitoke y Bubanza, los cuales fueron brutalmente reprimidos por las fuerzas armadas. Las acciones del Palipehutu también tuvieron repercusiones en las relaciones de Burundi con sus vecinos. La administración en Bujumbura acusó en varias ocasiones a su homóloga rwandesa de tolerar la presencia en su territorio y dar apoyo a los insurgentes del Palipehutu. No obstante, después de una serie de arrestos de hombres clave que apoyaban la guerrilla, la fuerza del Palipehutu se vio mermada considerablemente.¹⁵

Por otro lado, la reforma del ejército y de los servicios de inteligencia no recibió ninguna atención en los planes de reforma de Buyoya. El futuro y composición de las fuerzas armadas no fueron mencionados ni en la **Carta de Unidad Nacional** ni en la Constitución. Más aún, los fallidos intentos de golpe de estado de febrero de 1989 y marzo de 1992, y la forma como algunas unidades del ejército llevaron a cabo despiadadas masacres evidencian que el mensaje predicado por Buyoya no hizo eco en los militares. Se estima que las fuerzas armadas de Burundi reciben aproximadamente 30% del presupuesto estatal cada año. Las mismas estarían compuestas por unos 15,000 efectivos, calculándose que 95% de ellos son de origen Tutsi. Oficiales del clan Hima, una sub-casta de la provincia sureña de Bururi -donde nacieron los presidentes Micombero, Bagaza y Buyoya- han controlado el ejército desde 1972. Resulta sintomático que en un reciente estudio de pobreza en Burundi del Banco Mundial, Bururi encabezara las listas de servicios educativos, sanitarios y estándares de vida.¹⁶

Fracasada Transición Democrática

Los miembros del Uprona esperaban que el carisma de Buyoya les permitiera ganar las elecciones del 1 de junio de 1993. Buyoya contaba además con el apoyo del **Rassemblement Démocratique pour le Développement Economique et Social** (Raddes),

14 REYNTJENS. *Op.Cit.*, 1993, p.566.

15 «Burundi: Death of Opposition Leader Heightens Ethnic Tension.» *Inter Press Service*, 31 de agosto 1990; «Burundi Human Rights Practices 1993.» *U.S. Department of State*, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, enero 1994.

16 WATSON, Catherine. «Freedom from Fear.» *Africa Today*, Vol.38, No.5, 1993, p.60-3; ZAREMBO, Alan. «Burundi: Standing on the Brink.» *Africa Today*, Vol.40, No.2, 1995, p.27.

un pequeño partido político satélite del Uprona. Ndadaye, el principal adversario de Buyoya, era apoyado por su propio partido (Frodebu) y una coalición conformada por el **Rassemblement du Peuple Burundais** (R.P.B.), el **Parti du Peuple** (P.P) y el **Parti Libéral** (P.L). La importancia de esta coalición no debe ser subestimada. Frente a los intentos del Uprona por marginalizar al Frodebu, esta alianza permitió presentar a Ndadaye como el candidato de una plataforma de oposición de amplia base. El tercer candidato, Pierre-Claver Sendegeya de los «realistas» del P.R.P. no tenía opciones de ganar la elección. Con el fin de garantizar la limpieza del proceso más de 1,600 observadores internacionales fueron invitados a certificar los resultados. Las actividades de monitoreo fueron coordinadas por representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bujumbura. A pesar del abierto favoritismo por Uprona en los medios de comunicación controlados por el gobierno, reportes sobre intimidación de miembros del Frodebu y acusaciones de «etnización» del discurso político durante la campaña, no se produjeron casos de fraude visibles durante las elecciones.¹⁷

La prensa internacional y las misiones diplomáticas en Bujumbura vaticinaron el triunfo de Buyoya. Sin embargo, fue Ndadaye quien ganó las elecciones con una aplastante victoria (65% de los votos contra 32% de Buyoya). A pesar de sus reconocidas cualidades como líder y estadista, la asociación de Buyoya con las fuerzas armadas -símbolo de injusticia, violencia y represión- fue sin lugar a dudas la causa de su derrota. Por otro lado, la asistencia a las urnas fue masiva: 97.3% de los electores registrados. Tras la derrota, dentro del Uprona surgieron acusaciones contra los miembros Hutus del partido, quienes supuestamente habrían estado «trabajado» para Ndadaye. El Primer Ministro, Adrien Sibomana, fue señalado entre los presuntos infiltrados.¹⁸ Posteriormente, en la votación del 29 de junio para la **Asamblea Nacional**, Frodebu recibió 71% de los sufragios. Irónicamente, los mecanismos diseñados por los Tutsis para favorecer al partido que alcanzara la mayor votación terminaron beneficiando al Frodebu. La Constitución incluía una regla que requería a los partidos obtener por lo menos el 5% de la votación a nivel nacional para tener representantes en el parlamento. Además, los escaños serían prorrateados entre las provincias de acuerdo con su densidad poblacional relativa (aproximadamente 1 representante por cada 70,000 habitantes). Uprona esperaba poder excluir al Frodebu de la actividad parlamentaria por considerarlo un partido capitalino sin apoyo en el interior del país. Sin embargo, el único efecto de estos mecanismos fue eliminar a los partidos pequeños (P.P., Raddes, P.R.P. y R.P.B.), ninguno de los cuales obtuvo más del 2% de los votos. Al haber ganado en la mayoría de provincias y regiones del país, el Frodebu terminó ocupando el 80% de los escaños parlamentarios. De los 81 representantes elegidos a la **Asamblea Nacional**, 65 pertenecían al Frodebu y los 16 restantes al Uprona. La composición étnica quedó de la siguiente manera: 69 escaños para los Hutus y 12 para los Tutsis.¹⁹ Esto otorgó al Frodebu un amplio margen de maniobra, pues sus representantes eran más que suficientes incluso para modificar la Constitución.

17 Uprona había sugerido que una victoria del Frodebu provocaría la matanza de toda la población Tutsi. En tanto que, durante toda la campaña, Frodebu vinculó al Uprona con las masacres de 1972 y 1988. DES FORGES, *Op. Cit.*, 1994, p.205.

18 Se afirmó también que la estrategia del Frodebu habría consistido en alentar a los miembros de ese partido a asistir masivamente a las manifestaciones convocadas por Uprona, con el fin de crear el espejismo de que Buyoya podría ganar fácilmente las elecciones. WATSON, *Op. Cit.*, 1993, p.60.

19 Ocho representantes del Uprona eran de origen Hutu. Esto se explica debido a que, en su afán por ganar más votos, muchas veces Uprona colocó Hutus encabezando sus listas en los distintos distritos electorales.

Sin embargo, la verdadera sorpresa no fue la victoria Hutu en las elecciones, sino que los resultados fueran respetados. Precisamente, temiendo la reacción de los militares, el Frodebu celebró la victoria con moderación. Después de que Buyoya aceptara públicamente su derrota, las fuerzas armadas ratificaron ambas elecciones, conscientes de que una impugnación implicaría desatar una nueva ola de violencia y la consiguiente condena de la comunidad internacional con posibles sanciones económicas. No obstante, un grupo de 5 oficiales del ejército, incluyendo al ex-jefe de gabinete de Buyoya, intentaron tomar el poder. Ndadaye prefirió no dar mayor importancia a los hechos, dejando que los rebeldes permanecieran en la cárcel en lugar de someterlos a un proceso judicial que habría revelado las posibles ramificaciones del complot. Curiosamente, el intento de golpe evidenció las divisiones al interior de los Tutsis, pues los golpistas no pertenecían a la casta de los Hima, sino que provenían del norte de Burundi.²⁰

Ndadaye nombró como Primer Ministro a Sylvie Kinigi, una mujer Tutsi miembro del Uprona. Kinigi, tecnócrata de excelente reputación, había sido responsable de la ejecución del programa de ajuste económico avalado por el Banco Mundial. Su nombramiento significó además que Ndadaye cumpliera la promesa electoral de que el Presidente y el Primer Ministro no pertenecerían al mismo grupo étnico. Por otro lado, de los 23 ministros en el gabinete, 13 pertenecían a Frodebu, 6 al Uprona y el resto a otros partidos. En total 9 ministros eran Tutsis, 5 de ellos nativos de la provincia de Bururi -otro elemento de reconciliación usado por Ndadaye. El Teniente-Coronel Jean Bikomagu, un oficial con un distinguido récord en derechos humanos, fue nombrado Jefe de Estado Mayor de las fuerzas armadas. Además, Ndadaye comenzó a discutir la reorganización integral de las fuerzas de seguridad; fomentó el retorno de miles de refugiados Hutus asilados en países vecinos; e incrementó la representación de los Hutus en el poder judicial y la administración pública.²¹

Sin embargo, las esperanzas de acabar con el enfrentamiento étnico en Burundi se desvanecieron 3 meses después, cuando el Presidente Ndadaye fuera brutalmente asesinado el 21 de octubre de 1993. Según fuentes militares, un grupo de oficiales jóvenes apoyados por un batallón de paracaidistas y una unidad blindada establecieron un **Comité de Salvación Nacional** bajo la dirección de François Ngeze, ex-Ministro del Interior de Buyoya. Repudiado por Bikomaku, el golpe fracasó al cabo de 3 días, aunque el objetivo de paralizar al gobierno fue totalmente alcanzado. La mayoría de oficiales gubernamentales rehusaron re-assumir sus funciones y se refugiaron en la Embajada de Francia temiendo por su seguridad. La administración pública fue dejada a la deriva, mientras que la desconfianza en las fuerzas armadas era tal que muchos políticos Hutus insistieron en obtener protección internacional.²²

Mientras tanto, enfrentamientos a gran escala se produjeron en el interior del país. Se estima que más de 200,000 personas murieron, cerca de 1 a 1.2 millones huyeron a países vecinos y otros 300,000 fueron obligados a desplazarse internamente hacia los bosques y pantanos escapando de la violencia desatada en las ciudades. Esta fue la primera vez en

20 DES FORGES, *Op. Cit.*, 1994, p. 205; WATSON, *Op. Cit.*, 1993, p.58-60.

21 «Burundi After Mutiny: Horros Stories Everywhere.» *New York Times*, 21 noviembre 1993.

22 WATSON, Catherine. «Death of Democracy.» *Africa Today*, Vol.39, No.1, 1994, p.28.; ZAREMBO, *Op. Cit.*, 1995, p.27.

que el número de Hutus y Tutsis muertos fue aproximadamente el mismo. Sin embargo, cabe destacar que en términos relativos, las masacres de 1993 costaron la vida a entre un cuarto o hasta un tercio del total de la población Tutsi. En 1972 sólo 2,000 Tutsis habían muerto -comparado con las 150,000 a 200,000 Hutus víctimas en aquella oportunidad.²³ Existen reportes de que la mayoría de Tutsis coincidía en que el golpe era justificado. Sin embargo, ésta era más bien la opinión de la élite que se sentía directamente amenazada por un gobierno de mayoría Hutu. Los líderes Tutsis argumentaban que la administración de Ndadaye cometió un grave error al reemplazar demasiados Tutsis por Hutus en el gobierno, repatriar refugiados muy rápidamente y promover el ingreso de Hutus poco calificados en las fuerzas armadas y policiales. Uprona incluso acusó al Frodebu de participar directamente en las masacres de 1993 y de fomentar el racismo contra los Tutsis. **Inkizo**, el ala radical Tutsi, solicitó que los líderes del Frodebu fueran juzgados por crímenes contra la humanidad. Por su parte, el Frodebu acusó al Uprona de utilizar como pantalla la reacción Hutu para exculpar a los militares por los abusos cometidos durante 30 años al frente del gobierno. Lo cierto es que, después de octubre de 1993, ningún burundés daba ya crédito a la política de reconciliación predicada por Buyoya.

Crisis de Sucesión Presidencial

Dos crisis presidenciales ocurrieron entonces en Burundi -ambas tomaron un promedio de 4 meses en ser resueltas. Oficialmente, el gobierno democrático retuvo el poder después del fallido intento de golpe. Sin embargo, los asesinatos de Pontien Karibwami y Gilles Bimazubute (Presidente y Vice-Presidente de la Asamblea Nacional, respectivamente) agotaron las provisiones constitucionales de sucesión presidencial. Este impasse sólo lograría ser resuelto otorgando mayores concesiones políticas al Uprona. En febrero de 1994, a través de la mediación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), representantes de los partidos políticos, empresarios, centrales sindicales y la iglesia negociaron un acuerdo que permitió la instauración de Cyprien Ntaryamira, líder Hutu del Frodebu, como nuevo Presidente de Burundi. La decisión fue el resultado de una larga ronda de negociaciones -iniciadas en noviembre de 1993- en las que Uprona apoyó la designación de Ntaryamira a cambio de que los Tutsis mantuvieran la mayoría numérica en la **Corte Constitucional** y de que un Tutsi, Anatole Kanyenkiko, fuera nombrado Primer Ministro. Sin embargo, la fragilidad del acuerdo se hizo evidente cuando Kanyenkiko fuera obligado a recomponer su gabinete para incluir en él a tres Tutsis más.²⁴

Posteriormente, la misteriosa muerte del Ntaryamira en un accidente aéreo sobre Kigali (la capital rwandesa) el 6 de abril de 1994 provocó una segunda crisis presidencial. Aún hoy se especula que la caída del avión fue provocada por un ataque del **Frente Patriótico Rwandés (F.P.R.)** dirigido por los Tutsis de ese país. Ntaryamira murió junto con su homólogo rwandés, Juvenal Habyarimana, cuando ambos regresaban de participar en una cumbre regional en Tanzania.²⁵ La muerte de Habyarimana desencadenó una lucha

23 ABRAMS, *Op. Cit.*, 1995, p.148; DES FORGES, *Op. Cit.*, 1994, p.206-7; WATSON, *Op. Cit.*, 1994, p.28.

24 «Burundi: A new president to be sworn in tomorrow.» *Inter Press Service*, 4 de febrero 1994; «Burundi human rights: military protection urged against army.» *Inter Press Service*, 21 de abril, 1994.

25 Habyarimana tomó el poder en Rwanda en 1973, derrocando al también Hutu Gregoire Kayibanda, quien había ocupado el cargo desde la independencia en 1962. En 1994 los Hutus controlaban el gobierno y las fuerzas armadas en Rwanda. Habyarimana fue reelegido sucesivamente en 1978, 1983 y 1988 en un sistema

genocida entre el gobierno Hutu rwandés y la guerrilla del F.P.R. Burundi se vio entonces inundado de refugiados Hutus rwandeses.²⁶ Mientras tanto, en Bujumbura se estableció un gobierno interino con el mandato constitucional de convocar a elecciones generales. Sin embargo, el plazo para realizar los comicios, que expiraba el 12 de julio, tuvo que ser ampliado por la **Corte Constitucional**. La extensión de 3 meses fue concedida luego de que Syvestre Ntibantunganya, Presidente Interino, declarara públicamente que no existían condiciones de seguridad adecuadas para convocar a elecciones. Bajo presión de algunos países donantes -que congelaron sus desembolsos a Burundi a fines de julio-Ntibantunganya fijó el 26 de agosto como fecha límite para escoger un nuevo presidente. Las negociaciones concluyeron eventualmente el 12 de setiembre con la firma de la **Convención de Gobierno**. El acuerdo, que contó nuevamente con la mediación de la ONU, estableció un método por el cual la Asamblea Nacional elegiría al Presidente entre los candidatos propuestos por los partidos. La Asamblea Nacional, dominada por la mayoría Hutu, confirmó a Ntibantunganya, también Hutu, en la presidencia. Sin embargo, la formación del nuevo gobierno de coalición -que debería terminar el mandato presidencial de Ndadaye en 1998- requirió hacer concesiones adicionales a los Tutsis. Estos aseguraron el control del premierato y del 45% de los puestos claves en el gobierno, a pesar de haber conseguido solamente el 32% de los votos en la elección de 1993. Más importante, la **Convención de Gobierno** privaba de autonomía a la Asamblea Nacional y al Presidente, quienes en adelante no podrían tomar decisiones trascendentales sin contar con la aprobación del nuevo **Consejo de Seguridad Nacional** (un pseudo-gabinete integrado por 12 miembros, 6 Hutus y 6 Tutsis).²⁷

Tras la firma de la **Convención**, Léonard Nyangoma, ex-Ministro del Interior, se levantó en armas acusando a Ntibantunganya de haber entregado el poder a la oposición en su afán por mantenerse al frente del gobierno. En descargo, debe señalarse que la victoria del F.P.R. en Rwanda y la matanza de la población Hutu de ese país a manos de los Tutsis fue un factor que influyó decisivamente en menoscabar el poder de negociación del Frodebu en Burundi. Además, las relaciones entre las fuerzas armadas y el Frodebu continuaron siendo difíciles, lo que obligaba al gobierno a ser extremadamente cauteloso. Los militares renovaron su lealtad al nuevo gobierno, pero hicieron público sentirse «ofendidos» por la solicitud de protección militar internacional formulada por Ntibantunganya.²⁸

de partido único. En la última elección, Habyarimana recibió 99% de los votos. «Rwanda-Burundi: Two Presidents, Similar Deaths, Different Lives», **Inter Press Service**, 7 de abril 1994.

- 26 Las tropas de F.P.R. que invadieron Rwanda desde el exilio en Uganda estaban integradas por descendientes de los Tutsis que huyeron de ese país en 1959 tras el levantamiento que llevó a los Hutus a tomar el poder en Kigali. La guerra de 3 años entre el gobierno Hutu de Rwanda y el F.P.R. terminó con la firma de los Acuerdos de Arusha (Tanzania) en agosto de 1993. Sin embargo, el alto al fuego fue letra muerta y, a pesar de las promesas de Habyarimana de otorgar representatividad a ambos grupos, los Tutsis fueron prácticamente excluidos del gobierno.
- 27 «Burundi: Court averts ethnic unrest.» **Inter Press Service**, 12 de julio 1994; «Burundi parties agree on how to select president.» **Reuters World Service**, 18 de setiembre 1994; «To save Burundi: Towards a common action plan for an African emergency.» **The London Times**, 5 de abril 1995; «UN's man in Burundi: A rock in a hard place.» **New York Times**, 10 de abril 1995; «Burundi human rights: military protection urged against army.» **Inter Press Service**, 21 de abril 1995.
- 28 WATSON, Catherine. «The Alleged Assassin.» **Africa Today**, Vol.40, No.2, 1995, p.29; «Burundi Human Rights Practices, 1993». **U.S. Department of State**, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, enero 1994.

De la Incertidumbre al Golpe de Estado de 1996

Desde la instauración de Ntibantunganya en setiembre de 1994 hasta su derrocamiento por un golpe militar en julio de 1996, la violencia política y la rivalidad étnica se volvieron crónicas. Como se mencionó anteriormente, la última etapa de negociación de la **Convención** (julio-agosto 1994) fue extremadamente turbulenta. El evento más notorio ocurrió el 19 de agosto, fecha en que Sylvestre Mpfayokurera, parlamentario Hutu, fuera asesinado. Mpfayokurera fue el cuarto Hutu miembro del gobierno victimado esa misma semana. Un representante de la ONU también fue asesinado.²⁹ Otra grave crisis política se produjo en diciembre de 1994 cuando Jean Minani fue elegido Presidente de la Asamblea Nacional, a pesar de la tenaz oposición de los Tutsis. Minani, ex-Ministro de Salud durante la administración de Ndadaye, fue impugnado por supuesta incitación a la violencia contra los Tutsis durante la masacre de 1993. Charles Mukasi, presidente de Uprona, ordenó a los miembros de su partido abandonar sus cargos en la Asamblea Nacional y en el gobierno. Sin embargo, el Primer Ministro Kanyenkiko, un Tutsi moderado, declaró que no apoyaría la campaña para defenestrar al Presidente del Parlamento. Sin embargo, todos los miembros de Uprona, con la sola excepción de Kanyenkiko, abandonaron el gobierno. Seguidamente, en un intento por forzar la dimisión del Primer Ministro, Uprona organizó una huelga general de una semana convocada para el 14 de febrero de 1995, la misma que paralizó Bujumbura y buena parte del país. Kanyenkiko renunció al cargo el 22 de febrero, siendo reemplazado por Antoine Nduwayo, también Tutsi, un día después.³⁰

Para contener la violencia provocada por la crisis parlamentaria, el gobierno impuso en Bujumbura un toque de queda del crepúsculo al amanecer a partir de 21 de diciembre de 1994.³¹ Sin embargo, a pesar del reforzamiento de las medidas de seguridad, el 11 de marzo de 1995, el Ministro de Energía y Minas, Ernest Kabushemeye, un Hutu, fue asesinado. La tensión creció luego de que el Frodebu culpara a los extremistas Tutsis del grupo clandestino **Sans Echec** por el asesinato. El Ministro de Relaciones Exteriores, Jean-Marie Ngendahayo, también Hutu, llegó incluso a sugerir que el asesinato de Kabushemeye era parte de un complot Tutsi para eliminar a prominentes líderes Hutus. Dos días más tarde, el 13 de marzo, Frodebu acusó a los militares de intentar llevar a cabo un golpe de estado contra Ntibantunganya mientras éste se encontraba fuera del país. En un comunicado dado a conocer en Bruselas, el representante del Frodebu, Raphael Ntibazonikiza, afirmó tener pruebas de que oficiales del ejército se habían reunido secretamente para planear el golpe. La acusación fue inmediatamente desmentida por el Jefe de Estado Mayor del Ejército. Posteriormente, en junio de 1995, Ntibantunganya convocó una sesión especial de la Asamblea Nacional solicitando se le otorgara el poder de legislar por decreto hasta octubre de ese mismo año. El Presidente anunció entonces la imposición de un toque de queda a

29 «UN considers troops for Burundi,» *The Christian Science Monitor*, 23 de agosto 1994.

30 «Burundi: Prime Minister says violence like Rwanda is now unlikely,» *Inter Press Service*, 2 de diciembre 1994; «Main political party representing Tutsi tribe in Burundi quits coalition,» *New York Times*, 25 de diciembre 1994; «General strike called by government opposition brings capital to standstill,» *The London Times*, 3 de febrero 1995; «Premier of Burundi resigns under pressure,» *New York Times*, 23 de febrero 1995; «New Burundi premier starts choosing government,» *Reuters World Service*, 23 de febrero 1995.

31 Las matanzas habían comenzado 3 días antes cuando 10 Tutsis fueron muertos a manos de extremistas Hutus. Una de las víctimas fue decapitada y el corazón de otra arrancado del cuerpo. La venganza de las milicias Tutsis provocó la muerte de unos 15 Hutus. Se estima que el saldo semanal de muertos promediaba las 50 personas. «Africa facing new ethnic bloodbath,» *The Daily Telegraph*, 24 de diciembre 1994.

nivel nacional y la prohibición de manifestaciones públicas en todo el país. Esta última medida fue adoptada en franca violación al decreto-ley de 1991 que concedía el derecho a realizar demostraciones populares en Burundi.³²

Por otro lado, las declaraciones de prominentes líderes políticos manifestando su escepticismo sobre una pronta pacificación del país sólo originaron mayor incertidumbre. Por ejemplo, en febrero de 1995, Ntibantunganya vaticinó que de continuar la violencia en Burundi, la situación degeneraría en un genocidio peor que el producido en Rwanda en 1994. Esta opinión sobre el deterioro de la situación fue refrendada tanto por el Secretario General de la Organización de Unidad Africana (OUA), Salim Ahmed Salim, como por Sadaka Ogata, Directora del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (UNHCR), quienes asistieron a una conferencia de 3 días en Bujumbura esa misma semana. Un mes más tarde, Ntibantunganya trató de persuadir a su gabinete de que apoyase la intervención militar de la ONU, a pesar de la tenaz oposición del Primer Ministro Antoine Nduwayo.³³ Posteriormente, en octubre de 1995, el ex-Presidente Buyoya declaró estar plenamente convencido de que Burundi se encontraba rumbo a una guerra civil como la de Angola o Mozambique. Mientras tanto, la espiral de violencia continuó imparable. En diciembre de 1995, Innocent Ndikumana y Juvenal Manyrambona, parlamentarios y prominentes líderes Hutus miembros del Frodebu fueron asesinados.³⁴ Un reciente reporte de la ONU estima que al menos 4,000 personas murieron en una serie de matanzas ocurridas en el primer semestre de 1996. La nueva ola asesina habría comenzado en abril cuando aproximadamente 230 civiles fueron muertos en la comuna de Bugundara (provincia de Gitega). Sin embargo, el asesinato colectivo más sangriento se produjo en los alrededores de Kiganda a mediados de mayo. Se calcula que en sólo 4 días 1,200 personas fueron asesinadas en esa localidad. Posteriormente, el 25 de junio, unos 320 Tutsis rwandeses fueron masacrados por rebeldes Hutus en un campamento para refugiados ubicado en la comuna de Bugundara. Desde entonces, la violencia sólo ha ido en aumento y, según un reporte de la ONU, a la fecha no se ha detenido a los presuntos responsables.³⁵

II. SEÑALES DE ALERTA PARA LA INTERVENCION DE TERCERAS PARTES

Para determinar el nivel apropiado de respuesta y recursos que podrían ser destinados a atender las necesidades de Burundi es necesario primero identificar algunos indicadores políticos, sociales y económicos recientes que permitan un adecuado monitoreo de la situación imperante.³⁶

32 «Burundi Aide killed, raising ethnic tension,» *New York Times*, 12 de marzo 1995; «Burundi party says military planning coup,» *Reuters World Service*, 13 de marzo 1995; «Burundi media: President gets NGO support for hate media,» *Inter Press Service*, 19 de junio 1995.

33 «Europeans fly out of troubled Burundi,» *Reuters World Service*, 28 de marzo 1995.

34 «Burundi: The next bloodbath?» *The Economist*, 14 de octubre 1995; «Two Burundian politicians murdered in capital,» *Reuters World Service*, 20 de diciembre 1995.

35 Militares Tutsis organizaron igualmente la matanza de 30 personas en la provincia de Cibitoke a inicios de mayo —entre las víctimas se encontraba la diputada Hutu Bibiane Ntimutunba. Días más tarde un nuevo ataque se registró en Bubanza, causando la muerte de unas 800 personas. El 28 de mayo se produjo otro ataque, esta vez en el campamento de desplazados de Butezi, en la provincia de Ruyigi, causando la muerte de 49 refugiados. «Cientos de cadáveres yacen en el lugar de masacre en Burundi,» *El Comercio*, 22 de julio 1996; «En 3 meses 4,000 hutus fueron masacrados,» *El Comercio*, 6 de agosto 1996.

36 GORDENKER, Leon. «Early Warning: Conceptual and Practical Issues.» *Early Warning and Conflict*

1. El Golpe de Estado de Julio de 1996

Tras una semana de rumores y denuncias, el 25 de julio de 1996 se hizo conocer públicamente que las fuerzas armadas habían derrocado al Presidente Ntibantunganya, quien se refugió en la residencia del embajador de los Estados Unidos en Bujumbura. En esta oportunidad, los militares dijeron haber tomado el poder con el propósito de detener la incontenible ola de violencia desatada en meses anteriores entre el ejército Tutsi y los rebeldes Hutus. Ntibantunganya había sido acusado de traición por los Tutsis, luego que aquel solicitara la intervención militar extranjera durante la Cumbre Presidencial de Arusha (Tanzania) celebrada el 25 de junio de 1996. La pérdida de credibilidad en el Presidente se dio también entre numerosos líderes del Frodebu, que calificaron a Ntibantunganya de «indeciso», prefiriendo apoyar públicamente al jefe rebelde Hutu, Léonard Nyangoma.³⁷

Por otro lado, en un intento por ganar legitimidad, los militares golpistas colocaron al ex-Presidente Buyoya al frente del nuevo gobierno. En su primera conferencia de prensa, el presidente de facto reafirmó la orden de suspensión de la Constitución, la Asamblea Nacional y los partidos políticos, aunque insistió en iniciar un amplio debate nacional para restaurar la democracia. Buyoya anticipó que el proceso de transición tomaría entre 12 a 18 meses, y prometió restaurar la disciplina militar, advirtiendo que perseguiría a los rebeldes Hutus hasta que éstos renunciasen a su «plan de genocidio contra la minoría Tutsi».³⁸ Pascal Ndimira, miembro de Uprona de origen Hutu fue nombrado Primer Ministro, mientras que el nuevo gabinete conservó 5 ministros de la administración Ntibantunganya, incluyendo a Firmin Sinzoyiheba, Ministro de Defensa, considerado el cerebro del golpe. Se anunció también que uno de los objetivos del nuevo gobierno sería acabar con la impunidad generalizada. Buyoya prometió que los responsables de las matanzas serían detenidos y juzgados, incluyendo a los responsables del asesinato de Ndadaye en octubre 1993.³⁹ Sin embargo, Frodebu urgió a sus miembros a rechazar «mediante la fuerza de las armas» el retorno de Buyoya al poder. Para calmar los ánimos, en agosto de 1996, el gobierno de facto planteó una iniciativa mucho más integral a ser implementada en un plazo de 3 años. La estrategia incluía cuatro puntos: (i) recomponer la maquinaria estatal y restablecer la seguridad y la paz; (ii) rehabilitar de la economía del país; (iii) negociar con los rebeldes Hutus; y (iv) buscar el apoyo de la comunidad internacional. No obstante, la violencia continuó. Según **Amnesty International**, entre el 27 de julio y el 10 de agosto las fuerzas gubernamentales Tutsis ejecutaron y luego enterraron en fosas comunes a unos 4,000 civiles - la mayoría Hutus.⁴⁰

Resolution. In *Early Warning and Conflict Resolution*, ed. Kumar Rupesinghe and Michiko Kuroda. New York: St. Martin's Press, 1992; LUND, Michael S. *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy*. Washington D.C.: United States Institute of Peace (unpublished draft), 1994.³⁵ GORDENKER, Leon. «Early Warning: Conceptual and Practical Issues.» *Early Warning and Conflict Resolution*. In *Early Warning and Conflict Resolution*, ed. Kumar Rupesinghe and Michiko Kuroda. New York: St. Martin's Press, 1992; LUND, Michael S. *Preventive Diplomacy and American Foreign Policy*. Washington D.C.: United States Institute of Peace (unpublished draft), 1994.

37 «Burundi se hunde en la tragedia en medio de rumores de golpe.» *El Comercio*, 25 de julio 1996; «Nuevo presidente de Burundi promete acabar con las masacres.» *El Comercio*, 26 de julio 1996.

38 «Unos 200 hutus fueron masacrados en Burundi tras golpe de estado jefe militar prometió restaurar la disciplina.» *El Comercio*, 19 de Agosto 1996.

39 «Buyoya afirma que no tolerará la incitación al odio en Burundi.» *El Comercio*, 30 de julio 1996; «Anuncian en Burundi gobierno golpista.» *Expreso*, 3 de agosto 1996; «Buyoya formó un gobierno con tutsis y hutus.» *El Comercio*, 4 de agosto 1996.

40 «Miles de personas marchan en apoyo de Presidente instalado por el ejército de Burundi.» *El Comercio*, 27

2. Comportamiento de las Fuerzas Armadas y de Grupos Paramilitares

A lo largo de la administración de Ntubunganya las fuerzas armadas burundesas cometieron una serie de violaciones de derechos humanos en su afán por controlar a los grupos rebeldes Hutus. Civiles indefensos se convirtieron en el blanco de la agresión; numerosas viviendas y mercados fueron destruidos sin autorización ni provocación; y muchas de las personas detenidas arbitrariamente se encuentran hoy desaparecidas. En lo que respecta a casos de tortura y otros tipos de trato inhumano, el Departamento de Estado norteamericano ha reportado en más de una oportunidad la brutalidad de las fuerzas armadas burundesas. Por otro lado, las condiciones de vida en las prisiones atentan gravemente contra la supervivencia de los reos. Las cárceles se encuentran sobrepobladas y no cuentan con adecuados servicios médicos o higiénicos. Los prisioneros dependen por lo general de sus familiares para recibir una alimentación adecuada.⁴¹

En la actualidad las organizaciones paramilitares -Hutus y Tutsis- constituyen el factor destabilizador más peligroso para la vida política interna. Es conocido que las fuerzas armadas actúan en complicidad con «escuadrones de la muerte» compuestos por civiles Tutsis. Entre sus acciones puede citarse la ocurrida en junio de 1994 cuando pandillas de civiles Tutsis tomaron por asalto buses de transporte público en Bujumbura, para luego acribillar a sus pasajeros. Tras estos incidentes, se decidió restringir las rutas de omnibuses, para que éstos circularan solamente dentro de las comunidades de la etnia del conductor del vehículo. Fuera de la capital la violencia también aumentó. Los gobernadores Hutus de Bubanza y Kirundo, y otros ocho administradores comunales -también de origen Hutu- fueron asesinados en 1994 a manos de grupos de civiles Tutsis. Según reportes del UNHRC, en agosto de ese mismo año, grupos paramilitares Tutsis secuestraron unos 100 refugiados rwandeses Hutus en la provincia de Kirundi, llevándolos a una localidad vecina donde les dieron muerte.⁴² Ataques de este tipo alimentan el ciclo de venganzas entre Hutus y Tutsis. El Representante Especial de la ONU en Burundi ha llegado incluso a afirmar públicamente que los extremistas Tutsis convencen a los jóvenes ofreciéndoles cerveza, cereales y dinero para provocar el terror en las aldeas Hutus. Por otro lado, existen también señales de «limpieza étnica». En marzo de 1995 cerca de 50,000 Hutus tuvieron que huir de Bujumbura -una ciudad de 300,000 habitantes-cuando bandas de civiles Tutsis apoyadas por soldados allanaron varios barrios Hutus en busca de rebeldes armados, forzándolos a desplazarse hacia las colinas en las afueras de la ciudad. Los suburbios de Bwiza y Buyenzi fueron «limpiados» de Hutus completamente. En abril de 1995, Bujumbura se había convertido en un ciudad virtualmente Tutsi. No obstante, debe mencionarse que, si bien los ataques de los grupos paramilitares Tutsis han sido extremadamente violentos, estas acciones no han contado por lo general con un mínimo grado de

de julio 1996; «Al menos 22 muertos en ataque de los hutus.» *El Comercio*, 11 de agosto 1996; «Militares mataron a 77 civiles en Burundi tras el golpe de Estado.» *El Comercio*, 29 de agosto 1996; «Hay calma en Bujumbura.» *El Comercio*, 29 de agosto 1996.

41 «Burundi Human Rights Practices 1994.» U.S. Department of State, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, marzo 1995.

42 En otro incidente ocurrido el mismo mes, hombres armados con pistolas atacaron al obispo católico de Muyinga en el altar de una iglesia cuando éste se encontraba celebrando una misa. Cuando los miembros de la congregación huyeron hacia un mercado cercano, los atacantes armados con machetes mataron a unas 125 personas. «Burundi Human Rights Practices 1994.» U.S. Department of State, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, marzo 1995.

organización, siendo la mayoría de las veces el resultado de la incitación de las fuerzas armadas o de pequeñas organizaciones radicales Tutsis como **Inkizo**, **Sans Echech** y el **Front de Libération National** (Frolina), que operan con base en Tanzania y persiguen abiertamente una ideología de limpieza étnica en Burundi.⁴³

Por su parte, en el último año los rebeldes Hutus parecen haberse articulado eficientemente y estarían hoy en mejores condiciones de alcanzar una victoria. Se sospecha que ciertas organizaciones civiles proveen de armas y apoyo a las milicias Hutus, cuyo blancos preferidos son patrullas militares, puestos de vigilancia del ejército, y Tutsis desplazados intentando regresar a sus hogares. Por otro lado, desde mediados de 1995 el **Frente para la Defensa de la Democracia** (F.D.D.), conformado por seguidores de Léonard Nyangoma, pasó a jugar un rol preponderante en la lucha armada burundesa. A inicios de 1995, el F.D.D. declaró zonas de guerra las provincias nor-occidentales de Bubanza y Citiboke, ambas regiones mayoritariamente Hutus y lugar del emplazamiento de los campos para refugiados Hutus rwandeses. Desde entonces el F.D.D. gobierna de facto dichos territorios. Simultáneamente el F.D.D. comenzó a atacar una serie de objetivos de importancia económica para Burundi. Camiones conduciendo materias primas y mercancías son frecuentemente saboteados y un ataque a la central hidro-eléctrica de Rwegura en octubre de 1995 causó el cierre de una importante fábrica de cerveza por 4 días. Esta fábrica, junto con otra, genera el 40% de todos los ingresos tributarios de Burundi. Posteriormente, en diciembre de 1995, el F.D.D. realizó un ataque sobre Bujumbura, bloqueando el fluido de electricidad y de agua potable por algunos días. En desesperación, el gobierno ordenó la reubicación de unos 6,500 soldados -casi la mitad del total de efectivos militares- para proteger la capital. Esta medida concedió un mayor radio de acción a los rebeldes Hutus en zonas rurales donde han adquirido mayor presencia desde entonces.⁴⁴

Tras los avances logrados en 1995, el ala política del F.D.D. comenzó a adquirir mayor fuerza. El **Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia** (CNDD) declaró en mayo de 1996 que su brazo armado continuaría luchando hasta que los militares aceptaran negociar con ellos. Stany Kaduga, miembro del Comité Ejecutivo del CNDD y ex-Vice Presidente del Parlamento, afirmó que a esa fecha, el F.D.D. se encontraba plenamente operativo en 14 de las 15 provincias burundesas. Por otro lado, según declaraciones del representante del CNDD en Nairobi, Innocent Nimpagaritse, para los rebeldes Hutus solo hay dos actores relevantes en el conflicto: el ejército Tutsi y el F.D.D. La administración en Bujumbura fue calificada de «gobierno-títtere» en manos de las fuerzas armadas. Por su parte, el propio Nyangoma acusó al Primer Ministro Tutsi, Antoine Nduwayo, de rehusarse a negociar en un intento por ganar tiempo para exterminar buena parte de la población Hutu del país de tal forma de reducirla a sólo 50% de los habitantes de Burundi. Actualmente, los 15,000 efectivos con los que cuentan las fuerzas armadas burundesas, son exce-

43 «Burundi Hutus in flight for Zaire.» *Calgary Herald*, 27 de marzo 1995; «Burundi: The next bloodbath?» *The Economist*, 14 de octubre 1995; «Burundi's killing fields spread south.» *The Guardian*, 5 de abril 1996.

44 «UN considers troops for Burundi.» *The Christian Science Monitor*, 23 de agosto 1994; «Fighting continues in Burundi Hutu bastion.» *Reuters World Service*, 1 de junio 1995; «Burundi power lines sabotaged.» *Africa News*, 25 de setiembre 1995. «Tutsi leopard rearranges his spots.» *The Guardian*. 30 de marzo 1996.

didados largamente en número por los aproximadamente 35,000 rebeldes Hutus del F.D.D. Según la teoría militar tradicional, un ratio de 10-a-1 a favor es esencial para derrotar cualquier movimiento subversivo. La teoría parecería empezar a confirmarse en Burundi, pues a pesar de la falta de organización estratégica de los rebeldes, el F.D.D. logró sitiar completamente la capital entre diciembre de 1995 y enero de 1996. Otro factor que juega en favor de los Hutus es que los rebeldes están convencidos de estar peleando una guerra que «no pueden perder». Por otro lado, las fuerzas armadas y la población Tutsi se identifican entre sí plenamente dado que ambos son minoría, se sienten amenazados y desentendidos, y se tienen a sí mismos como único medio de supervivencia.⁴⁵ Estos factores psicológicos habrían gravitado enormemente en la concepción del golpe de julio de 1996.

Gracias a la superioridad en equipo militar, el ejército Tutsi controla aún la capital y las provincias centrales de Ngozi, Gitega, Rutana, Kirundo y Bururi. En el resto del país sólo es posible garantizar la seguridad durante el día. Por las noches las carreteras y las comunicaciones están a merced de los rebeldes Hutus. También existen sospechas de que el F.D.D. es apoyado por la armada rwandesa Hutu en el exilio -que huyó a Zaire en 1994 luego de participar en el genocidio de casi un millón de Tutsis en Rwanda. Debe mencionarse también que hasta antes del golpe, buena parte de las fuerzas armadas permanecían leales al ex-Presidente Jean-Baptiste Bagaza, quien ha propuesto en repetidas ocasiones la anulación de la Constitución. El ex-dictador, predica además abiertamente una política de apartheid y la creación de «estados» para los Hutus al interior de Burundi -tal como se hizo en Sudáfrica. Antoine Nduwayo es considerado aliado de Bagaza. Por último, acusaciones recíprocas siguen formulándose entre las fuerzas armadas Tutsis y los rebeldes Hutus. Por ejemplo, el ejército afirmó que el asesinato del arzobispo de Burundi, Joachim Ruhuna, de origen Tutsi, ocurrido el 9 de setiembre de 1996, fue cometido por el F.D.D. Los rebeldes Hutus desmintieron los cargos, manifestando que la acusación sólo pretende difamarlos ante la opinión pública internacional.⁴⁶

3. El Problema de los Refugiados

Durante los 2 meses siguientes al asesinato de Ndadaye, cerca de 750,000 personas huyeron de Burundi. Unos 350,000 burundeses escaparon hacia el sur de Rwanda, otros 300,000 emigraron a Tanzania y 50,000 a Zaire. Además de crear tensiones sobre los limitados recursos y servicios sociales, los refugiados están provocando serios daños al medio ambiente de los países huéspedes. Miles de árboles son talados diariamente para proveerse de combustible y materiales de construcción. Por otro lado, existen reportes de incrementos en la criminalidad en Tanzania y Zaire, cuyas poblaciones están siendo violentadas por bandas de refugiados. A la fecha, se estima que aproximadamente 100,000 burundeses se encontrarían en Zaire, y otros 500,000 en Tanzania. El total de refugiados representa el 20% de la población de Burundi, siendo la mayoría de afectados de origen Hutu. La composición demográfica es también desproporcionada: 80% son mujeres, niños o ancianos. Además, otros 250,000 burundeses han sido desplazados internamente y viven hacinados en escuelas, iglesias, locales administrativos o lugares improvisados. Después de

45 «Burundi's army battles on two fronts.» *Reuter News Service*, 7 de marzo 1996; «Rebels accuses Burundi army of civilian massacres.» *Reuters World Service*, 3 de mayo 1996.

46 «Tutsi leopard rearranges his spots.» *The Guardian*, 30 de marzo 1996; «Rebeldes asesinan al arzobispo de Burundi.» *La Republica*, 11 de setiembre 1996.

Bujumbura, la concentración humana más grande en Burundi es hoy un campo para refugiados.⁴⁷

En cuanto a los patrones de desplazamiento, puede decirse que los medios de transporte empleados son sumamente penosos. Cientos de refugiados marchan a pie diariamente hacia las fronteras, cruzando innumerables ríos en el camino, constituyendo presa fácil de los grupos paramilitares. Por otro lado, la gente se mueve ya sea en pequeños grupos -por lo general, familias- o en masas caóticas escapando de sus atacantes. Respecto de la dirección del movimiento, los refugiados buscan por lo general ir a algún país vecino. Sin embargo, hoy en día, los migrantes simplemente se mueven internamente en cualquier dirección lejos del peligro. Según el UNHCR, la falta de una adecuada alimentación, combinada con la sobrepoblación de los campos, el agua contaminada e insuficiente y las precarias condiciones sanitarias, deterioran la salud de los refugiados que llegan al extranjero gozando relativamente de buena salud. Los principales problemas son ocasionados por disentería, malaria, diarrea y tuberculosis. Se estima que en promedio 30 refugiados mueren cada semana.⁴⁸

Para complicar más el panorama, entre los desplazados internamente se encuentran varios miles de refugiados Hutus rwandeses, que han estado viviendo en el nor-este de Burundi por más de 30 años tras escapar de la rebelión de 1959-64 en Rwanda. Miles de nuevos refugiados Hutus rwandeses entraron a Burundi entre abril y setiembre de 1994 huyendo de la carnicería conducida por los Tutsis del F.P.R. Actualmente, Burundi da cobijo a más de 260,000 refugiados rwandeses. En abril de 1995, aproximadamente 200,000 de estos refugiados intentaron huir hacia Tanzania. Sin embargo, el gobierno de este país impidió el éxodo al ordenar el cierre de sus fronteras.⁴⁹

Con respecto al problema de los refugiados tres son las cuestiones claves: (i) la actividad política entre los exiliados Hutus en el extranjero; (ii) los intentos por repatriar a los refugiados; y (iii) las demandas de seguridad formuladas por los exiliados como condición para regresar a sus hogares. Con respecto al primer punto, las comunidades de refugiados Hutus en Rwanda, Tanzania y Zaire están infestadas de propaganda política del Palipehutu y del F.D.D. El surgimiento del mito de la dominación ancestral de los Tutsis sobre los Hutus en Burundi encuentra su origen en estas actividades. Por otro lado, en lo que respecta a la repatriación de refugiados, la cuestión más importante por evaluar es si Burundi se encuentra en condiciones materiales de recibirlos. La mayoría de analistas políticos coinci-

47 «World Food Programme launches major relief operation for Burundese refugees.» **Federal News Service**, 19 de noviembre 1993; «World Food Programme to provide additional aid for one million Burundese affected by civil strife.» **Federal News Service**, 14 de enero, 1994; «UN's man in Burundi: A rock in a hard place.» **New York Times**, 10 de abril 1995.

48 «World Food Programme launches major relief operation for Burundese refugees.» **Federal News Service**, 19 de noviembre 1993; «Burundi politics: OAU supports sending peacekeeping force.» **Inter Press Service**, 2 de febrero 1994; «Burundi Human Rights Practices 1994.» **U.S. Department of State**, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, marzo 1995; «U.N.'s Ogata ends Burundi talks minus formula.» **Reuters World Service**, 2 de setiembre 1995.

49 «Burundi: Diplomats chafe at U.S. apathy toward U.N. mission.» **Inter Press Service**, 16 de noviembre 1993; «WFP to provide additional aid for one million Burundese affected by civil strife.» **Federal News Service**, 14 de enero 1994. «Burundi: Court averts ethnic unrest.» **Inter Press Service**, 12 de julio 1994; «To save Burundi: Towards a common action plan for an African emergency.» **The London Times**, 5 de abril 1995.

de en que la repatriación de refugiados desestabilizaría aún más la delicada situación política interna y podría provocar una incontenible ola de violencia. En particular, se espera que la repatriación de Hutus genere una serie de conflictos sobre la propiedad de la tierra - abandonada por los Hutus al momento de huir. Por lo general, anteriores intentos por repatriar refugiados a Burundi resultaron infructuosos. Se esperaba que con el ascenso del Frodebu al poder miles de Hutus pudieran regresar a sus hogares. Sin embargo, el asesinato de Ndadaye en 1993 desbarató un plan para repatriar 150,000 Hutus bajo un acuerdo tripartito alcanzado en 1991 por Tanzania, Burundi y el UNHCR. Similarmente, la inauguración oficial del Presidente Ntaryamira en enero de 1994 hizo presagiar el advenimiento de una etapa de mayor estabilidad. Tras una mini-cumbre regional de Jefes de Estado se acordó que aproximadamente la mitad del millón de refugiados burundeses en Tanzania, Rwanda y Zaire comenzaran el penoso retorno a casa en un desesperado intento por aprovechar la estación de siembra que termina generalmente en febrero. Se especuló que de no lograrse este objetivo, Burundi sufriría una grave escasez de alimentos durante los próximos 18 meses. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la muerte de Ntaryamira y la violencia desatada a continuación entre agosto y setiembre de ese mismo año, hicieron que muchos de los refugiados repatriados huyeran nuevamente del país. En diciembre de 1994, la administración Ntibantunganya comenzó otra vez a promover la repatriación de refugiados. Sin embargo, las provincias de Bubanza y Citiboke -región donde la ONU esperaba poder repatriar 1,000 Hutus por día para atender las demandas de Zaire que exigía que los refugiados burundeses abandonaran su territorio antes de concluir 1995- fueron declaradas «zona de guerra» por los rebeldes del F.D.D., haciendo fracasar la operación. En agosto de 1995, los presidentes de Tanzania y Zaire, Ali Hassan Mwinyi y Mobutu Sese Seko, respectivamente, solicitaron a la comunidad internacional el establecimiento de «zonas seguras» en el sur de Rwanda para albergar y proteger a los refugiados. Sin embargo, resulta evidente que el éxito de cualquier programa de repatriación no estará garantizado hasta que los grupos paramilitares burundeses sean desarmados.⁵⁰

4. El Rol de los Medios de Comunicación

A través del tono alarmante de la cobertura y la diseminación de informaciones inexactas los medios de comunicación han contribuido enormemente a alimentar el conflicto étnico en Burundi. Por ejemplo, en abril de 1991, justo antes de iniciarse la transición hacia la democracia, los medios escritos jugaron un rol importantísimo en favor del Palipehutu difundiendo masivamente propaganda terrorista en contra del gobierno Tutsi. El caso más escandaloso fue suscitado por el bimensual **Kagura** (El Despertar) que cuestionó las verdaderas intenciones de Buyoya, atacando de paso al Frodebu por hacer concesiones. El 29 de octubre, Radio Rwanda difundió una entrevista al embajador de Burundi en Kigali, entremezclada con declaraciones de 3 líderes del Palipehutu. Esta acción en particular sirvió para persuadir al gobierno de Burundi que el Palipehutu estaba siendo financiado por Rwanda.⁵¹ Por otro lado, los medios de comunicación no sólo han difundido

50 «Transition in Burundi: The context for homecoming.» **African News**, 4 de octubre 1993; «Tanzania-Burundi: Mwinyi seeks help to end influx of refugees.» **Inter Press Service**, 6 de enero 1994; «British charity appeal aims to kick-start agriculture in Burundi.» **Inter Press Service**, 20 de enero 1994; «Burundi: Prime Minister says violence like Rwanda is now unlikely.» **Inter Press Service**, 2 de diciembre 1994; «Tanzanian radio supports Zaire's expulsion of ruthless refugees.» **BBC Monitoring Service**, 24 de agosto 1995.

51 NTIBANTUNGANYA, Sylvestre. «Burundi and Rwanda: Nations at Loggerheads.» **Index on Censorship**, Vol.7, No.2, 1992, p.35.

ideales de grupos subversivos, sino que han incitado ataques también. Como ejemplo puede citarse el artículo publicado el 25 de octubre de 1993 en la revista **Ijambo**, invocando a los Hutus a sublevarse contra los Tutsis⁵²

Reporteros sin Fronteras (R.S.F.) dio a conocer el 16 de junio de 1995 un reporte en el que detallaba una serie de excesos cometidos en Burundi. Según R.S.F., los estándares periodísticos burundeses son bastante bajos y un cuarto de las publicaciones existentes pueden catalogarse de voceros partidarios.⁵³ R.S.F. solicitó la censura de 6 publicaciones en particular -tres Hutus y tres Tutsis- aunque para R.S.F. la prensa Tutsi promueve más violencia y tiene mayor difusión a nivel nacional. Sin embargo, en Burundi el número de personas que lee periódicos es escaso y la mayoría de la población depende de las radios para informarse. Desde fines de 1994, mensajes radiales clandestinos son cotidianamente utilizados para incitar la violencia. La radio y televisión estatales no han podido neutralizar eficientemente la propaganda política de odio étnico. Las dos estaciones de radio en manos del Estado (una de las cuales emite en Kirundi, y la otra en francés, swahili e inglés) ofrecen a los distintos partidos una participación igualitaria y rotativa. Sin embargo, algunos partidos de oposición han manifestado que el sistema vigente no permite un acceso suficiente a los medios de difusión. Según R.S.F., los «medios del odio» serían financiados por importantes personajes de la política burundesa.⁵⁴

De otro lado, los periodistas extranjeros deberían tratar de evitar usar estereotipos y explicaciones simplistas sobre los complejos problemas de Burundi. Según R.S.F., en lugar de deformar los hechos al decir que el enfrentamiento étnico es fruto de una antigua enemistad, los medios deberían enfatizar que la actual rivalidad ha sido motivada políticamente. En diciembre de 1994, el Primer Ministro Kanyenkiko solicitó a los periodistas moderar su discurso, el cual presentaba la situación en Burundi como una irreconciliable dicotomía entre Hutus y Tutsis, «entre mayoría y minoría». Igualmente, los muchos reportes de analistas extranjeros sobre una inminente «rwandización» de Burundi han creado un prejuicio contra las intenciones de los Hutus -debe recordarse que en Rwanda los Hutus son acusados de genocidio.⁵⁵

Una semana después de dado a conocer el reporte de R.S.F., Ntibantunganya anunció que los discursos políticos serían revisados antes de su difusión radial y se prohibirían todas las publicaciones promoviendo el odio étnico o haciendo apología de la violencia. Con tal fin, el gobierno se sirvió de la Ley de Prensa de 1992 -que no entró en vigencia sino hasta diciembre de 1993-, la misma que prohibía criticar las políticas del gobierno o la persona del Presidente y concedía al gobierno el poder de revisar y censurar toda publicación antes de ser distribuida. En la práctica, hasta ese momento no existía ningún tipo de control sobre la prensa y las radios. A la fecha, si bien el tinte partidario de la prensa escrita

52 «Central Africa: Burundi coup strokes ethnic fires.» **Inter Press Service**, 29 de octubre 1993.

53 Además del diario oficial **Le Renouveau**, 25 otros periódicos aparecen regularmente en Burundi. Dieciseis de éstos son publicados en francés y los restantes en Kirundi. **La Semaine** es considerado el más independiente de ellos.

54 «Burundi: President gets NGO support for hate media.» **Inter Press Service**, 29 de octubre 1993; «Burundi Human Rights Practices 1994.» **U.S. Department of State**, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, marzo 1995.

55 «Burundi: President gets NGO support for hate media.» **Inter Press Service**, 29 de octubre 1993; «Burundi: Prime Minister says violence like Rwanda is now unlikely.» **Inter Press Service**, 2 de diciembre 1994.

burundesa ha disminuido, las emisiones radiales clandestinas continúan fomentando el odio étnico. Por ejemplo, la irónicamente llamada «Radio Democracia» -la estación de los extremistas Hutus- difunde libremente sus programas desde Zaire. Sin embargo, una nueva radio, Radio Umwizero -que en Kirundi significa «Radio Esperanza»- comenzó a operar oficialmente en abril de 1996 para promover la reconciliación. Radio Omwizero, una empresa franco-burundesa, recibe fondos de la Unión Europea y actualmente emite 8 horas al día.⁵⁶ Con la excepción de esta iniciativa, ningún otro esfuerzo se ha realizado en Burundi con el fin de acabar con las actividades subversivas de los medios de comunicación radiales.

5. El Sistema Judicial

El sistema judicial burundés se divide en cortes civiles y criminales, siendo la Corte Suprema la última instancia dentro de la organización. Las cortes militares tienen jurisdicción sobre crímenes cometidos por miembros de las fuerzas armadas o sobre acciones en perjuicio de la institución castrense. Además, la Constitución de 1992 creó dos nuevas instancias: (i) la **Corte Constitucional**, encargada de revisar la constitucionalidad de nuevas leyes y de las acciones del gobierno; y (ii) el **Tribunal Especial**, encargado de juzgar al Presidente, al Primer Ministro o al Presidente de la Asamblea Nacional en casos de corrupción.⁵⁷ Sin embargo, esta estructura se desbarató como consecuencia del intento de golpe de octubre de 1993 y de las crisis presidenciales de 1994. Por ejemplo, la autoridad del Presidente de la República para nombrar jueces y perdonar o reducir sentencias fue limitada por la **Convención de Gobierno** de setiembre de 1994. En la práctica el sistema judicial es dominado por los Tutsis. En octubre de 1995, de un total de 228 jueces y abogados en Burundi, sólo 13 eran de origen Hutu.⁵⁸ La composición no ha cambiado mucho desde entonces. Para la mayoría Hutu las cortes promueven intereses Tutsis. Por otro lado, la falta de procesos rápidos, asesoría legal para los acusados y el anacrónico Código Legal vigente en Burundi constituyen graves trabas para un adecuado funcionamiento del sistema. La revisión del Código Legal comenzada en 1993, quedó paralizada tras la firma de la **Convención de Gobierno**. La policía está autorizada a realizar arrestos sin órdenes judiciales -aunque deben entregar un informe escrito a los magistrados en un plazo de 48 horas a partir del momento de la detención. Existen también casos de incomunicación de detenidos, a pesar de estar prohibidos por ley.

Dada la estructura y composición del sistema judicial burundés, el gobierno Hutu no ha contado jamás con los medios ni la autoridad para llevar ante la justicia a los responsables de la violencia en el país. En noviembre de 1993 el ejército localizó a algunos de los fugitivos golpistas, entre ellos el Teniente-Coronel Sylvestre Ningaba (ex-Primer Secretario de Buyoya) y los Mayores Busokoza y Rumbete. Sin embargo, las fuerzas armadas los dejaron salir del país aludiendo que su captura se hacía imposible pues escoltas armadas protegían a los rebeldes.⁵⁹ Un año después, soldados ugandeses arrestaron al Teniente Jean

56 «Burundi Human Rights Practices 1994.» U.S. Department of State, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, marzo 1995; «Burundi tunes in to message of peace.» *The Independent*, 4 de abril 1996.

57 «Burundi Human Rights Practices, 1994.» U.S. Department of State, Washington D.C.: Bureau of Public Affairs, marzo 1995.

58 «Burundi: The next bloodbath?» *The Economist*, 14 de octubre 1995.

59 «Visiting Burundi deputy Prime Minister says his country is in a pitiful state.» *BBC Summary of World Broadcasts*, 23 de noviembre, 1993; ZAREMBO, *Op. Cit.*, 1995, p.27.

Paul Kamana y a otros supuestos cabecillas golpistas. Al no existir un tratado de extradición entre Burundi y Uganda, Bujumbura solicitó que los detenidos fueran mantenidos en prisión hasta que un tribunal internacional tomara el caso en sus manos. Sin embargo, las fuerzas armadas burundesas se opusieron, temiendo que la realización de un juicio terminara implicando a militares de mayor rango. Finalmente, no se formularon cargos.⁶⁰ Meses más tarde, en mayo de 1994, una comisión investigadora fue creada para deslindar responsabilidades en los sucesos de octubre de 1993. A fines de ese mismo año, el Ministerio de Justicia reportó que más de 800 personas se encontraban bajo sospecha. Se confirmó entonces que 14 militares serían llevados a corte marcial. No obstante, los juicios nunca tuvieron lugar. Tras el golpe de estado de julio de 1996, parecería que la justicia política en Burundi esta aún muy distante de ver la luz.

6. Protestas Civiles

La realización de manifestaciones estudiantiles en Bujumbura normalmente ha presagiado graves crisis en el país. Estudiantes de la Universidad de Bujumbura convocaron un mitin inmediatamente después de la victoria del Frodebu en 1993 para protestar contra la etnización de la campaña electoral.⁶¹ Posteriormente, en enero de 1994, los universitarios desconocieron la autoridad del gobierno tras el nombramiento de Ntaryamira como sucesor de Ndadaye. La manifestación más grande se llevó a cabo en setiembre de ese año cuando una federación de estudiantes Tutsis organizaron una huelga general para protestar contra lo que fue calificado de «interferencia» de la ONU en la firma de la **Convención de Gobierno**. Una huelga similar había tenido lugar una semana antes en protesta por el encarcelamiento de un líder Tutsi de oposición, Mattias Hitimana. La huelga paralizó Bujumbura por completo durante dos días. Por otro lado, cerca de 3,000 estudiantes marcharon con carteles por las calles de la capital el 23 de marzo de 1995 acusando al Representante Especial de la ONU por parcializarse con los Tutsis. Además de solicitar la inmediata dimisión de Abdallah, los estudiantes demandaron también la disolución de la Asamblea Nacional y la salida de Ntibantunganya. El jefe de Estado fue criticado por apoyar a los **Intagohekas** -miembros Hutus del gabinete que se declaraban partidarios de Léonard Nyangoma, líder del F.D.D.⁶²

7. Evacuación de Extranjeros

Dos períodos de evacuaciones masivas se han producido en Burundi en los últimos años. El primero ocurrió tras el asesinato del Ministro de Energía y Minas, Ernest Kabushemeye. A mediados de marzo de 1995, los ciudadanos italianos fueron los primeros en ser aconsejados a «abandonar temporalmente el país hasta que existieran condiciones de seguridad aceptables». Una semana después, Bruselas sugirió a los aproximadamente 900 ciudadanos belgas en Burundi enviar a Bélgica a sus esposas y niños durante las vacaciones de Semana Santa. Francia aconsejó lo mismo a sus 500 nacionales en el país. Por su

60 WATSON, Op. Cit., 1995, p.27-28.

61 «Burundi: UN special envoy Abdallah interviewed on student unrest in Bujumbura.» **BBC Summary of World Broadcasts**, 25 de marzo 1995.

62 «Burundi is said to rebuff UN effort to restore calm.» **New York Times**, 16 de agosto 1994; «Burundi students protest against U.N. envoy.» **Reuters World Service**, 23 de marzo 1995; «Rumor mills spin in two countries.» **New York Times**, 17 de agosto 1995.

parte, la Cancillería alemana en Bonn solicitó a sus ciudadanos abandonar Burundi lo más rápido posible. El 29 de marzo, la embajada de Estados Unidos en Bujumbura anunció la inmediata evacuación de 78 dependientes de diplomáticos norteamericanos, en tanto que Rusia comenzó a evacuar a sus nacionales el 6 de abril de ese mismo año.⁶³

La segunda ola de evacuación de extranjeros se produjo como consecuencia del golpe de estado de julio de 1996. Tras violentas luchas desatadas en la capital burundesa, Estados Unidos fue el primero en comenzar la evacuación hacia Nairobi (Kenya). Sólo el personal diplomático indispensable permaneció en Burundi. En cambio, la casi totalidad de colaboradores de organismos humanitarios y hombres de negocios, que ya no podían efectuar sus tareas debido a las condiciones reinantes, fue evacuada del país. El operativo hizo necesario el empleo de un avión militar norteamericano debido al embargo aéreo sobre Burundi decretado por los países vecinos. Posteriormente, en octubre de 1996 la inseguridad creada por las intensas luchas en la zona fronteriza de Zaire y Rwanda y Burundi, motivó incluso que la ONU evacuara todo su personal.⁶⁴

8. Situación Económica Interna

En 1988 Burundi inició un programa de ajuste estructural, el mismo que contemplaba la privatización de una serie de empresas estatales, la devaluación de la moneda, la eliminación de la mayoría de restricciones a los mecanismos de mercado y el alza de los precios pagados a los agricultores. De esta manera, Burundi se convirtió en uno de los pocos estados africanos en poner en efecto las reformas económicas promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Ese mismo año, Burundi se ubicó como uno de los países en recibir mayores desembolsos per cápita de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID). El aparente éxito de la política económica burundesa fue atribuido a las cualidades del régimen Tutsi en Bujumbura. Oficiales del Banco Mundial reconocieron públicamente que el nivel de educación de los Tutsis favorecía la buena administración y ejecución del programa. Se afirmó incluso que los bien organizados y relativamente poco corruptos oficiales Tutsis eran extremadamente receptivos a los dogmas del libre mercado.⁶⁵

Sin embargo, la serie de problemas sociales y políticos surgidos entre 1989 y 1993 agravaron la crisis económica. Sin recursos, Burundi es una economía pequeña basada en la exportación de materias primas (café, te, algodón, níquel, cueros y pieles). A diciembre de 1994, el valor nominal del PNB se estimaba en US\$ 1,200 millones, registrando un crecimiento ínfimo en 5 años (en 1989 el PNB apenas había superado los US\$ 1,100 millones). De otro lado, según el Banco Mundial, en 1995 el ingreso anual per cápita ascendió a

63 «Italy advises nationals to leave Burundi.» *Reuters World Service*, 14 de marzo 1995; «French Minister to start second bid for peace in Burundi.» *The Xinhua News Agency*, 27 de marzo 1995. «Europeans fly out of troubled Burundi.» *Reuters World Service*, 28 de marzo 1995; «New tribal killings in Burundi prompt UN to urge planning.» *New York Times*, 29 de marzo 1995; «Belgium advises its nationals to leave Burundi for Easter holidays.» *BBC Summary of World Broadcasts*, 1 de abril 1995; «Russia starts evacuating its nationals from Burundi.» *Reuters World Service*, 6 de abril 1995.

64 «Evacuan a extranjeros de Bujumbura por la violencia desatada en la guerra civil en Burundi.» *El Comercio*, 5 de setiembre 1996; «250 mil personas huyen de las luchas en Rwanda y Burundi.» *El Comercio*, 22 de octubre 1996.

65 «Moneylenders horrified by the Burundi killings.» *Washington Post*, 4 de setiembre 1998.

US\$ 150, comparado con US\$ 210 en 1989. Dado que el número de habitantes de Burundi se duplica cada 15 años, 60% de la población es menor de 20 años y 93% de la fuerza laboral se dedica a la agricultura de subsistencia, una masa creciente de desempleados deambula actualmente por las calles de Bujumbura. A esto debe sumarse la falta de posibilidades de conseguir trabajos bien remunerados en países vecinos.⁶⁶

En 1994 la balanza comercial fue negativa. Las importaciones alcanzaron los US\$ 248 millones, es decir, US\$ 14 millones más que en 1992; mientras que los ingresos por exportaciones sumaron US\$ 91 millones (US\$8 millones menos que en 1992). El café representa casi el 90% del total de exportaciones. La Unión Europea (UE) es el socio comercial más importante (83%), mientras que 5% de las transacciones se lleva a cabo con los Estados Unidos. Burundi efectúa el total de su comercio exterior a través de los puertos de Dar es Salaam (Tanzania) y Mombasa (Kenya). En años recientes los precios al consumidor han presentado una tendencia creciente. La tasa de inflación fue de 12.8%, 14.5% y 32% en 1993, 1994 y 1995, respectivamente. Haciendo un estimado conservador, el aumento de las importaciones de alimentos provocaría que dicha tasa se duplique en 1996.⁶⁷ Por otro lado, las reservas de divisas internacionales se agotaron ya casi totalmente. La situación podría empeorar aún más si el gobierno continúa expandiendo el gasto público para financiar las actividades de las fuerzas armadas y pagar sueldos a empleados públicos. Debe recordarse que 40% de los ingresos fiscales son generados por impuestos indirectos sobre el consumo de cerveza.

En la actualidad el conflicto étnico está destruyendo la economía de Burundi. Los daños sufridos por las tierras laborables hacen esperar una sensible reducción de los excedentes agrícolas de exportación. La escasez de alimentos podría degenerar en una hambruna generalizada. Como consecuencia de los enfrentamientos, muchos cultivos han sido quemados y se estima que en 8 de las 15 provincias de Burundi las tierras no están en condiciones de producir. Esta situación es más grave en el norte del país, donde los estragos de los combates han sido mayores. La producción agrícola disminuyó también debido a que la mayoría de la población ha abandonado las zonas rurales para enrolarse en grupos paramilitares o escapando de ellos.⁶⁸ Por otro lado, hasta hace poco la ayuda otorgada por la comunidad internacional representaba el 25% del PNB burundés. Sin embargo, desde abril de 1996 la mayoría de gobiernos donantes condicionaron los nuevos desembolsos a que los beligerantes depusieran las Armas.⁶⁹

La única noticia alentadora en el campo económico fue el anuncio hecho por el Club de París en setiembre pasado. En dicho foro se propuso la reducción de hasta un 80% del valor nominal de la deuda bilateral externa contraída por los gobiernos de los 20 países

66 **Defense & Foreign Affairs Handbook, 1994.** London: International Media Corporation Limited; «UN's man in Burundi: A rock in a hard place.» **Washington Post**, 10 de abril 1995; «Burundi: The next blood-bath» **The Economist**, 14 de octubre 1995.

67 «International Financial Statistics.» **International Monetary Fund**, noviembre 1995.

68 «Burundi: British charity appeal to kick-start agriculture.» **Inter Press Services**, 20 de enero 1994; «Tutsi leopard rearranges his spots.» **The Guardian**, 30 de marzo 1996.

69 USAID retuvo US\$ 21.5 millones de ayuda financiera ya aprobada, en tanto que la Unión Europea suspendió desembolsos de US\$ 6 millones para el sector salud, US\$8 millones de apoyo para el déficit presupuestal y US\$ 70 millones para una serie de proyectos especiales. «Burundi tunes in to message of peace.» **The Independent**, 4 de abril 1996; «U.N. calls for talks to bring peace to Burundi.» **Reuter News Service**, 6 de abril 1996.

más pobres del mundo. Entre los primeros beneficiados se encuentran ocho países africanos, Burundi incluido.⁷⁰ La deuda externa bilateral de Burundi asciende actualmente a US\$ 107 millones -aproximadamente 10% del PNB. Sin embargo, a pesar de esta ayuda, escaso crecimiento económico, pobreza en aumento, agotamiento de recursos, contaminación del medio ambiente y una emergencia sanitaria provocada por epidemias de cólera y malaria, así como por un incremento de casos de sida constituyen el escenario más probable para los próximos años.

III. INTENTOS DE DIPLOMACIA PREVENTIVA EN BURUNDI

Las Naciones Unidas (ONU)

Un mes después del fracasado golpe de octubre de 1993 la ONU inició una operación de emergencia para ayudar a casi un millón de refugiados y desplazados internos burundeses a un costo de US\$ 14 millones -un nuevo tramo de ayuda por US\$ 45 millones fue aprobado en enero de 1994.⁷¹ Además, el Consejo de Seguridad acordó el 16 de noviembre de 1993 enviar a Burundi una misión investigadora. Tras el intento de golpe, la Primera Ministro Sylvie Kinigi había solicitado oficialmente la presencia de 1,000 cascos azules. En respuesta, el Sub-Secretario General de la ONU, James Jonah, visitó Bujumbura con el fin de buscar un acercamiento entre las fuerzas armadas y el gobierno. Jonah consiguió que la Primera Ministro saliera de la clandestinidad para sostener diálogos con los altos jefes militares. Como consecuencia, el 11 de noviembre, las fuerzas armadas anunciaron que no se opondrían a la intervención mediadora de la ONU.⁷² El mauritano Ahmedou Ould Abdallah fue nombrado entonces Representante Especial del Secretario General de la ONU en Burundi, asignándosele la tarea específica de servir de mediador entre las partes en conflicto. Los esfuerzos de la ONU condujeron a la tregua política que concluyó con la nominación de Cyprien Ntaryamira a la presidencia en enero de 1994.

Sin embargo, la falta de consenso en el Consejo de Seguridad impidió definir si la acción mediadora concluiría tras la solución de la crisis política o si aquella sería la primera etapa de un esfuerzo integral para garantizar la paz. Después del fracaso en Somalia y Haití, Washington prefería bloquear cualquier iniciativa que implicara nuevos emplazamientos de cascos azules. No obstante, el Consejo de Seguridad expresó repetidamente su preocupación y condena por los eventos ocurridos en Burundi, aunque sus acciones se limitaron al envío de misiones de observadores de alto nivel y a apoyar la gestión mediadora de Abdallah. Tal como ocurrió después del asesinato de Ndadaye, tras la muerte del presidente Ntaryamira, el Representante Especial de la ONU jugó un rol crucial en las negociaciones. Sin embargo, después de la firma de la **Convención de Gobierno** en setiembre de 1994, los más importantes grupos de oposición, principalmente Hutus -pero también de Tutsis- criticaron duramente a la ONU y señalaron a la organización como responsable de

70 «Reducirán hasta un 80% deuda de los países más pobres: Club de París aplicará acuerdo tomado en el marco de la Asamblea Anual del FMI y el Banco Mundial.» *El Comercio*, 29 de setiembre de 1996; «Plan de reestructuración de la deuda.» *El Comercio*, 3 de octubre 1996.

71 «World Food Program launches major relief operation for Burundese refugees.» *Federal News Service*, 19 de noviembre 1993; «WFP to provide additional aid for one million Burundese affected by civil strife.» *Federal News Service*, 14 de enero 1994.

72 COPLEY, Gregory R. *Defense and Foreign Affairs Handbook*, 1994.

las concesiones otorgadas a los Tutsis del Uprona. Alvaro de Soto, asesor principal del Secretario General, anunció entonces que el Consejo de Seguridad se encontraba debatiendo el envío de un contingente armado de 150 observadores de derechos humanos. El veto norteamericano hizo fracasar la iniciativa.⁷³ El 22 de diciembre de 1994, el Consejo de Seguridad condenó nuevamente la nueva ola de violencia desatada en Burundi que se estimó ponía en peligro la estabilidad de toda la región de los Grandes Lagos.⁷⁴ El 6 de febrero de 1995, se autorizó el envío de una nueva misión investigadora, compuesta por representantes de 7 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad.⁷⁵ Sin embargo, a parte de ofrecer sus buenos oficios, ninguna acción concreta fue adoptada, aunque el 29 de marzo el Consejo de Seguridad advirtió que de cometerse actos de genocidio o crímenes contra la humanidad en Burundi, la ONU tomaría las medidas pertinentes para juzgar a los responsables.⁷⁶

El Secretario General de la ONU asumió entonces personalmente el manejo de la crisis en Burundi. Boutros-Ghali enfrentaba dos problemas. Uno es el llamado «síndrome de Somalia» que, como se mencionó, genera parálisis por temor a un nuevo fiasco. El segundo problema es la falta de rapidez para actuar, pues la ONU toma por lo general demasiado tiempo en despachar tropas a la región en crisis -en años recientes conseguir el equipo necesario ha tomado en promedio 22 semanas.⁷⁷ Con el fin de evitar esta situación, en abril de 1995 Boutros-Ghali comenzó una campaña para autorizar el emplazamiento en **stand-by** de un contingente de cascos azules cerca de las fronteras burundesas. En mayo, Boutros-Ghali reveló que contaría con el apoyo de los gobiernos de Canadá, Dinamarca y los Países Bajos para proporcionar tropas a penas el Consejo de Seguridad emitiera una resolución favorable. El Secretario General anticipó también estar en conversaciones con el presidente Mobutu Sese Seko, para permitir el emplazamiento del contingente en Zaire. El siguiente paso era crear un clima favorable para que las partes en conflicto aceptaran la iniciativa. Este punto era crucial dado el descontento ante el rol jugado por la ONU durante la negociación de la **Convención de Gobierno** y su supuesta falta de neutralidad. Los Hutus habían acusado al Representante Especial de favorecer a los Tutsis. Según algunos artículos aparecidos en la prensa internacional, Abdallah habría incluso declarado que los Hutus debían entregar el control del gobierno a los Tutsis. Sin embargo, a pesar de los signos de desgaste político, Boutros-Ghali, los Estados Unidos, Francia y Bélgica insistieron en la permanencia del mauritanio en el cargo.⁷⁸

Boutros-Ghali visitó Bujumbura en julio de 1995 para exhibir los beneficios de la propuesta. Para los Tutsis la intervención sólo complicaría más la situación. Los líderes

73 «Burundi: Diplomats chafe at U.S. apathy toward U.N. mission.» **Inter Press Service**, 16 de noviembre 1993; «U.N. considers troops for Burundi.» **The Christian Science Monitor**, 23 de agosto 1994.

74 «Africa facing new ethnic bloodbath. **The Daily Telegraph**, 24 de diciembre 1994.

75 Alemania, China, Estados Unidos, Honduras, Indonesia, Nigeria y la República Checa. «U.N. to send mission to Burundi and Rwanda.» **The Xinhua News Agency**, 7 de febrero 1995.

76 «U.N. Security Council condemns increased violence in Burundi.» **Deutsche Presse-Agentur**, 29 de marzo 1995.

77 «Fighting to prevent another Rwanda.» **Washington Post**, 20 de abril 1995.

78 Dias antes, Abdallah habría propuesto la «privatización» de algunos países africanos como la mejor alternativa de solución para las dificultades del continente. Abdalla mencionó la compañía **British East India** (siglo XVIII) y el **Estado Libre del Congo** (siglo XIX) -propiedad personal del rey Leopoldo de Bélgica- como modelos a seguir. «U.N.'s man in Burundi» A rock in a hard place.» **New York Times**, 10 de abril 1995; «Burundi human right: military protection urged against army.» **Inter Press Service**, 21 de abril 1995.

Hutus, en cambio, consideraron que la presencia de la ONU podría servirles como medio de protección contra las fuerzas armadas. No obstante, tanto Hutus como Tutsis favorecieron el envío de observadores civiles sin armas. En especial, se solicitó el envío de jueces y abogados para fortalecer el sistema judicial. Sin embargo, la iniciativa de Boutros-Ghali fracasó luego de que Zaire retirara su ofrecimiento y de que los Estados Unidos vetaran nuevamente la resolución en el Consejo de Seguridad.⁷⁹ Luego, ante las numerosas críticas sobre su gestión, Abdallah renunció al cargo en setiembre de 1995. Tres meses de deliberaciones fueron necesarios para encontrar un candidato aceptable para todas las partes en conflicto. Finalmente, Marc Faguy, diplomático canadiense, fue designado el 22 de diciembre. Boutros-Ghali había propuesto el nombramiento de Aziz Hasbi. Sin embargo, el embajador de Marruecos ante la ONU fue vetado por Bujumbura y el nombramiento tuvo que ser cancelado.⁸⁰

A inicios de 1996 Boutros-Ghali depuró su propuesta inicial en cuanto a requerimientos y estrategias. La fuerza de intervención rápida de 25,000 cascos azules -a ser emplazada en algún país de la región de los Grandes Lagos- entraría en acción sólo en caso de que la situación en Burundi se deteriorara sensiblemente. La iniciativa produjo una nueva división. Ntibantunganya se opuso afirmando que antes de enviar tropas la ONU debería agotar sus esfuerzos para convocar un amplio debate nacional en Burundi, en el cual el organismo internacional podría jugar el rol de mediador y observador en la implementación de los acuerdos eventualmente alcanzados. Sin embargo, algunos líderes Hutus apoyaron a Boutros-Ghali. El Presidente de Frodebu, Jean Minani, manifestó incluso que sería preferible que los cascos azules fueran emplazados en suelo burundés y no en países vecinos. En cambio, Uprona, a través del Primer Ministro Tutsi Antoine Nduwayo, rechazó de plano la iniciativa.⁸¹ Alemania fue el único país del Consejo de Seguridad que acogió la iniciativa con entusiasmo. El Ministro de Relaciones Exteriores alemán, Klaus Kinkel, durante una visita realizada a Tanzania y Rwanda en julio de 1995 hizo un llamado oficial a las autoridades burundesas para encontrar una solución pacífica y ofreció su apoyo a dichos esfuerzos. Kinkel afirmó además que su gobierno era partidario de aumentar el número de observadores y de ofrecer protección militar a los convoyes de ayuda dirigidos a Burundi. Pero, una vez más, la iniciativa no encontró eco y la acción fue postergada. En marzo de 1996, tras una reunión conjunta de la ONU, la OUA y la Unión Europea, el organismo internacional prefirió avalar los esfuerzos mediadores de la OUA en lugar de comprometer tropas directamente. En abril de 1996 el Sub-Secretario General Murrack Goulding visitó Bujumbura en un intento por recuperar credibilidad en la gestión de la ONU. Esa misma semana, Charles Mukasi, Presidente del Uprona, había solicitado por escrito al Secretario General la dimisión Faguy por considerar que éste había tomando partido por los Hutus.⁸²

79 «UN considers troops for Burundi.» *The Christian Science Monitor*, 23 de agosto 1994; «OAU postpones peace talks over Burundi crisis.» *Reuters World Service*, 21 de julio 1995; «Burundi close to civil war.» *Washington Post*, 31 de julio 1995.

80 «Canadian appointed as new UN envoy for Burundi.» *Reuters World Service*, 22 de diciembre 1995.

81 «Burundi: President interviewed on an intervention proposal.» *BBC Monitoring Service*, 20 de marzo 1996.

82 «Germany urges end to ethnic conflict in Burundi.» *Reuters World Service*, 5 de enero 1996; «From peace-building to annexation.» *Inter Press Service*, 21 de febrero 1996; «Top U.N. envoy in Burundi, warns over security.» *Reuter News Service*, 25 de abril 1996.

Tras el golpe de estado de julio de 1996, el gobierno de Chile, respaldado por Botswana, propuso un plan alternativo. Específicamente, la propuesta exigía que todas las facciones cesaran la violencia en un plazo de 30 días y que la seguridad de los funcionarios gubernamentales destituidos fuera garantizada. Posteriormente, bajo la mediación del ex-presidente de Tanzania, Julius Nyerere, se realizarían conversaciones para llegar a un acuerdo. De cumplir las facciones con estos requisitos, se realizaría entonces una conferencia internacional sobre desarrollo económico, en la que se condicionaría el suministro de ayuda financiera al cumplimiento del acuerdo político. Chile señaló que de no negociarse de la manera prevista, el Consejo de Seguridad debería unirse a los países africanos e imponer sanciones sobre Burundi. En una variante del plan chileno, dos semanas después, el Consejo de Seguridad advirtió al régimen militar de Buyoya que si para el 31 de octubre no iniciaban diálogos con todas las facciones en conflicto, se decretarían un embargo de armas y otras sanciones económicas. A enero de 1997, ninguna acción en ese sentido había sido adoptado.⁸³

La Organización de Unidad Africana (OUA)

Apenas ocurrido el intento de golpe de octubre de 1993, la OUA aprobó el envío de una misión observadora. En diciembre, el embajador senegalés Papa Louis Fall, jefe de la misión, comenzó a trabajar en combinación con el Representante Especial de la ONU en Burundi para expeditar el diálogo entre los líderes políticos del país. Posteriormente, el 2 febrero de 1994, la OUA decidió enviar un contingente militar de 180 soldados (provistos por Burkina Faso, Camerún, Mali y Níger). El contingente incluyó además 20 observadores civiles. Sin embargo, la presencia de esta pequeña fuerza de paz ha sido más bien simbólica, pues debido a su escaso número y a los problemas de desplazamiento al interior de Burundi, dicho contingente es incapaz de intimidar a los combatientes o de garantizar el alto al fuego.⁸⁴ El 28 de marzo de 1995 la OUA acordó enviar una nueva misión para evaluar la situación antes de la cumbre presidencial africana prevista para junio. La misión, encabezada por Salim Ahmed Salim, Secretario General de la OUA, visitó Bujumbura a fines de mayo. Sin embargo, el debate sobre futuras iniciativas fue aplazado y en la práctica ninguna acción fue tomada hasta casi un año después.⁸⁵

El 1 de marzo de 1996, el ex-presidente de Tanzania, Julius Nyerere, fue nombrado como mediador oficial de la OUA. Una conferencia llevada a cabo en Addis Abeba, a la que asistieron representantes de 20 países africanos, la Unión Europea y la ONU, representó el primer intento de la comunidad internacional por coordinar iniciativas respecto a Burundi. Seguidamente, Nyerere inició conversaciones por separado con representantes de los bandos en conflicto. Sin embargo, los rebeldes Hutus continuaron efectuando ataques en la región de Bururi. Según el Director del Servicio Secreto burundés, Daradangwe Jean

83 «Chile propone en la ONU un plan para solucionar crisis de Burundi.» *El Comercio*, 13 de Agosto 1996; «Amenazan embargar armas a Burundi.» *Expreso*, 31 de agosto 1996.

84 «Refugee flight threatens to spread fighting in region.» *The Christian Science Monitor*, 26 de octubre 1993; «Visiting Burundian Deputy Prime Minister says his country in a pitiful state.» *BBC Summary of World Broadcasts*, 23 de noviembre 1993; «Burundi politics: OAU supports sending peacekeeping force.» *Inter Press Service*, 2 de febrero 1994.

85 «OUA to send ministerial delegation to Burundi.» *Reuters World Service*, 28 de marzo 1995; «Fighting continues in Burundi Hutu bastion.» *Reuters World Service*, 1 de junio 1995; «OUA postpones peace talks over Burundi crisis.» *Reuters World Service*, 21 de julio 1995.

Bosco, las acciones del F.D.D. fueron facilitadas por el flujo de armas desde Zaire, que contaría con la aprobación del Presidente Mobutu Sese Seko. Los ataques ensombrecieron las perspectivas de éxito de las negociaciones programadas para la semana del 22 al 26 de abril en Mwanza, Tanzania. Nyerere trató hasta el último momento de convencer a los líderes Tutsis de que aceptaran negociar con los rebeldes del F.D.D. Sin embargo, el Primer Ministro Nduwayo los calificó de terroristas, mientras que el Presidente del Uprona, Charles Mukasi, dijo que nunca negociaría con Nyangoma. Por su parte, el presidente Ntibantunganya favorecía el diálogo, aunque a condición de que los rebeldes depusieran las armas. Nyangoma, en tanto, condicionó su eventual participación a la detención de los asesinos de Ndadaye. Como era de esperarse, sin su presencia, las negociaciones de paz no marcaron ningún progreso en el conflicto. De otro lado, el mandato de la misión de la OUA ha sido extendido sucesivamente durante el último año y medio. No obstante, debido a las dificultades financieras por las que atravesaba la OUA, el número de observadores fue reducido a 40 militares y 30 civiles.⁸⁶ Finalmente, el advenimiento de Buyoya al poder en julio de 1996 terminó por truncar los esfuerzos mediadores. Cinco días después del golpe, la OUA solicitó a sus miembros sancionar al gobierno de facto. Tanzania, Etiopía, Kenya, Rwanda, Camerún y Zambia fueron los primeros en aplicar el embargo económico. Los estragos de las sanciones han comenzado ya a notarse -sin salida al mar, el acceso a los puertos de Kenya y Tanzania sobre el Océano Indico es vital para el comercio exterior burundés. Recientemente, Sudáfrica, tratando evitar ser utilizada para burlar las sanciones dictadas por los países de Africa Central y Oriental, decidió prohibir también el tránsito por su territorio de toda mercancía destinada a Burundi.⁸⁷

Países Vecinos: Tanzania, Kenya y Zaire

La acción más dramática adoptada por una potencia regional se produjo en abril de 1995 cuando Tanzania cerró sus fronteras para evitar el flujo de aproximadamente unos 200,000 refugiados que huían de la agresión de las fuerzas armadas burundesas. Desde entonces, Tanzania se ha mostrado renuente a tomar acciones unilaterales en la espera de que la OUA o la ONU solucionen el problema de los refugiados que aún permanecen en su territorio. El presidente de Kenya, Daniel Arap Moi, había convocado a los jefes de estado de Rwanda, Burundi, Zaire, Tanzania, Uganda y Zambia a una cumbre el 7 de enero de 1995 con el fin de encontrar una solución regional al problema. Como resultado, un programa de repatriación fue concebido bajo los auspicios del UNHCR. Se esperaba que al

86 «Former Tanzanian President Nyerere asked to mediate between Hutu and Tutsi.» **BBC Monitoring Service**, 1 Marzo 96; «Burundi OAU Mission's Mandate Extended.» **Africa News**, 21 de marzo 1996; «Prospects dim for mediation in Burundi, official says.» **Deutsche Presse-Agentur**, 30 de marzo 1996; «OAU extends its observer mission in Burundi.» **Reuter News Service**, 15 de abril 1996; «Tanzania's Nyerere sets peace conference for Burundi.» **Reuters World Service**, 16 de abril 1996; «Hutu rebels excluded from Burundi peace talks.» **Reuter News Service**, 17 de abril 1996; «Limited progress seen at new Burundi conference.» **Reuter News Service**, 22 de abril 1996; «Burundi peace negotiators agree to meet again.» **Reuter News Service**, 26 de abril 1996; «Nyerere sees no quick solution to Burundi conflict.» **Reuters World Service**, 3 de mayo 1996; «Buyoya afirma que no tolerará la incitación al odio en Burundi.» **El Comercio**, 30 de julio 1996.

87 «En Burundi comienzan a notarse las consecuencias de sanciones economicas.» **El Comercio**, 8 de Agosto 1996; «El golpe de estado militar no resuelve la crisis en Burundi confrontacion entre etnias tutsi y hutu parece inevitable.» **El Comercio**, 18 de Agosto 1996; «Ejercito de Burundi desmiente matanza de doscientos hutus la falsa denuncia fue hecha por Amnistia Internacional.» **El Comercio**, 20 de Agosto 1996; «El problema entre Tutsis y Hutus.» **El Comercio**, 15 de setiembre 1996.

menos 1,000 Hutus burundeses pudieran ser repatriados diariamente a las provincias de Bubanza y Cibitoke de forma tal de atender las demandas de Zaire que exigía la partida de todos los refugiados de su territorio antes de fines de 1995. Como se mencionó anteriormente, ésta habría sido la condición impuesta por Mobutu Sese Seko para aceptar el emplazamiento en Zaire de un contingente especial de cascos azules. Sin embargo, Bubanza y Cibitoke fueron declaradas zonas de guerra por los rebeldes Hutus del F.D.D. Ante la escasa probabilidad de éxito del programa, Zaire se retractó en su ofrecimiento.⁸⁸

Los Estados Unidos

Entre octubre de 1993 y diciembre de 1995 la política exterior de Washington evidenció escaso interés en Burundi. Los únicos oficiales norteamericanos que visitaron Burundi durante ese período llegaron a Bujumbura el 21 de octubre de 1994 como parte de una misión diplomática a África Central encabezada por el Sub-Secretario de Estado, Strobe Talbott. Durante ese mismo período los Estados Unidos bloquearon sistemáticamente los esfuerzos de la ONU por aprobar el envío de una misión de paz a Burundi. Mas aún, en febrero de 1995, Cameron Hume, Consejero de Asuntos Políticos norteamericano, desestimó la apreciación de Boutros-Ghali respecto a que la ONU podría mantener el orden en Burundi haciendo uso de las provisiones del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. En opinión de Hume, la ONU debería extender el uso y efectividad de sus enviados especiales, en lugar de comprometer cascos azules. Hume resaltó el trabajo de Ahmedou Ould Abdallah, quien a pesar de todo había logrado mantener el contacto entre las distintas facciones políticas.⁸⁹

Por otro lado, las declaraciones formuladas por Robert Krueger, embajador norteamericano en Burundi, habrían dañado seriamente la imagen de los Estados Unidos en ese país. En enero de 1995, Krueger hizo públicos detalles sobre la supuesta matanza de civiles Hutus en el norte de Burundi a manos de milicias Tutsis. Además, en franca violación de las prácticas diplomáticas convencionales, Krueger se dedicó a viajar virtualmente a cada rincón de Burundi en misiones de investigación, en tanto que sus comentarios no se han limitado al país donde se encuentra acreditado, sino que también ha denunciado incidentes ocurridos en la vecina Rwanda. Krueger incluso solicitó al gobierno de Tanzania que reabriera sus fronteras para permitir el ingreso de refugiados Hutus. En términos generales, la comunidad Hutu en Burundi ve en Krueger a un aliado. Muchos diplomáticos en Bujumbura han expresado preocupación, pues esta falta de neutralidad reduce sensiblemente la influencia de los Estados Unidos. El ex-Primer Ministro Tutsi, Antoine Nduwayo, solicitó oficialmente la dimisión de diplomático norteamericano por incitar la violencia étnica. En tanto que el Ministro de Cooperación francés, Bernard Debre, calificó a Krueger como un «exaltador de ánimos» por tomar partido por uno de los bandos en conflicto y

88 «Tanzania-Burundi: Mwinyi seeks help to end influx of refugees.» **Inter Press Service**, 6 de enero 1994; «To save Burundi: Towards a common action plan for an African emergency.» **The London Times**, 5 de abril 1995; «Ministers prepare Rwanda-Burundi refugee summit.» **Reuters World Service**, 6 de enero 1995; «Fighting continues in Burundi Hutu bastion.» **Reuters World Service**, 1 de junio 1995; «South African mediators leave Burundi with little progress.» **New York Times**, 4 de agosto 1995.

89 «In Africa, the U.S. takes a back seat.» **New York Times**, 28 de octubre 1994; «U.S. diplomats tour African nations.» **Facts on File World News Digest**, 1 de diciembre 1994; «U.N. use of force isn't feasible, says envoy.» **Inter Press Service**, 16 de febrero 1995.

apoyar la política norteamericana de vetar las iniciativas para enviar tropas de paz a Burundi.⁹⁰

Sin embargo, desde abril de 1996, la política norteamericana parecería haber adoptado un nuevo rumbo. Ese mes, los Estados Unidos anunciaron la concesión de US\$ 1.3 millones a través de USAID para monitorear el respeto a los derechos humanos en Burundi. La administración Clinton propuso también un plan para que la ONU dispusiera de un contingente militar especial listo a intervenir en Burundi a pedido del Consejo de Seguridad, en tanto que el Sub-Secretario de Estado para la Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, John Shattuck, visitaba Bujumbura.⁹¹ No obstante, la negociación fue empañada por el desacuerdo entre los Estados Unidos y algunos de sus aliados europeos sobre la gravedad de la situación en Burundi y cómo enfrentarla. Con la excepción de Alemania, Canadá y algunos pocos países africanos, el resto de naciones a las cuales se solicitó participar en la iniciativa respondieron con escepticismo. En particular, Francia manifestó que el envío de cascos azules alimentaría aún más las hostilidades, pues las facciones interpretarían la presencia de la ONU como señal de que las opciones políticas están ya agotadas y que una acción militar internacional es la última salida. Sin embargo, la controversia que enfrenta actualmente a los Estados Unidos y Francia parecería tener otras motivaciones. Hasta hace unos meses atrás, Francia era uno de los pocos países en el Consejo de Seguridad a favor de una intervención militar en Burundi. Hoy los roles parecen haberse invertido, el gobierno francés se muestra reticente y propone la realización de una conferencia internacional para solucionar la tensa situación en los Grandes Lagos. Madeleine K. Albright, jefe de la delegación norteamericana ante la ONU, ha acusado al gobierno francés de bloquear los recientes esfuerzos norteamericanos para intervenir en Burundi, advirtiendo que la situación amenaza con re-editar la guerra civil rwandesa de 1994, en la que Francia se vio obligada a tomar acciones unilateralmente con un alto costo político para ese país. Sin embargo, los motivos subyacentes a la controversia parecerían encontrarse en el recelo que París siente por el creciente rol que los Estados Unidos están tratando de adquirir en el África de habla francesa. Lo cierto es que, el desacuerdo entre las dos potencias ha generado nuevamente la inacción de la comunidad internacional. Podría especularse que, de haberse tomado alguna medida, el golpe de estado de julio de 1996 habría podido evitarse. Tras el golpe, los Estados Unidos optaron por mantener un perfil bajo. Sólo en octubre, Warren Christopher, Secretario de Estado norteamericano, en gira por África, manifestó el apoyo de Washington a los esfuerzos de Julius Nyerere, aunque reafirmó que de deteriorarse aún más la situación, la comunidad internacional debería intervenir para prevenir una catástrofe humanitaria.⁹²

90 «U.S. envoy calls carnage as he sees it: Outspoken American ambassador walks tightrope between Burundi's factions.» *Washington Post*, 13 de abril 1995; «France brands U.S. envoy to Burundi warmonger.» *Reuters World Service*, 10 de abril 1995; «Prime Minister and Interior Minister regret U.S. envoy's statements.» *BBC Monitoring Service*, 11 de setiembre 1995.

91 «U.S., European aid chiefs arrive in Burundi.» *Reuters World Service*, 1 de abril 1996; «U.S. to Pay for Rights Monitors in Burundi.» *New York Times*, 2 de abril 1996; «Political and civil unrest in Burundi.» *Reuters World Service*, 7 de mayo 1996.

92 «Allies Blocking U.S. Plan to Intervene in Burundi.» *International Herald Tribune*, 29 de enero 1996; «U.S. Aide Sounds Alarm Over Burundi.» *International Herald Tribune*, 2 de mayo 1996; «EE.UU. dice que podría ser necesario intervenir Burundi.» *El Comercio*, 12 de octubre 1996.

La Unión Europea (UE)

Tradicionalmente la política de la UE hacia Burundi se ha limitado a la concesión de ayuda humanitaria. En 1988, la UE otorgó un total de 775,000 ecus a las víctimas de las masacres ocurridas dicho año. Luego, en diciembre de 1993, otro millón de ecus fue concedido a través de la **European Community Humanitarian Office (ECHO)**.⁹³ No obstante, desde enero de 1995, la UE adoptó un rol mucho más activo, solicitando al Consejo de Seguridad de la ONU imponer un embargo de armas sobre Rwanda y Burundi. En marzo, el Parlamento Europeo lanzó un plan de emergencia para reubicar a los desplazados por los enfrentamientos étnicos y una resolución fue adoptada para otorgar apoyo técnico y ayudar a consolidar las instituciones democráticas de Burundi, además de autorizarse el envío de una misión observadora a Bujumbura. Por lo general, Francia y Alemania han liderado las acciones de diplomacia preventiva de la UE. En un comunicado hecho público en marzo de 1995 por Edouard Balladur y Alain Juppé, Primer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores de Francia respectivamente, se solicitó a las partes en conflicto acelerar el proceso de reconciliación nacional en Burundi. El 31 de marzo, Bernard Debre, presidente de la misión observadora de la UE, anunció el logro de un acuerdo entre las facciones beligerantes que buscaba proteger la vida de los civiles y promover el retorno de refugiados a sus hogares. Sin embargo, el acuerdo fracasó debido a que no se establecieron pasos específicos para alcanzar las metas antes mencionadas. En abril, una delegación franco-belga realizó una visita de 2 días a Bujumbura con el fin de hacer saber a los habitantes de Burundi que contaban con el respaldo de la comunidad francófona.⁹⁴

En setiembre de 1995, el Parlamento Europeo solicitó el desmantelamiento de los grupos paramilitares burundeses y ofreció un incremento en la ayuda humanitaria, al tiempo que urgió a los países de la región, especialmente Zaire y Uganda, a cortar todo tipo de apoyo financiero, logístico, militar y político para los extremistas burundeses.⁹⁵ Según Brigitte Erler, presidente de **S.O.S. Racismus**, una ONG alemana para la defensa de los derechos humanos, Bonn podría jugar un papel crucial en la resolución de los problemas burundeses. Como se mencionó anteriormente, Alemania es uno de los pocos países que ha apoyado decididamente una operación de paz bajo los auspicios de la ONU. Un factor adicional por considerar es que Alemania es el principal socio comercial de Tanzania y el donador de ayuda financiera más importante de ese país. Tanzania, con el apoyo alemán, podría convertirse en mediador importante.⁹⁶

-
- 93 Los proyectos estuvieron bajo la conducción de **Christian Aid** (Reino Unido) y **Médecins sans frontières** (Francia). La Oficina de Ayuda para el Desarrollo del Reino Unido (ODA) otorgó otros £1.1 millones. «EC gives more aid to victims of Burundi ethnic conflict.» **The Reuter Library Report**, 1 de setiembre 1988; «Humanitarian aid for displaced persons in Burundi and for Burundian refugees in Rwanda.» **Press release IP: 93-1193, Commission of the European Communities**, 22 de diciembre 1993; «Burundi refugees: Oxfam urges Britons to give to the needy at Christmas.» **Inter Press Service**, 23 de diciembre, 1993.
- 94 «U.N. envoy says Burundi needs overall solution.» **Reuters World Service**, 20 de enero 1995; «Europarlament urges EU to act quickly on Burundi.» **Reuters World Service**, 16 de marzo 1995; «French minister to start second bid for peace in Burundi.» **The Xinhua News Agency**, 27 de marzo 1995.; «France opposes military intervention in Burundi.» **The Xinhua News Agency**, 31 de marzo 1995; «France brands U.S. envoy to Burundi warmonger.» **Reuters World Service**, 10 de abril 1995; «Francophone delegation to go to Burundi.» **Reuters World Service**, 11 de abril 1995.
- 95 «European Parliament calls on council to establish policy lines for Rwanda and Burundi.» **Agence Europe**, 23 de setiembre 1995.
- 96 «Fighting to prevent another Rwanda.» **Washington Post**, 20 de abril 1995; «Burundi human rights: military protection urged against army.» **Inter Press Service**, 21 de abril 1995; «Burundi must find peaceful settlement says German minister.» **Deutsche Presse-Agentur**, 24 de julio 1995.

Organismos No-Gubernamentales (ONGs)

Search for Common Ground (SCG) es a la fecha la ONG con mayor trascendencia en el conflicto burundés. Desde enero de 1995 SGC trabaja en estrecho contacto con la Oficina del Representante Especial de la ONU en Bujumbura y cuenta con la colaboración del Consejo de Relaciones Exteriores del **Instituto Afro-Americano** y de **Refugees International**. La premisa básica de SCG es que debe buscarse que el sistema democrático eche raíces a través del diálogo y cooperación entre las distintas comunidades étnicas del país. La iniciativa incluye el siguiente «paquete» de medidas preventivas: (i) promover la reconciliación a través del uso masivo de programas radiales -el principal medio de información en Burundi; (ii) capacitar en resolución de conflictos a los líderes de partidos políticos y agrupaciones étnicas, miembros del parlamento y altas autoridades del clero y las fuerzas armadas para que estén en condiciones de negociar racionalmente; (iii) enseñanza del tema de negociación pacífica de conflictos en escuelas y universidades; (iv) realizar una conferencia sobre reconciliación nacional; (vii) establecer un foro de debate político. La evaluación específica de los progresos se realizará a través de cuestionarios distribuidos entre los participantes a seminarios, cursos de capacitación y eventos organizados por SCG. Estas encuestas servirán para determinar la relevancia del material entregado y la eficiencia de las presentaciones hechas por los expositores y entrenadores. Además, cuestionarios de seguimiento serán utilizados entre participantes seleccionados con el fin de saber si lo aprendido fue de utilidad en las labores cotidianas de los asistentes.⁹⁷

La Radio Nacional, el Ministerio de Comunicaciones de Burundi y la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA) ofrecieron cooperar en la producción de un programa regular de radio -inicialmente una hora diaria- dedicado a promover la paz y la reconciliación. El objetivo primordial es contrarrestar la campaña de las radios que promueven el odio étnico a través de emisiones clandestinas. Se espera que este programa sea diseñado siguiendo el ejemplo del trabajo realizado por **Peace Radio 2000** en Sudáfrica, que SCG también patrocina. USIA ha prometido ofrecer asistencia técnica, así como capacitar a pobladores en zonas rurales en la preparación de reportajes sobre lo que pasa en sus comunidades. Por otro lado, algunos líderes Tutsis y Hutus de la Asamblea Nacional burundesa manifestaron su interés en realizar viajes conjuntos a Sudáfrica para aprender del éxito en la superación de las divisiones raciales y étnicas en ese país. Altos mandos de las fuerzas armadas serían incluidos también.

Una conferencia sobre reconciliación, democracia y manejo de relaciones mayoría-minoría a nivel parlamentario se realizó en Bujumbura entre el 28 y 30 de marzo de 1995. El encuentro contó con la participación de personalidades africanas con experiencia en consolidar la identidad «nacional», entre ellos: el arzobispo sudafricano Desmond Tutu; el ex-Presidente de Mali Ahmed Toumani; y el speaker de la Asamblea Nacional de Tanzania Pius Msekwa.⁹⁸ También gracias a la intervención de SGC se logró establecer el **Foro Político de Burundi**, el mismo que se reuniría una vez al mes en Washington, bajo la dirección de Barnett Rubin, Director del Consejo de Relaciones Exteriores del Centro de Diplomacia Preventiva. Representantes de organismos internacionales, agencias gubernamentales

⁹⁷ «Responding to crisis in Burundi.» *Africa News*, enero 1995.

⁹⁸ «Tanzanian parliament speaker to attend international meeting on Burundi peace.» *The Xinhua News Agency*, 13 de marzo 1995.

y ONGs trabajando en Burundi asistirían a estas reuniones. El objetivo es intercambiar información, coordinar los programas de ayuda y catalizar las iniciativas de política que conduzcan a la reconciliación.

Sin embargo, el recrudecimiento de los enfrentamientos durante el primer semestre de 1996 forzó la evacuación de la mayoría de extranjeros colaborando en estos proyectos, quedando los mismos abandonados a su suerte. En diciembre de 1995 la **Cruz Roja Internacional (CRI)** interrumpió también sus actividades humanitarias en Burundi. La decisión fue adoptada luego que la Radio Estatal burundesa cuestionara la neutralidad de la CRI en el conflicto. La presencia de la CRI había comenzado a reducirse luego de que convoyes de ayuda fueran atacados repetidas veces. La CRI colaboraba principalmente en la provisión de agua potable a poblaciones rurales en Burundi. La controversia con el gobierno se originó cuando rebeldes Hutus detuvieron un convoy de la CRI que había recogido 3 soldados Tutsis para darles primeros auxilios. La Radio Estatal burundesa declaró que los soldados habían sido entregados posteriormente a los rebeldes Hutus. Sin embargo, la CRI desmintió esa versión de los hechos.⁹⁹

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La falta de respuesta de la comunidad internacional, cualquiera sea el motivo, nunca es neutral. Burundi es sólo uno de los muchos casos que podrían citarse como ejemplo. El silencio y la ausencia de censura o sanciones no sólo permitieron que una serie de masacres genocidas fueran perpetradas en ese país, sino que han contribuido a reforzar el poder y la audacia de los responsables, quienes ante la impunidad se han visto alentados a cometer nuevos abusos. En años recientes, la gravedad de la emergencia producida en Rwanda desvió inevitablemente el foco de atención internacional hacia ese país. Sin embargo, dada la similitud, Burundi corría el peligro de enfrentar la misma suerte que sus vecinos. Muchos analistas internacionales sugirieron entonces que para evitar una crisis lo mejor sería presionar al gobierno burundés para castigar a los militares responsables por las atrocidades ocurridas en décadas pasadas. Pero, a pesar de la urgencia, con el fin de evitar que las investigaciones detonaran un genocidio, se prefirió la discreción de una política de «diplomacia de perfil bajo» basada en el envío de observadores y a apelar a llamados a las partes a «de-escalar» el conflicto. En el largo plazo esta tímidas iniciativas practicadas entre 1988 y 1996 resultaron infructuosas, consiguiéndose sólo períodos de relativa estabilidad.

Por otro lado, el fallido golpe de estado de octubre de 1993 fue entendido como un intento de la minoría Tutsi por conservar su dominio sobre los Hutus. Como se mencionó anteriormente, por siglos ese patrón de dominación fue visto como natural dentro de la sociedad burundesa y no era considerado «conflictivo». Según muchos académicos, el enfrentamiento entre Hutus y Tutsis es un problema falso, un epifenómeno creado por los colonizadores y exacerbado luego por las élites políticas del país en su lucha por el poder una vez lograda la independencia. Más aún, el proceso de transición a la democracia creó una sociedad polarizada en la cual las fuerzas armadas controladas por los Tutsis y el go-

99 «Red Cross stops all operations in Burundi.» *Deutsche Presse-Agentur*, 15 de diciembre 1995.

bierno en manos de los Hutus cayeron en un antagonismo insuperable. Debe recordarse también que la presión provocada por las rápidas reformas económicas implementadas a partir de 1988 generaron una mayor inestabilidad social. El tráfico clandestino de armas y la carencia de un sistema judicial eficiente, complicaron aún más la situación, alimentando un ciclo de violentas venganzas entre los dos grupos étnicos.

Por tanto, lo que ocurre en Burundi no debe entenderse como un conflicto étnico en términos tradicionales, sino como una guerra civil entre el ejército Tutsi y el gobierno democrático Hutu -el mismo que tras la serie de concesiones políticas otorgadas a los Tutsis en los últimos años fue perdiendo representatividad, siendo en la práctica reemplazado por las milicias rebeldes Hutus del F.D.D. Hasta hace unos meses, era evidente que ni el gobierno democrático, ni las milicias rebeldes poseían las armas necesarias para vencer al ejército. Actualmente parecería que los rebeldes se encuentran en la posición más favorable. Por otro lado, en términos ideológicos, y como consecuencia del odio alimentado por los extremistas, los Hutus parecen más predispuestos a cometer prácticas genocidas contra los Tutsis. En estos momentos, para los Hutus el exterminio de los Tutsis representa la única garantía de derrocar al gobierno de facto y retener el poder «democráticamente». Sin la intención de hacer una apología del comportamiento de los Tutsis, podría afirmarse que éstos utilizan las fuerzas armadas como único medio de sobrevivencia y preservación de su status privilegiado en la sociedad. Dentro de este contexto, el golpe de julio de 1996 era perfectamente predecible. Un gobierno que pierde su base política y que además se muestra incapaz de tomar e implementar decisiones o de controlar el aparato estatal es más que susceptible de ser acusado de fracaso. Eso es exactamente lo que le sucedió al Frodebu y lo llevó a realizar una serie de concesiones políticas en favor de los Tutsis entre 1994 y 1996. La pregunta aún por contestar es ¿quién está detrás de los golpistas Tutsis? ¿Las fuerzas armadas como institución, las élites de ideólogos Tutsis o un grupo de Tutsis que pretende asegurar sus propios intereses económicos? La evidencia aún no permite tener una respuesta clara a estas interrogantes.

De otro lado, la reacción de las víctimas ante la situación política ha variado desde el temor oculto y el odio reprimido, hasta protestas violentas, levantamientos en armas y la fuga masiva del país. Esta gama de reacciones no hace más que reflejar el terrible grado de inestabilidad política y social por la que atraviesa Burundi. Debe señalarse también que la mayoría de protestas, manifestaciones y huelgas han sido motivadas políticamente. Muy pocos de estos eventos han concernido la protesta contra violaciones de derechos humanos. Por otro lado, aunque el problema de los refugiados es bastante grave, la gran mayoría de burundeses permanece aún en el país y parecería estar condenada a seguir sufriendo.

La comunidad internacional, y particularmente los Estados Unidos, se han mostrado extraordinariamente reticentes a intervenir en países carentes de un poder político definido; donde sea necesario «imponer» la paz en vez de «mantener» la paz; o donde no existan medios suficientes para garantizar la seguridad de las fuerzas de intervención. La presencia de una pequeña misión militar observadora de la OUA en Burundi no ha sido suficiente, mientras que la ONU y la Unión Europea han jugado un rol secundario en el conflicto, sirviendo sólo como mediadores en el diseño de acuerdos provisionales utilizados para superar las dos crisis de sucesión presidencial. Más aún, la participación de la ONU ha sido duramente criticada por Hutus y Tutsis, quienes acusan al organismo internacional de forzarlos a hacer concesiones que no estaban dispuestos a otorgar, como por ejemplo durante la firma de la **Convención de Gobierno**. Sólo la OUA parecería aún recibir la confianza de

las partes en conflicto. Sin embargo, los esfuerzos mediadores de Julius Nyerere, iniciados en marzo de 1996 se vieron violentamente truncados tras el golpe de estado. Aunque el ex-Presidente tanzanio ha ofrecido continuar su labor, para ser eficiente, una solución a los problemas de Burundi deberá tomar en cuenta tanto el temor de los Tutsis a ser exterminados, como el resentimiento de los Hutus contra los Tutsis por el pasado. El acuerdo político al que se llegue debe abandonar la fórmula que hasta hoy se ha propuesto de garantizar la seguridad de los Tutsis, negando los derechos democráticos de la mayoría. Pero ¿qué podría hacerse para superar este impasse? Sobre la base del análisis realizado en este artículo, algunas recomendaciones parecerían obvias.

Advertir contra el peligro de un genocidio similar al ocurrido en Rwanda es muy simplista. A pesar de las similitudes, los problemas de Burundi son distintos y, dada la naturaleza del conflicto, en el que no existe disputa territorial de por medio, la cuestión básica por resolver es la composición étnica del gobierno y las fuerzas armadas. Sin embargo, la historia demuestra que los conflictos sobre valores y relaciones, tales como poder, justicia o etnicidad son mucho más difíciles de resolver que los conflictos sobre intereses económicos como el control de territorio o recursos. Por otro lado, en experiencias pasadas de resolución pacífica de conflictos, por lo general los gobiernos no estaban completamente identificados con los intereses de un grupo étnico específico. En cambio, casi todos los conflictos étnicos por el control del gobierno terminaron provocando guerras civiles.¹⁰⁰ Este parecería ser el caso de Burundi. Por este motivo, lo que ahora es percibido como un juego de «suma cero» por ambas partes, debe ser transformado en una situación de «suma positiva» en la que, tanto Tutsis como Hutus, obtengan beneficios de una resolución pacífica. En el caso burundés, intereses comunes que podrían ser planteados son la «supervivencia» de ambos grupos como tales, el desarrollo económico del país, el control de la crisis de salud actual y la erradicación de la hambruna.

Una posible estrategia a seguir sería tratar de estabilizar la administración gubernamental -a pesar de las imperfecciones que ésta pudiera tener- con el fin de cumplir ciertos objetivos básicos como institucionalizar la democracia y hacer respetar los derechos humanos. Esto ayudaría a preservar un mínimo de instituciones a través de las cuales las necesidades sociales básicas pudieran ser atendidas, evitando de paso el sufrimiento humano masivo y garantizando la supervivencia de ambos grupos. Por desgracia, este escenario resultaba mucho más factible antes del golpe de julio pasado. En estos momentos, que la comunidad internacional apoye al régimen de facto de Buyoya equivaldría a tomar partido por los Tutsis. En este contexto, y dado que las condiciones de seguridad en el país no permiten convocar a elecciones generales en un futuro cercano, tal vez los esfuerzos de Nyerere deberían avocarse a tratar de establecer un nuevo gobierno de coalición, que incluya representantes del Frodebu, Uprona, las fuerzas armadas y los rebeldes del F.D.D. Las sanciones internacionales dictadas recientemente contra Burundi podrían ser un arma para forzar una negociación de este tipo. Sin embargo, dada la reticencia del ejército a dialogar con Nyangoma, los prospectos de éxito no son muy alentadores por el momento.

De conformarse este gobierno de transición, la nueva administración debería tomar

100 MIALL, Hugh. «Peaceful Settlement of post-1945 Conflicts: A Comparative Study.» En: **Early Warning and Conflict Resolution**, ed. Kumar Rupesinghe and Michiko Kuroda. New York: St. Martin's Press, 1992. p.83.

las riendas del país hasta el fin del período que el derrocado presidente Ntibantunganya debía completar en junio de 1998. La razón es otorgar un plazo razonable para implementar medidas que tengan trascendencia. Sin embargo, esta vez las negociaciones para conformar el gobierno de coalición deben tomar lugar sin ningún tipo de presión política por ambos lados. Además, una nueva Constitución tendrá que ser redactada. Según los Tutsis, la Constitución de 1992 no les provee de garantías suficientes como minoría política debido a que dicho documento fue escrito en un contexto de reconciliación extremadamente concesionario. Por otro lado, los Hutus afirman que la **Convención de Gobierno** de setiembre de 1994 anula la Constitución y los resultados electorales de junio de 1993, al reasignar el número de cargos públicos en favor de los Tutsis. Ante estas denuncias, durante la nueva ronda de negociaciones, la comunidad Hutu debe tratar a los Tutsis con mayor sensibilidad y confianza, buscando crear vías de entendimiento, pero sin hacer mayores concesiones a las ya realizadas. Por otro lado, los Tutsis deberán ser más auto-críticos y honestos, aceptar que han gozado de muchos privilegios en el pasado, y comportarse a la altura de los acontecimientos. Además, es imprescindible incluir dos cuestiones adicionales en la agenda de negociación: (i) la reforma del sistema judicial y (ii) el establecimiento de una comisión investigadora de derechos humanos. La idea es que las milicias Hutus y grupos paramilitares Tutsis se sentirán menos inclinados a recurrir a la violencia de estar convencidos de que es posible encontrar soluciones políticas a los problemas del país a través de la correcta administración de la justicia. De allí la importancia de estos dos puntos.

En segundo lugar, la reforma de las fuerzas armadas resulta imperativa. Debe advertirse, sin embargo, que «reforma» no debe entenderse como establecer «cuotas étnicas», sino como expurgar elementos extremistas entre soldados y oficiales. Evidentemente, la tarea de identificar a aquellos opuestos a la reconciliación y la construcción de una nación integrada es bastante difícil. No obstante, los militares extremistas, es decir los partidarios del ex-Presidente Bagaza y sus políticas de apartheid contra los Hutus, deberían ser los primeros en ser removidos de sus cargos, investigados y castigados en caso de encontrárseles responsables. Por otro lado, sobre la base de declaraciones públicas hechas por algunos oficiales entre 1994 y 1995, parecería que, antes de producido el golpe, ciertos sectores de las fuerzas armadas tenían intenciones sinceras de mantenerse leales a las instituciones democráticas. Sin embargo, las luchas intestinas entre Uprona y Frodebu dentro de la coalición de gobierno impidieron que esto ocurra. Por tanto, el establecimiento de un nuevo gobierno de coalición de amplia base sería un paso necesario antes de iniciar la reforma de las fuerzas armadas. Debe señalarse también que muchos refugiados Hutus han declarado que no retornarán a Burundi hasta que la participación de soldados Hutus en el ejército haya aumentado significativamente.

Tercero, con respecto a la cuestión de los refugiados, el nuevo gobierno de coalición debería trabajar en estrecha colaboración con los líderes de la comunidad burundesa en el exilio con el fin de garantizar que los refugiados tengan expectativas realistas sobre la situación que les espera al momento de regresar a sus hogares. Una comisión deberá determinar qué es lo que sucedió con las posesiones Hutus que fueron confiscadas o apropiadas, muchas veces ilegalmente, tras su partida. Si el retorno de la tierra a sus dueños originales no es tratado con justicia, una nueva espiral de violencia sería inevitable. La cuestión de la tierra resulta entonces clave para la exitosa repatriación de refugiados. Por otro lado, los refugiados burundeses necesitan también de la ayuda de la comunidad internacional. Para hacer que el programa de repatriación tenga éxito, la ONU y los gobiernos donantes deberían proveer una serie de recursos logísticos y materiales para coordinar los esfuerzos de

ayuda humanitaria, reubicar a los refugiados en campos transitorios y construir instalaciones para la provisión de servicios médicos básicos. Por otro lado, los gobiernos de Rwanda, Tanzania y Zaire deberían dar garantías de que los refugiados no serán presionados a regresar a Burundi prematuramente o en condiciones penosas. Sin embargo, los eventos de noviembre de 1996, que forzaron el éxodo de cientos de miles de refugiados rwandeses de Zaire, crean serias dudas sobre la posibilidad de una repatriación escalonada. Otra opción viable sería la creación de «zonas seguras» al interior de Burundi bajo protección de la ONU.

Cuarto, dado que las fuerzas armadas burundesas no están en condiciones de garantizar la seguridad en el país hasta ser reformadas -proceso que podría tomar algunos años- una fuerza militar internacional sería necesaria para mantener el alto al fuego entre el ejército Tutsi y los rebeldes Hutus del F.D.D. La fuerza de paz internacional tendría la doble misión de: (i) imponer una estructura policial, con algún nivel de participación de ambos grupos étnicos, que reemplace a las fuerzas armadas en ese rol; y (ii) desarmar a los beligerantes. Por supuesto, una misión de este tipo requeriría una presencia importante y prolongada en el país. La pregunta es: ¿se encuentra la comunidad internacional lista para asumir este rol? Evidentemente aún existe escasa motivación y compromiso político para que algo así suceda, especialmente después de la experiencia en Somalia. No obstante, se están tomando ya algunas medidas preventivas. Los Estados Unidos y la Unión Europea han estado muy activos en lo que respecta al monitoreo de derechos humanos, presionando al gobierno de Burundi en varias ocasiones para que instituya una cultura de democracia y de responsabilidad. Por otro lado, aunque antes la aplicación de sanciones económicas fue desestimada (para no aislar aún más a un país en extrema pobreza), tras el golpe de 1996, la comunidad internacional estaría ahora dispuesta a recurrir a ellas.

Adicionalmente, antes de avanzar a una etapa de intervención directa, sería necesario tomar previamente algunas medidas que allanen el camino. Por ejemplo, la ONU enfrenta repetidas denuncias de falta de neutralidad. La renuncia de Ahmedou Ould Abdallah en setiembre de 1995 se hizo necesaria por los claros signos de desgaste político y por la serie de declaraciones contradictorias formuladas por el diplomático en favor de los Tutsis. Se esperaba que su reemplazo por el canadiense Marc Faguy traería consigo nuevos ímpetus. Sin embargo, como se mencionó, Charles Mukasi, Presidente del Uprona, solicitó oficialmente la dimisión de Faguy por considerar que éste estaba tomando partido por los Hutus, poniendo así nuevamente en tela de juicio la neutralidad de la ONU. En tal sentido, para que una acción colectiva tenga lugar en Burundi, la ONU tiene que contar con un vocero que, además de negociador, sea visto como imparcial por todas las facciones en conflicto. En este contexto, el reemplazo de Faguy podría resultar indispensable. Otro paso necesario para dar credibilidad a un esfuerzo internacional concertado -en el cual los Estados Unidos parecerían estar tratando de asumir el liderazgo- sería el cambio del embajador norteamericano en Burundi. Al tomar partido por los Hutus, Robert Krueger ha dañado sensiblemente la imagen de interlocutor de los Estados Unidos ante la opinión pública burundesa e internacional. Además, Krueger ha manifestado en varias ocasiones su negativa a comprometer tropas norteamericanas en Burundi, entrando en controversia con el gobierno francés. Por otro lado, la Unión Europea podría tener mayor peso en la iniciativa de paz de lograr capitalizar los esfuerzos que hasta hoy realizaron los gobiernos de dos de sus principales miembros. Una propuesta franco-alemana, como la utilizada para colocar una misión militar observadora en Macedonia, podría ser una respuesta. Sin embargo, Bélgica, la ex-metrópoli colonial, ha declinado sistemáticamente asumir un rol visible en la resolución del

conflicto burundés. Por otro lado, es necesario también que los aliados, y en particular Francia y los Estados Unidos, abandonen sus ambiciones por mantener o aumentar su influencia política en la región de los Grandes Lagos, y trabajen en forma conjunta en la adopción de medidas.

Además, la comunidad internacional debería prestar especial atención a la situación en Rwanda, donde las aún precarias condiciones humanitarias y políticas amenazan con desestabilizar a los países vecinos. El reciente éxodo de refugiados Hutus regresando de Zaire a Rwanda no es más que una nueva señal de alerta sobre las posibles ramificaciones del conflicto aún no resuelto en ese país. A la fecha, los gobiernos de Occidente han destinado unos US\$ 1,000 millones en ayuda financiera para reconstruir Rwanda después de la tragedia de 1994. No hay razones para no pensar que al menos una fracción de ese monto podría ser destinado a la implementación de medidas de diplomacia preventiva en Burundi. No obstante, es muy probable que tanto la ONU como la Unión Europea prefieran no comprometer tropas. En este contexto, una presencia militar extranjera en Burundi resultaría más factible a través de una «iniciativa africana». Entre las posibles opciones, tres merecen mención. La primera es que una potencia africana intervenga unilateralmente en Burundi para restaurar el orden, con el apoyo de una organización regional. Sin embargo, ni Tanzania, ni Zaire, ni Kenya parecen estar dispuestos a tomar tal iniciativa -aunque de los tres Tanzania podría estar en mejores condiciones, apoyada por Alemania. Segundo, existe el familiar principio de «fideicomisario», bajo el cual un consorcio de países africanos, vigilados por la OUA, podría administrar los asuntos de Burundi hasta que se logre una reconciliación duradera y se fortalezca la democracia. La ventaja de esta propuesta es que existen precedentes de este tipo en la política africana. Por último, y tal vez la más factible de estas opciones, sería enviar una misión de paz con el auspicio de la OUA. Aunque para ello, la organización tendría que ser dotada del financiamiento adecuado. La conclusión final entonces es que el problema de Burundi no es la falta de señales de alerta, sino la carencia de voluntad política de la comunidad internacional para actuar en respuesta a las advertencias.