



Unión africana: Entre el sistema de seguridad regional, la paz y la responsabilidad de proteger.¹

Veronica Marchioni²

“No más, nunca más. Los africanos no podemos ver cómo las tragedias se desarrollan en nuestro continente y decir que es responsabilidad de Naciones Unidas o de alguien más. Hemos pasado de la no-interferencia a la no-indiferencia. No podemos, como africanos, permanecer indiferentes ante la tragedia de nuestra gente”.

– Embajador SaïdDjinnit, Comisionado de la Unión Africana para la Paz y la Seguridad.

RESUMEN:

El continente africano ha sido pionero en el establecimiento de la doctrina de la “Responsabilidad de Proteger” lo que le ha permitido avanzar en la creación de sus instituciones, para conseguir establecer un nuevo sistema de seguridad regional con los principios básicos de democracia, paz y estabilidad y protección de los derechos humanos de la población civil.

El proceso ha sido largo pero los intereses de la región en poder garantizar la estabilidad a sus ciudadanos es imperativo, y frente a los diversos sucesos acaecidos, mas la inacción de la Organización de las Naciones Unidas, los Jefes de Estado y de Gobierno han debido limar asperezas para poder avanzar en materia de seguridad y protección.

Palabras claves: **África – unión africana – paz- seguridad – responsabilidad**

¹ El presente escrito su presentado en el Seminario “África en las Relaciones Internacionales” a cargo del Profesor Diego Buffa en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales.

² abogada (UNLP), alumna de maestría en Relaciones Internacionales en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI – UNLP), secretaria del Departamento de Seguridad y Defensa (IRI-UNLP), Secretaria del Departamento de Derecho Internacional (IRI-UNLP).



INTRODUCCION:

El presente trabajo intentará analizar la evolución en materia de seguridad regional que ha tenido el continente africano, haciendo hincapié en sus instituciones: la Organización para la Unidad Africana, y su sucesora, la Unión Africana. Relacionado con este punto, mencionaremos el compromiso asumido de la región: “la responsabilidad de proteger”. Sin hacer un análisis exhaustivo de cada misión de paz, evaluaremos el impacto que ha tenido su recepción y cómo se ha involucrado en los principios de seguridad, paz, estabilidad y protección. Partimos de la base de que las instituciones permiten la construcción de ámbitos comunes para los Estados, cuya misión principal se encausa siempre en el objetivo primario de mantener la paz. Así, una integración puede plantearse metas accesorias sólo si alcanzó previamente el objetivo de mantener la paz. Entendemos que el institucionalismo es un proceso a través del cual actores políticos en diferentes ubicaciones nacionales son persuadidos de orientar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados preexistentes. (BARTOLOME, 2014).

Este trabajo es simplemente descriptivo de la historia y situación del continente, y sin duda, quedaran un vasto numero de temas importantes a abarcar, pero que no son de objeto en este trabajo aunque si, de interés de quien escribe.

DESARROLLO:

Comenzaremos por entender como ha sido el avance en cuanto a integración regional en el continente.

De la OUA a la UA

La historia del regionalismo en África estuvo signado por varios sucesos, pero sin duda el panafricanismo ha sido el puntapié inicial para su construcción. Marcados por el paso de la esclavitud y la discriminación en distintas partes del mundo, comenzaron a formarse movimientos por fuera del continente donde se buscaba la reconciliación con la “Tierra Natal”. Con la llegada del principio de autodeterminación en los años '50 y '60, el panafricanismo se transformo de un sueño en una realidad. O al menos ese era el espíritu que se manejaba y por el cual en 1963 bajo el paradigma del anticolonialismo, se forma la Organización para la Unidad Africana. Si bien, se mantenían las diferencias étnicas, había un ideal común: respaldar a los movimientos de liberación en las colonias restantes.

Anteriormente se habían formado algunos espacios comunes y temporales, como el Grupo de





Casablanca (independencia de África mediante las armas) y el Grupo de Monrovia (independencia por negociación), que no lograron abocarse su cometido, ya que la intervención de Estados externos obstaculizó el propósito fundamental. Por eso, el principal énfasis en la OUA fue el de autodeterminación y no interferencia en los Estados Africanos. Otra de las bases fue el consenso de no alterar las fronteras heredadas de las colonias. Esto creó un sentimiento de falsa seguridad: los miembros de la Organización confiaban en que los conflictos internacionales serían mediados por la misma y resueltos a través de los métodos pacíficos. De esta forma se cambió el enfoque, disminuyendo los gastos en el sector militar de los Estados. (RODRIGUEZ SUARES, 2013). La organización se vio socavada por los Estados parte: golpes de estado, guerras y/o guerrillas internas y entre países, fueron debilitando los intentos de unificación y cooperación. No debemos olvidar que el establecimiento de fronteras coloniales dividieron a tribus y grupos étnicos, lo que causó que las minorías atrapadas dentro de un país no vieran sus intereses y necesidades satisfechos.

Corría el año 1994 y se presentaron dos de los hechos más importantes para la historia africana actual: Mandela asumía el poder en Sudáfrica dando fin al apartheid, lo cual significaba un logro importante, pero por otro lado, el genocidio ruandés dejaba cerca de un millón de muertos. La Organización para la Unidad Africana miraba el panorama desde la barrera sin poder moverse, al no contar ni con la voluntad política ni con la capacidad para tomar un papel protagónico en la realidad del continente. La liberación de Sudáfrica había significado el cumplimiento de los objetivos de descolonización asumidos por la OUA, y el genocidio, la incapacidad del organismo para prevenir o solucionar los conflictos africanos (PALACION, 2016).

La transformación de la OUA en UA estuvo motivada por la necesidad de dotar al continente africano y a sus pueblos de capacidad para afrontar los desafíos del siglo XXI. Sintiendo que los objetivos de la OUA habían sido cumplidos, y que era necesario afrontar nuevas metas, los dirigentes africanos deciden hacer hincapié en la promoción de la paz, seguridad y estabilidad como requisitos indispensables para el crecimiento del continente. Pero sin duda, el cambio estuvo signado por el compromiso asumido en la Responsabilidad de Proteger.

Con la caída de algunos de los peores dictadores y el comienzo de un nuevo siglo, el principal punto de partida eran los valores democráticos, los derechos humanos y la responsabilidad que tenían los Estados Miembros de actuar cuando un país se veía corrompido por los delitos de lesa humanidad. Esto se ve claramente en el acta de constitución de la Unión Africana aprobada en Togo, julio de 2000. Allí se otorga a la organización el derecho a intervenir en un Estado miembro en circunstancias de extrema gravedad, previa



decisión de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno. También pueden ser los mismos estados quienes soliciten la intervención de la Unión cuando la paz y seguridad se vean amenazados. Los estados africanos comprendieron que los escenarios de guerras y conflictos internos repercutían tanto en la seguridad como en el desarrollo de los estados vecinos.

Otro cambio importante y correlacionado es la posibilidad de expulsar o sancionar a un estado miembro cuyo gobierno haya accedido al poder de forma inconstitucional.

Dentro de sus objetivos principales encontramos: lograr mayor unidad entre los países africanos; defender la soberanía, integridad territorial e independencia de los estados miembros; acelerar la integración política; promover la paz, seguridad y estabilidad del continente; promover los principios y las instituciones democráticas; estimular el desarrollo sustentable; entre otros.

La Creación de un Consejo de Seguridad y Paz

Para llevar a cabo los nuevos objetivos, era necesario crear un organismo que pudiera encargarse de la paz y seguridad del continente.

El Protocolo sobre creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana fue aprobado en Durban, Sudáfrica en julio de 2002 y con entrada en vigor en 2003 tras la ratificación necesaria de estados miembros. Anteriormente, se había aprobado la Declaración del Cairo sobre prevención, gestión y resolución de conflictos.

Este órgano, compuesto por quince miembros³, es el encargado de promover la paz, seguridad y estabilidad en el continente. Tiene a su cargo la alerta temprana, la diplomacia preventiva, la mediación, conciliación e investigación, operaciones de apoyo, intervención, reconstrucción post conflictos, acción humanitaria y gestión de catástrofes⁴.

Al momento en que uno se adentra en los principios y propósitos del protocolo, el lector puede notar desde un primer momento que el interés ha sido genuino, que la necesidad de crear un sistema de seguridad regional estuvo inspirada en el deseo de darle estabilidad al continente. Sin embargo, es de fácil percepción que las tareas encomendadas han sido demasiadas para una organización que no contaba con la

³ El mandato de diez de ellos durará dos años y el de los cinco restantes, tres años. Su elección se realiza de acuerdo con los principios de representación y rotación regional equitativa y de acuerdo con criterios específicos. Tienen los mismos derechos

⁴ Art 6 del Protocolo



financiación necesaria para el cumplimiento de objetivos tan significativos.

Para legitimar este nuevo sistema de seguridad, en 2003, se presenta el primer reto para la institución: el envío de una primera misión a Burundi, con el fin de decretar las condiciones de estabilidad. De esta manera el Consejo de Seguridad resolvió enviar una misión de mantenimiento de la paz. Hay quienes consideran que la Unión Africana no contó con efectivos necesarios, recursos financieros ni la experiencia. Mientras que otros, entienden que el avance fue notorio por lograr un incremento en la provisión de asistencia y ayuda humanitaria a desplazados y refugiados.

En 2004, se envía la misión a Darfur (Sudan), donde se reconoce a la UA por sus esfuerzos en buscar una solución al conflicto mediante la promoción de misiones de monitoreo para el acuerdo de la paz. La misión consistía en negociar lo más pronto posible el cese del fuego. Asegurar la zona por efectivos militares de la UA y prestar ayuda humanitaria.

En 2008, se envía una Misión a Comoras. Allí, se invadió la isla comorense de Anjouan, se capturó al líder independentista Mohammed Bacar, se reincorporó la isla a la Unión de las Comoras, se garantizó el orden público y se logró una protección efectiva a los civiles.

En 2011, tenemos el caso de Libia. Aquí la situación es un tanto más compleja y excepcional por los actores internacionales que se vincularon al conflicto. El despliegue de la UA se vio en tres ejes: delegación especiales en el Consejo de Seguridad (capítulo VIII de la Carta de la ONU), coordinación con otras organizaciones regionales y negociaciones con Muhammad Gadafi. De todas formas, es de público conocimiento que otros Estados fueron los que con su intervención llevaron a cabo la "misión".

¿Éxito en camino o fracaso institucional?

Luego de estas y otras experiencias cabe preguntarnos si la Unión Africana esta entonces preparada para afrontar los retos que ha asumido.

Si bien, la participación en las Misiones puede considerarse de exitosas, no podemos dejar de mencionar que entre 2003 y 2012 se produjeron 12 golpes de Estado, y se suspendieron a ocho países de su participación en el organismo, como sanción por la forma irregular de cambio de gobierno.

Por otro lado, la cantidad de conflictos en el continente ha disminuido considerablemente, como queda claro al comparar un mapa geopolítico de conflictos armados de finales de los 90 y uno actual. Pero aun siguen apareciendo nuevos conflictos. Y no debemos olvidar que el objetivo principal de esta nueva organización





es la prevención de conflictos, por lo que el éxito podría tildarse de relativo.

También, hay que considerar aquí, que las intenciones de la Unión son encaminadas a la paz y seguridad, pero que los fondos siguen siendo insuficientes para cubrir los desafíos permanentes: los miembros permanentes aportan (sobre todo sus mayores miembros: Nigeria, Sudáfrica, Argelia, Libia y Egipto), pero depende también de financiación exterior, como por ejemplo de la proveniente de la Unión Europea; otra forma de recaudar es través de donaciones.

Otro problema que se presenta para su operatividad es la rivalidad entre diferentes países que hace que las respuestas a determinados conflictos sean lentas, como por ejemplo, en el caso de la intervención de la OTAN en Libia.

De todas formas, todos estos inconvenientes no pueden oscurecer el horizonte que se propuso la organización, pionera en materia de seguridad regional y responsabilidad de proteger.

¿Qué es la responsabilidad de proteger?

Como comentamos ut supra, a raíz de las tragedias de Rwanda y también de los Balcanes en los '90, la comunidad internacional comenzó a debatir sobre cómo se debía reaccionar cuando los derechos humanos de la población civil se ven menoscabados. Lo principal de la cuestión es determinar si los Estados tienen soberanía incondicional sobre sus asuntos o si la comunidad internacional debe intervenir justificando su accionar con fines humanitarios. Si nos ceñimos en el Derecho Internacional Público veríamos que están en juego varios principios: La igualdad soberana, la no intervención y no injerencia, pero también los derechos humanos como parte del ius cogens.

La expresión "responsabilidad de proteger" apareció por primera vez en el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS), establecida por el gobierno de Canadá en diciembre de 2001.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 podemos encontrar los 3 pilares fundamentales de este principio:

1. *Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como de la incitación a ellos;*
2. *La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa*





responsabilidad;

- 3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*

Es decir, que la responsabilidad de proteger reconoce al Estado la obligación (responsabilidad= responder por) primordial de proteger a la población dentro de su territorio, pero también que cuando un Estado no cumpliera con este cometido ya sea por falta de capacidad o falta de voluntad, la comunidad internacional asume esa responsabilidad.

Si bien en el plano internacional este principio aun se encuentra en desarrollo, y se utilizó por el Consejo de Seguridad de la ONU recién en 2006 con la intervención a Darfur y luego en 2011 con la intervención a Libia, Côte d'Ivoire, y Yemen; como vimos ut supra, la Unión Africana ya había utilizado el principio dentro de sus argumentos para las misiones de paz y lo más importante, dentro de sus ejes rectores para mantener la seguridad y estabilidad en la región.

Conclusión

Concluyendo los lineamientos de este trabajo, podemos afirmar que la Unión Africana es hoy uno de los pilares en materia de Seguridad Regional.

Si bien su construcción identitaria como región se ha visto socavada por diversos hechos, esto no ha menoscabado su necesidad de construirse y reconstruirse frente a las adversidades que ha tenido que atravesar.

Como reza la teoría institucionalista de las Relaciones Internacionales los niveles de conflictividad internacional pueden reducirse en la medida en que los Estados se involucren en procesos de cooperación y participen en instituciones internacionales, como hemos visto en el desarrollo el paso de una organización a otra enlazada por valores e ideales comunes permitió acceder hoy a nuevas metas y objetivos.

Sin embargo, la transformación de la organización creada en 1963, no fue solo un cambio por la "moda institucional", sino una respuesta a las necesidades imperantes, un cambio cualitativo real en representaciones de visión, objetivos y responsabilidades.

La organización para la Unidad Africana, tenía sus ojos puestos en la liberación de las colonias, por lo que sus ejes debían acumularse en la búsqueda de la seguridad soberana de los Estados, con el principal





hincapié en el respeto a la “integridad territorial” y a la “no intervención”. Pero con el correr del tiempo, y visto la inoperancia de la comunidad internacional tanto en el caso de Somalia como en el de Ruanda, y frente a la inacción que produjo uno de los peores genocidios de la historia, los Jefes de Estado y de Gobierno se vieron en la necesidad de dar un nuevo eje a su integración regional. Había que superar la visión de la “no intervención” por la de “no indiferencia”. Pero esto solo sería posible dotando a una institución de poderes más amplios que su precursora y comprendiendo que sin paz no es posible lograr otros objetivos del desarrollo sostenible.

Por esto, la Unión Africana ha sido pionera en la doctrina de seguridad al incorporar el ya mencionado principio de la responsabilidad de proteger, haciendo eco de las palabras del Secretario General sobre “la necesidad de establecer una coordinación mundial-regional eficaz”. La seguridad humana es un requisito primordial para la superación de condiciones de pobreza e inestabilidad. Aun con debilidades, críticas, falta de presupuesto o experiencia, los casos en los cuales la UA ha intervenido son ejemplos de cómo una presencia regional puede establecer mecanismos de dialogo, protección, ayuda humanitaria, y por sobre visibilización de situaciones.

En términos de paz y seguridad, podemos decir que el numero de conflictos armados en la región ha descendido desde los años '90, pero también han estallados nuevos y aumentado algunas crisis locales, además de la incidencia de fenómenos transnacionales como el crimen organizado, que encuentran en instituciones débiles su punto de subsistencia. Pero es menester reconocer que se ha avanzado en crear una voz africana para abordar estos asuntos. Para hacerlo plenamente operativo debería aumentarse las capacidades de sus miembros en materia de despliegue de fuerzas, la formación profesional para actuar en contextos de conflictos armados, la reducción de la conflictividad interna en la región, la reducción de la dependencia financiera, y por sobre todo, aumentar el eje representativo de la Organización, dándole más fuerza y lugar, permitiéndole de esta forma reaccionar con independencia y legitimidad antes que lo hagan otras organizaciones o estados externos al continente.

Mucho queda quizá por avanzar en este camino, pero el primer paso esta dado, las puertas hacia un nuevo sistema de seguridad con los principios de paz, estabilidad, democracia y responsabilidad de proteger, se han abierto y el renacer africano se establece para quedarse. Renacer, para cumplir los objetivos del desarrollo sostenible: un presente donde sea posible el respeto a la diversidad cultural, el acceso a la vida material y social, y por sobre todo, a la paz y seguridad regional.





BIBLIOGRAFIA:

- Rodríguez Suarez, Pedro Manuel. “Tendencias había la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, Asia, África, Europa, Eurasia y Medio Oriente”. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Editorial El Errante. México, 2013.
- Dougherty James E. y Pfaltzgraff Robert. “Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”. Editorial GEL. 1993
- Bartolomé, Mariano. Teoría de las Relaciones Internacionales. Un abordaje General a la Teoría de las Relaciones Internacionales. Universidad de Belgrano.
- Delgado Caicedo, Jerónimo. “Paz y seguridad: la unión africana”. Revista Foreign Affairs Latinoamérica. Octubre 2013.
- Jorquera Flores, Alejandro. “Evolución del sistema de seguridad de la Unión Africana como antecedente de la incorporación de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger”.
- Poweell, K. (2006). El régimen emergente de paz y seguridad de la Unión Africana. PAPELES Nº 96.
- Gonzales Bustelo, Mabel. La Unión Africana: ¿un nuevo actor global en paz y seguridad?. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria. 2013.
- Ognimba, Emile. “Gobernabilidad, paz y seguridad en África. La unión africana en una encrucijada de caminos y retos”. Dilanet. Pag 95-120.
- Fernandez Nandin. “Voces em el fênix”. Diamante de sangre. Revista año 7, numero 57, año 2016.
- Palacion de Inza, Blanca. “¿Ejerce la Unión Africana su responsabilidad de proteger?”. Documento Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 19 de Abril de 2016
- Documentos ONU: Responsabilidad de Proteger: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>
- Documentos ONU: Responsabilidad de Proteger: <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/pdf/bgresponsibility>
- Protocolo del Consejo de Seguridad y Paz de la Unión Africana: http://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/AU_PSC_Prot

