

Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana*

Jerónimo Delgado Caicedo

Coordinador-Estudios Africanos

Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE,
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales,
Universidad Externado de Colombia

Correo electrónico: jeronimo.delgado@uexternado.edu.co

“África debe rechazar los métodos del pasado y comprometerse a construir un futuro de gobernabilidad democrática enmarcado en el imperio de la ley. Este futuro sólo se podrá lograr en la medida en que podamos acabar con los conflictos en África, de lo contrario, ningún incremento en el comercio, la asistencia o la cooperación hará la diferencia (...). Por décadas, el conflicto en África ha sido visto como inevitable o irreversible, o ambos. Y no es ninguno. El conflicto en África, como en cualquier otro lugar, es causado por la acción humana y puede ser solucionado a través de la acción humana”¹.

Desde su descolonización en la década de 1960, África ha sido vista por el imaginario colectivo como un continente rezagado y en guerra, donde las diferencias étnicas y/o religiosas son el origen de los conflictos, y la imposibilidad para conseguir el desarrollo es el resultado de la ‘incapacidad’ del continente para consolidar estados verdaderamente funcionales. Sin embargo, la realidad difiere considerablemente de

esta percepción. En África, como en el resto del mundo, los conflictos no son más que el resultado de una lucha por el acceso a la defensa del poder y los recursos; y atribuirle razones étnicas o religiosas a los conflictos africanos no sólo implicaría un inadecuado proceso de tribalización del continente, sino que también impediría un entendimiento de las dinámicas políticas, económicas y sociales de África.

* Artículo presentado el 25 de noviembre de 2009. Aceptado el 20 de enero de 2010.

¹ Annan, Kofi. (1998). “The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development”, in *Africa, Report to the United Nations* (Nueva York, Naciones Unidas), p. 27 [Traducción libre del autor].

Si bien existen diferencias sustanciales entre los 53 países del continente, se debe mencionar que a partir de 2002, las iniciativas destinadas a la prevención de conflictos, construcción y consolidación de la paz en África se han dado en el marco de la Unión Africana como organismo continental. Por primera vez en su historia, África abandona las aproximaciones nacionales al tema de resolución de conflictos y actúa conjuntamente en el objetivo de garantizar la seguridad de sus individuos.

Ahora, si bien es cierto que el concepto tradicional de seguridad —entendido como la defensa militar de las fronteras del Estado— aún está vigente y continúa siendo un bastión fundamental dentro de las relaciones internacionales actuales, también es cierto que los efectos del sistema internacional globalizado post-guerra fría, y en particular su discurso de derechos humanos, han obligado a una redefinición de esta noción de ‘seguridad’. Como resultado, hoy es necesario entender la seguridad en un sentido mucho más amplio que priorice a la población civil y no al Estado. Es decir, un enfoque más antropocéntrico de la seguridad que esté encaminado a la eliminación de las verdaderas causas que atentan contra la vida y el bienestar de los ciudadanos.

Como respuesta a esta nueva necesidad, surge la noción de *seguridad humana*. “Un niño que nunca murió, una enfermedad que nunca se expandió, un trabajo que nunca fue eliminado, una tensión étnica que nunca se tradujo en violencia, un disidente que nunca

fue silenciado”², una población que nunca fue desplazada, una escuela que nunca se cerró, un niño que nunca fue reclutado, una niña que nunca fue violada. La seguridad humana se entiende más fácilmente con frases cortas que dan a entender que este concepto está ligado a los derechos más básicos del ser humano: la vida y la libertad en todas sus formas.

Así, teniendo en cuenta que para la seguridad humana el primer objetivo es garantizar la vida de los ciudadanos en un continente donde el imperio de la ley está limitado a algunas zonas urbanas dentro de cada país, donde los estados no han sido capaces de mantener el monopolio legítimo de las armas y donde incluso las amenazas a la vida provienen del mismo Estado —entre muchas otras fuentes—; este artículo se centrará en el papel que ha desempeñado la Unión Africana en la prevención y resolución de conflictos en el continente y la inclusión del concepto de ‘seguridad humana’ como herramienta para lograr estos objetivos.

UNA NUEVA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE PAZ Y SEGURIDAD: LA UNIÓN AFRICANA Y LA SEGURIDAD HUMANA EN LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Con el fin de establecer las herramientas necesarias para lograr una prevención eficiente de los conflictos en el continente, en 2002 los países africanos se unieron en el marco de

² Naison Ngoma. (2005). “A conceptual drive towards analyzing African Human Security challenges: Prospects for a Security Community in Southern Africa”. (Pretoria, Sudáfrica, Southern African Regional Poverty Network), p. 4.

la Unión Africana para realizar tres procesos paralelos. En primer lugar, un ámbito interno que pretendió retomar aquellos protocolos y tratados de la antigua Organización para la Unidad Africana –OUA– que podrían servir para el nuevo orden continental de derechos humanos; segundo, recurrir al ámbito externo para incorporar los preceptos de la ONU relacionados con la garantía y protección de los derechos de las personas para asegurar que la región estuviera acorde con los lineamientos mundiales en el tema, y, tercero, con base en los dos puntos anteriores, desarrollar la legislación que hiciese falta, pero esta vez, con la creación de entes de carácter coercitivo que pudiesen hacer respetar los mandatos de la Unión.

En el ámbito interno, es a partir de 1999 cuando los países miembros de la Organización para la Unidad Africana (OUA) firmaron la Declaración de Syrte (Libia) donde se acordó la creación de la Unión Africana, una nueva organización destinada a reemplazar a la antigua OUA. Los objetivos de esta nueva entidad serían entonces: la transferencia paulatina de responsabilidades nacionales hasta lograr un Estado federal africano con un solo parlamento y un gobierno supranacional, la creación del Banco Central Africano, el ejército africano y

la Corte Africana de Justicia, el desarrollo de una política de defensa común, la participación de los ciudadanos en los asuntos de la Unión, el derecho a intervenir directamente en un país miembro acusado de crímenes contra la humanidad, el derecho de intervenir en un país miembro para restaurar la paz y la seguridad, y la búsqueda de la igualdad entre el hombre y la mujer, entre otros³. Es así, como surge el principal logro de la UA en el continente: una nueva percepción en los conceptos de *soberanía e intervención con fines humanitarios*, y lo anterior, ligado a la adopción de una responsabilidad compartida en la solución de los conflictos violentos en África⁴.

Esta nueva aproximación a los conceptos de *paz y seguridad* en el continente -conocida hoy como Agenda Africana de Paz y Seguridad- se plasma principalmente en el Acta constitutiva de la Unión Africana. Ésta, además de asumir la imposibilidad de promover la paz y la seguridad en el continente, sin tener en cuenta la garantía de los derechos humanos e incluir los preceptos de la seguridad humana a través de la adopción de los lineamientos de la responsabilidad de proteger⁵, acordó extender el derecho de la Unión a intervenir en situaciones que “representen una amenaza al orden

³ Jerónimo Delgado Caicedo. (2002). “Unión Africana: nueva perspectiva para el desarrollo de África” (22 de julio) <http://www.elcorresponsal.com/modules.php?name=ElCorresponsal_Articulos&file=articulo&req_sectionid=2&req_articleid=702>. 14 de mayo de 2006.

⁴ Kristiana Powell. (2005). “The African Union’s Emerging Peace and Security Regime: opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect” (Ottawa, Canadá, The North-South Institute,), p. XI.

⁵ El término “responsabilidad de proteger” hace referencia a la responsabilidad que tiene cada Estado de proteger a su población de prácticas como genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, entre otros, e incluye tanto la prevención de estos crímenes, como de los períodos de planeación e incitación a la violencia. En: *Foreign Affairs Canada*. (2006). “The Responsibility to Protect: 2005 World Summit Outcome-Text on the Responsibility to Protect”. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/report-2005-summit-outcome-en.aspx> 01 de junio.

legítimo para restaurar la paz y la estabilidad en un Estado miembro basado en las recomendaciones del Consejo de Paz y Seguridad” de la Unión⁶.

Así mismo, por primera vez en la historia de la integración africana, se abandona el concepto de consenso para que la Unión pueda intervenir en un Estado miembro y se adopta la figura de una mayoría equivalente a dos tercios de los votos totales. Adicionalmente, la Unión Africana introduce otro desarrollo innovador en las relaciones internacionales actuales cuando abandona la noción de intervención para evitar actos de genocidio y crímenes contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario como una *responsabilidad* y comienza a entenderla como un *derecho*. Es decir, limita en cierta forma la soberanía estatal al afirmar que la Unión se reserva el *derecho* de intervenir en un país miembro cuando las condiciones así lo ameriten.

Sin embargo, el Acta Constitutiva de la Unión Africana no es más que un marco general que se apoya en otros instrumentos de orden continental. Declaraciones como la de Kigali (Rwanda), Grand Bay (Mauricio), Banjul (Gambia) y Khartoum (Sudán) generan un marco legal que establece los derechos que les deben ser respetados a los ciudadanos de los países africanos por parte de sus estados y regulan particularmente los derechos de refugiados y desplazados tanto en su país de origen como en terceros estados.

Pero en términos reales, la verdadera revolución en el orden continental se dio con la adopción del Protocolo Relacionado con el Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, probablemente la principal herramienta con la que cuenta la Unión en su objetivo de garantizar la paz y la seguridad en el continente. Así, respondiendo a la naturaleza relativa del concepto de ‘soberanía’ consagrada en la Carta de la Unión Africana, el Protocolo estipula que el Consejo de Paz y Seguridad tiene la *obligación* de (1) adoptar funciones de *peace making* y *peace building* para resolver conflictos cuando éstos ya han ocurrido, (2) autorizar la organización y envío de misiones de apoyo para la paz, (3) recomendar a la Asamblea la intervención en nombre de la Unión en un país miembro cuando se presenten crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, (4) imponer sanciones cuando se presente un cambio inconstitucional de gobierno, (5) implementar la política de defensa común de la Unión, entre otros⁷.

El párrafo anterior muestra claramente el carácter coercitivo del Consejo como ente encargado de la garantía y el cumplimiento de los preceptos enunciados en la Carta Constitutiva de la Unión Africana, la Carta Africana de Derechos Humanos y de las Personas, la Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, las Declaraciones de Kigali y Khartoum, y demás documentos relacionados. Con el Protocolo, se pone fin a la imposibilidad legal de

⁶ Unión Africana. (2003). “Protocol of Amendments to the Constitutive Act of the African Union” (Maputo, Mozambique, Unión Africana), p. 3.

⁷ Ibid., p. 11.

intervenir en un país miembro y se da inicio a las nuevas dinámicas de responsabilidad compartida y obligatoriedad de las disposiciones de la Unión Africana en materia de prevención y resolución de conflictos e inviolabilidad de los derechos de las personas.

Adicionalmente, el Protocolo establece el concepto de *alerta temprana* que reconoce para la Unión la *obligación* de monitorear a los diferentes estados miembros con el fin de anticiparse a situaciones graves de violaciones de derechos humanos, y prevenir tanto disputas y conflictos, como políticas que puedan llevar a genocidios y crímenes contra la humanidad⁸. Así, la creación del *Sistema Continental de Alerta Temprana* –CEWS por sus siglas en inglés– se constituye en un punto de quiebre dentro del orden panafricano; por primera vez se desarrolla un mecanismo organizado y financiado por la Unión Africana cuyo objetivo es observar el posible surgimiento de conflictos, y alertar a los demás órganos panafricanos para que entren a actuar en el país en cuestión y se pueda *evitar* el surgimiento y la propagación de los conflictos en el continente.

Así mismo, es importante mencionar el esfuerzo de coordinación de la Unión Africana con las diferentes esferas de la vida política africana en la implementación del *Sistema Continental de Alerta Temprana*. El Protocolo delega gran parte de la responsabilidad a los

organismos subregionales como la ECOWAS, la SADC, el IGAD y la CEEAC, al tiempo que deja abierta la posibilidad de consultar a organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, instituciones académicas e incluso otras organizaciones internacionales como la ONU, cuando éstas cuenten con la información necesaria para determinar la inminencia de un conflicto en algún país miembro.

Con la inclusión de los organismos mencionados anteriormente, el Sistema Continental de Alerta Temprana queda estructurado de la siguiente manera dentro del marco de la Unión Africana:

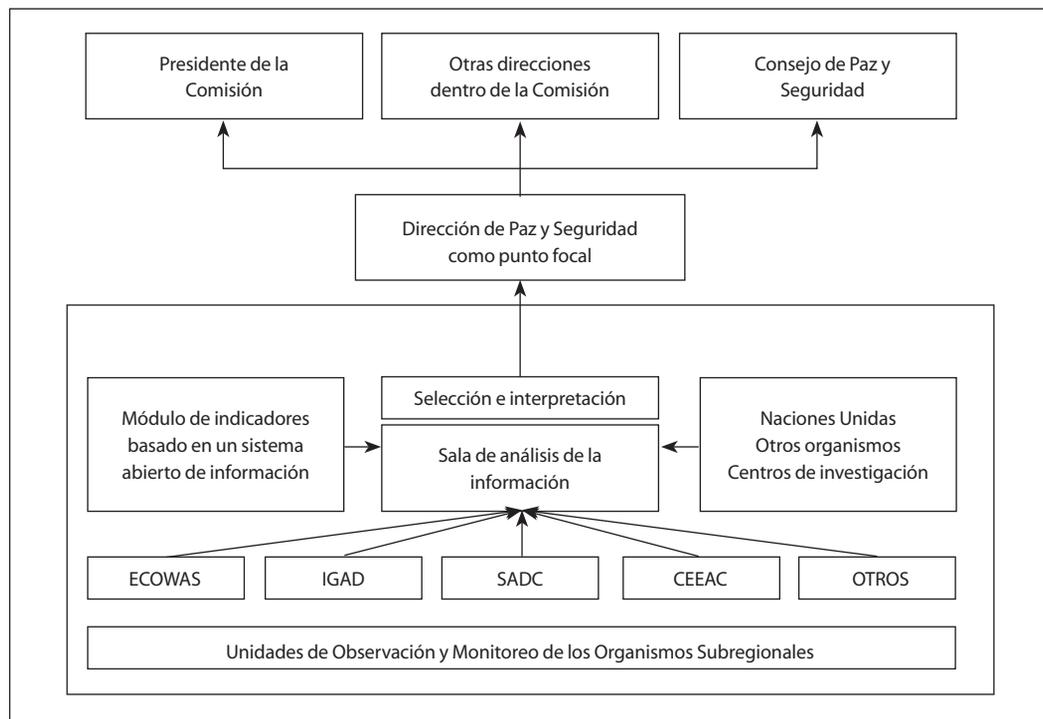
Otro concepto innovador dentro del Protocolo es el establecimiento de la *Fuerza Africana de Despliegue Rápido* –ASF por sus siglas en inglés–, una herramienta desarrollada por la Unión Africana en respuesta al consenso al que se llegó en el seno de la Organización, para crear antes de 2010 una fuerza capaz de actuar oportunamente con el fin de mantener, o garantizar, la paz en un país miembro cuya situación política amenace o atente directamente contra los derechos de las personas⁹.

Para su implementación, según lo especificado en su mandato, la ASF comprende brigadas de despliegue rápido en cada una de las cinco regiones de África¹⁰ e incorpora fuerzas policiales y civiles capacitadas en resolución de conflictos. Igualmente, la Unión Africana

⁸ Op. cit., Unión Africana. (2003). "Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union", p. 10.

⁹ Vanessa Kent y Mark Malan. (2003). "The African Standby Force, progress and prospects". *African Security Review*, 12:3, 71.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA CONTINENTAL DE ALERTA TEMPRANA (CEWS)



Fuente: Institute for Security Studies. (2004). *Non-Paper on the Operationalisation of the Continental Early Warning System (CEWS)*. Pretoria (Sudáfrica), Institute for Security Studies, 6.

identificó seis posibles escenarios que requerirían misiones específicas, así:

1. **Escenario 1:** Participación de consejeros militares de la UA y los organismos regionales africanos dentro de una misión

política, por ejemplo en Côte d'Ivoire. Tiempo para el despliegue: 30 días.

2. **Escenario 2:** Misión de observación de la UA y los organismos regionales africanos desplegada en conjunto con una

¹⁰ Las cinco regiones en las que la Unión Africana divide el continente para la implementación de la *Fuerza Africana de Despliegue Rápido* son: (1) África Oriental coordinada por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, IGAD; (2) África Occidental en cabeza de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, ECOWAS; (3) África Austral coordinada por la Comunidad para el Desarrollo de África Austral, SADC; (4) África Central liderada por la Comunidad Económica de los Estados de África Central, CEEAC; y (5) el Maghreb o África del Norte encabezada por la Unión del Maghreb Árabe, UMA. Unión Africana. *Roadmap for the Operationalisation of the African Standby Force* (Addis Abeba, Etiopía, Unión Africana, 2005), p. 3.

misión de Naciones Unidas, por ejemplo, la misión conjunta de la ONU / UA en Etiopía-Eritrea (OLMEE). Tiempo para el despliegue: 30 días.

3. **Escenario 3:** Misión de observación creada y coordinada únicamente por la UA y los organismos regionales africanos, por ejemplo, la misión de la UA en las Comores (AMIC). Tiempo para el despliegue: 30 días.
4. **Escenario 4:** Fuerza de mantenimiento de la paz de la UA y los organismos regionales africanos según el Capítulo VI de la Carta de la UA y misiones de despliegue preventivo (y *peace building*), por ejemplo, la misión de la UA en Burundi (AMIB). Tiempo para el despliegue: 30 días.
5. **Escenario 5:** Misiones de mantenimiento de la paz de la UA para amenazas multidimensionales de bajo nivel (las más recurrentes en los conflictos del continente). Tiempo para el despliegue de 90 días para toda la Fuerza de Despliegue Rápido, pero con un envío del componente militar máximo a los 30 días.
6. **Escenario 6:** Intervención de la UA en situaciones de genocidio y otras violaciones graves a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cuando la comunidad internacional no actúa a tiempo. Tiempo para el despliegue: 14 días¹¹.

En este punto es importante mencionar que, aunque el marco legal de la Agenda Africana de Paz y Seguridad ha tenido un rápido desarrollo durante los últimos años, el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y los documentos adoptados aún se encuentra en sus fases iniciales. El Protocolo de Paz y Seguridad de la Unión entró en vigor en diciembre de 2003 y el Consejo de Paz y Seguridad lo hizo en mayo de 2004. Así mismo, la Fuerza Africana de Despliegue Rápido requerirá al menos seis años más para su organización e implementación¹². Sin embargo, a la fecha, la Unión Africana ha implementado algunas misiones que, si bien no pueden ser ubicadas dentro de la iniciativa de la ASF, sí son de vital importancia a la hora de analizar tanto la voluntad como los avances que ha tenido la Unión Africana en su responsabilidad de proteger los derechos de las personas en África desde su creación. Los casos más importantes, que a su vez se convierten en los principales antecedentes de la ASF, se presentan en Burundi, Comoras, Somalia y Sudán.

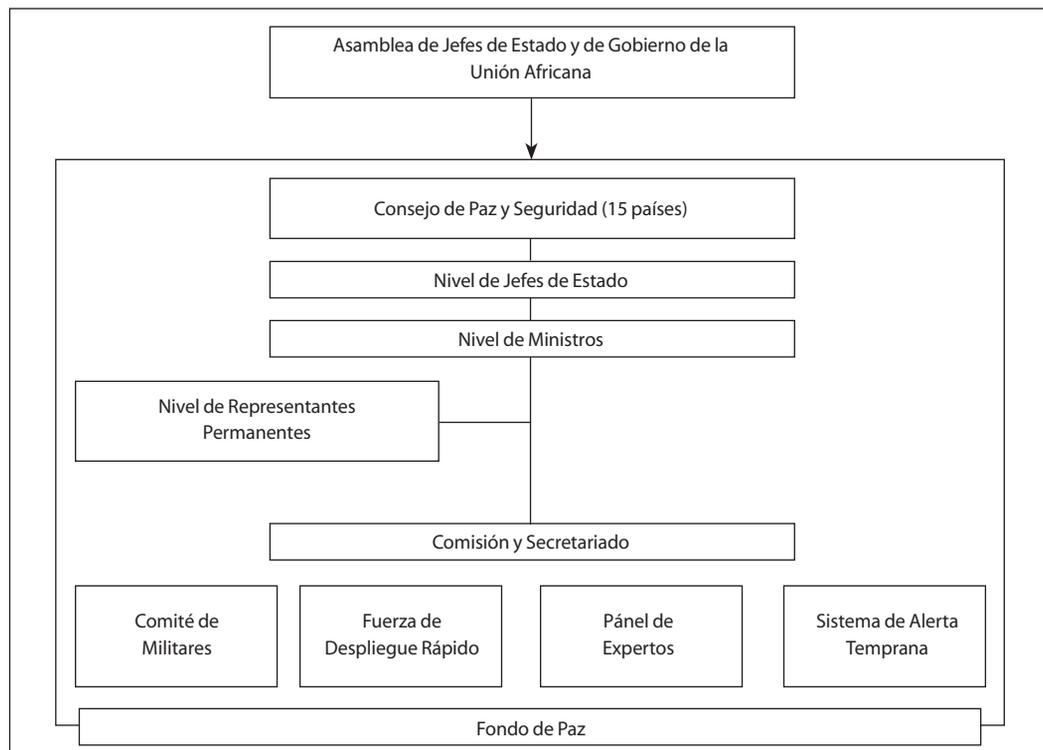
En conclusión, con la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, el aparato institucional panafricano para la prevención y resolución de conflictos queda organizado de la siguiente forma:

La anterior gráfica muestra claramente la forma como África ha logrado involucrar todas las esferas de su vida política, social y militar

¹¹ Op. cit., Kristiana Powell. (2005). "The African Union's Emerging Peace and Security Regime: opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect", p. 61.

¹² *Ibid.*, p. 33.

ESTRUCTURA DEL APARATO INSTITUCIONAL PANAFRICANO PARA LA PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS



Fuente: Cilliers, Jakkie. (2005). "Towards a Continental Early Warning System for Africa". *Institute for Security Studies Papers* 102 (Abril), 6.

dentro de sus nuevas herramientas para la prevención, resolución y control de conflictos en el continente. Sin embargo, sería prematuro emitir valoraciones sobre la efectividad y el futuro de este nuevo orden africano, ya que los mecanismos de carácter preventivo y coercitivo desarrollados desde la creación de la Unión Africana y que tienen como objetivo la garantía y aplicación del marco legal desarrollado durante los últimos 50 años en el continente, aún se encuentran en proceso de formulación

e implementación. Lo que sí se puede afirmar en este momento es que, indiscutiblemente, África como un todo está tomando las medidas que considera necesarias para resolver sus problemas de inseguridad humana y que, a pesar de las restricciones presupuestales que se puedan generar en el proceso, la voluntad política y el compromiso de los estados africanos están presentes en el desarrollo y puesta en marcha de la nueva *Agenda Africana de Paz y Seguridad*.

CONCLUSIONES

Se puede afirmar que África ha decidido tomar el futuro en sus propias manos, las políticas adoptadas, con la Unión Africana como ente coordinador, están encaminadas a lograr un punto de quiebre que permita la inclusión de los preceptos de la seguridad humana. Hasta el momento, las medidas implementadas por África no se limitan únicamente a la normatividad, sino que profundizan en el desarrollo de tratados y organismos que pretenden prevenir el conflicto violento, pero en caso de ser necesario, también cuentan con facultades coercitivas que habilitan a la Unión Africana para obligar, e incluso intervenir, cuando se presentan violaciones serias a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, ya sea por parte de los gobiernos o por grupos al margen de la ley.

Por otro lado, la implementación de la Agenda Africana de Paz y Seguridad ha presentado logros considerables. En primer lugar, mediante la creación de una identidad continental, la Unión Africana ha generado un entendimiento de que la solución a los problemas de África no vendrá desde afuera, sino de la organización y coordinación de todos los estados del continente. En segundo lugar, la UA utiliza

y valida las iniciativas regionales ya existentes en el continente y se apoya en ellas para desarrollar su *cultura de prevención de los conflictos violentos* como herramienta para garantizar la seguridad. Ahora, si bien las facultades que tiene el organismo en este momento son en cierta forma limitadas, es importante recordar que este proceso de integración pretende crear unos *Estados Unidos de África*, momento en el cual, la posibilidad que tendrá la Unión Africana de tomar las medidas necesarias para garantizar, ya no sólo la seguridad, sino también un desarrollo económico sostenible para todo el continente serán aún mayores.

África le está apostando a su destino. La cooperación entre los diferentes gobiernos, la idea de una responsabilidad conjunta frente a su propio futuro, la inclusión de la población civil en el proceso y un cambio lento, pero real de las dinámicas políticas, pretenden asegurar un futuro mejor para todo el continente. El proceso se ha revelado dispendioso y lleno de obstáculos, sin embargo, la voluntad política, el liderazgo, la conciencia sobre la necesidad de cambio y el empoderamiento de las sociedades africanas han puesto a marchar el proceso; un proceso que empezó con la seguridad como punto central pero que, a medida que pasa el tiempo, se expande a todas las esferas de la vida política del continente.

Delgado Caicedo, Jerónimo.

“Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana”, en *Oasis*, 2009, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 159-167.