

CAPÍTULO TERCERO

GOBERNABILIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA. LA UNIÓN AFRICANA EN UNA ENCRUCIJADA DE CAMINOS Y DE RETOS

GOBERNABILIDAD, PAZ Y SEGURIDAD EN ÁFRICA. LA UNIÓN AFRICANA EN UNA ENCRUCIJADA DE CAMINOS Y DE RETOS

Por EMILE OGNIMBA

INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones estratégicas a las que la Unión Africana se ha enfrentado y se sigue enfrentando desde el fin de la guerra fría es la de la paz, la seguridad y la estabilidad en los estados que la conforman. De hecho, tras la caída del Muro de Berlín, mientras se establecía un nuevo orden mundial caracterizado por la instauración de la democracia en favor de la tercera ola de democratización, el continente africano presenció el súbito surgimiento del desorden debido a la multiplicación y la intensificación de un nuevo tipo de conflictos. Muchos de los países miembros de esta organización panafricana sufrieron conflictos armados y violentos, algunos de los cuales hicieron mella en la conciencia de la comunidad internacional. Esta situación particular no solo ha planteado la cuestión de la gobernabilidad de esos países, sino que también ha influido profundamente en la visión y la agenda de la Unión Africana. Con el fin de sustituir un entorno sociopolítico perturbado por dichos conflictos por otro más estable y más propicio para el desarrollo económico y social de África, la UA se ha centrado no solo en crear unas condiciones favorables para el restablecimiento de la paz, sino también en el surgimiento de una nueva forma de gobernanza al servicio de la paz, la seguridad y la estabilidad, consideradas condiciones sine qua non para el desarrollo sostenible. Consciente de que la inestabilidad sociopolítica, que ha tenido como principales indicadores y reveladores a los conflictos violentos y armados, ha ejercido una influencia negativa sobre los numerosos esfuerzos en pro del desarrollo que se vienen realizando en el continente desde el periodo poscolonial, la Unión Africana se ha centrado en la puesta a punto de dos arquitecturas que hoy en día parecen complementarias, pues una puede considerarse la base de la otra. Hablamos de la arquitectura de la paz y

la seguridad, por un lado, y de la de la gobernanza por el otro. Debido a su potencial preventivo y su dimensión prescriptiva de un nuevo orden, la estructura de la gobernanza no solo permite combatir las causas de los conflictos, sino también indicar el camino político a seguir en la reconstrucción y evitar cualquier retorno al desorden.

Este artículo recordará en primer lugar la situación a la que la Unión Africana se enfrentó en un momento dado de su historia (I) y que condujo a la puesta en marcha paulatina de una arquitectura de paz y seguridad cuya eficacia debe evaluarse inevitablemente hoy (II). A continuación, se mostrará que dicha arquitectura no es autosuficiente y debe apoyarse en otra arquitectura complementaria (III). Finalmente, identificaremos no solo las posibles sinergias entre ambas arquitecturas, sino también los ámbitos operativos conjuntos cuya puesta a punto incrementa la eficacia del trabajo de la Unión pero requiere una reforma de la gobernanza interna de esta organización panafricana (IV).

LA APARICIÓN DEL DESORDEN EN UN NUEVO ORDEN: UN CONTINENTE SOMETIDO A LA PRUEBA DE UN NUEVO TIPO DE CONFLICTO

Toda política pública desarrollada por una organización nacional o internacional es siempre una respuesta a una situación social, económica o política concreta (1). Lo es igualmente la política de una organización intergubernamental continental como la Unión Africana en materia de paz y seguridad. Esta política surgió en un contexto específico. Entre 1963 y finales de los años 90, en la Organización para la Unidad Africana (OUA), los dirigentes africanos, reunidos en una organización continental, habían dedicado poco tiempo y esfuerzo a la cuestión de la paz, lo que sin duda se debía a los sacrosantos principios de soberanía estatal y no injerencia en asuntos internos. Por el contrario, incluso habían apoyado la lucha armada en nombre de la liberación total de África del yugo del colonialismo y, en algunos casos, la dominación racial. Sin embargo, no hay que olvidar que los líderes del continente habían tratado las consecuencias de la inestabilidad y los conflictos armados, por ejemplo, en la Convención de la OUA sobre los refugiados en 1969, pero en rea-

(1) Véanse los artículos «Politique publique», «Politiques publiques et sociologie politique», y «Genèse de l'analyse des politiques publiques» en Laurie BOUSSGUET, Sophie JACQUOT y Pauline RAVINET (SLD) Les Presses de Sciences Po, París, 2004.

lidad, habría que esperar hasta la transformación de la OUA en la Unión Africana en el año 2000 para que las cuestiones de la paz y la seguridad cobrasen algo de importancia y cierto protagonismo en la agenda y la visión de una organización continental africana.

Una mirada retrospectiva nos muestra hoy que la transformación de la organización creada en 1963 no era solo un cambio motivado por una «moda institucional», sino un cambio cualitativo real en términos de visión, objetivos y responsabilidades, como lo demuestra a partir de entonces la implicación de la organización en las cuestiones de paz, seguridad y estabilidad. En el seno de la visión de la nueva organización, los dirigentes africanos deciden incluir la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad como requisitos indispensables para un desarrollo sostenible, cambio que se manifestó también en la adopción de posturas innovadoras y vanguardistas. De hecho, el acta de constitución aprobada en Lomé, Togo, en julio de 2000 otorga a la UA el derecho a intervenir en un estado miembro en circunstancias de gravedad extrema, como cuando se estén cometiendo crímenes de lesa humanidad, si así lo decide la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno (2). Igualmente, ofrece a los estados miembros la posibilidad de solicitar la intervención de la Unión con el fin de restablecer la paz y la seguridad cuando estas se vean amenazadas (3). Otro elemento que refleja la evolución de los puntos de vista que se da en el paso de la OUA a la UA es la posibilidad de expulsar a un estado miembro cuyo gobierno haya accedido al poder de manera anti-constitucional. Todas estas disposiciones no se quedaron en una mera declaración, si no que la UA las llevó a la práctica en países como las Comoras, Mauritania, Guinea, Sudán y Somalia.

Este cambio general de actitud refleja la situación en el continente en el momento de la creación de la UA. Con el fin de la Guerra Fría y la subsiguiente ola de democratización, África evolucionó de manera un tanto ambigua a principios de los años 90. Si bien durante el lapso de tiempo en el que los dictadores de numerosos país fueron abandonando el poder por distintas vías (reforma constitucional, conferencia nacional soberana, etc...) y esto despertó grandes esperanzas entre la población africana, especialmente la de vivir en paz en un entorno democrático en el que las condiciones socioeconómicas mejorarían, es necesario reconocer que dichas esperanzas pronto se vieron frustradas. Cuando todos

(2) Véase el artículo 4 (h) del Acta Constitutiva de la UA.

(3) Ibid, artículo 4(j).

pensaban que las elecciones libres, justas y transparentes serían la principal vía de acceso al poder, los golpes de estado volvieron a imponerse como escenario de cambio de gobierno. Entre 1990 y principios de la década siguiente África era el continente que más asolado por conflictos estatales e interestatales, hasta el punto de que pocos dudaban a la hora de afirmar que tenía una «urgencia extrema de paz». El recuerdo de los horrores de la tragedia de Ruanda y de la brutalidad de las guerras civiles, ya sea la de Angola, la de Somalia, la de Liberia o la de Sierra Leona, mantiene presente en nuestra memoria este periodo sumamente conflictivo de la vida del continente.

Mientras se esperaba que la ola de democratización que siguió al fin de la guerra fría desembocara en el advenimiento de un nuevo orden y pusiera fin a los conflictos estabilizando así el continente de manera definitiva, se observó, por el contrario, la aparición de un nuevo desorden y la multiplicación, intensificación y complicación de dichos conflictos.

África se vio sacudida durante la década de los 90 por conflictos que ya no solo enfrentaban a los estados y sus ejércitos, sino también a milicias, soldados no profesionales y pueblos, a la vez víctimas, actores y blancos, manipulados por nuevos y atípicos señores de la guerra. Estos se burlaban de las fronteras y las reglas básicas establecidas en convenciones internacionales y a veces vinculadas a los grandes sistemas financieros informales internacionales(4). Se trataba en su mayoría de conflictos internos, pues las guerras puramente interestatales se volvieron cada vez menos frecuentes y la paz y la seguridad fueron sometidas a una dura prueba por los conflictos armados internos.

Estos conflictos, que pueden calificarse sin ningún problema como guerras civiles, resultan difícilmente comprensibles fuera de su contexto regional. Atípicas en su mayoría en cuanto a su duración y con escasa continuidad en el tiempo, estas guerras internas a menudo se fragmentaban en el espacio y se sustentaban en la instrumentalización por parte de los señores de la guerra de los lazos étnicos o religiosos. Además, sumían a la población en una situación de inseguridad e impedían la estabilidad para las instituciones y las empresas. Al minar la autoridad del estado y socavar los cimientos tanto de las instituciones como de las empresas, propiciaban la ingobernabilidad de países enteros eviden-

(4) Jean du Bois de Gaudusson, «Nouveaux conflits, solutions nouvelles ?», en: Questions internationales, n°5, enero-febrero 2004, p. 4.

ciendo una crisis de gobernabilidad en la mayoría de las regiones africanas. La gobernabilidad, entendida como la capacidad de las sociedades y los estados para gobernarse a sí mismos, se había convertido en un problema y un desafío.

Entonces como ahora, la gravedad de los conflictos armados o guerras en África se medía principalmente por su elevado coste humano, sobre todo en lo referente al número de refugiados y desplazados internos. Estos conflictos o guerras considerados africanos han desembocado en lo que Roland Marchal define como la constitución de «sistemas de conflictos» (5). En su apogeo, por ejemplo, los conflictos que sacudieron la República Democrática del Congo, Somalia y los países del río Mano mostraron claramente este carácter sistémico de los conflictos africanos. Estos conflictos que proliferaron durante la década de los 90 y que empujaron a los jefes de estado y de gobierno de la UA a forjarse una nueva visión del continente y a concretar una agenda política en cuyo seno estuvieran la paz y la seguridad están aún lejos de ver un final definitivo. Algunos siguen activos y continúan atrayendo la atención de los líderes del continente en la misma medida que los nuevos conflictos y las nuevas crisis con potencial para convertirse en conflictos si se descuidan. Todos estos conflictos que durante los últimos veinte años han amenazado la paz y la seguridad en África abarcan realidades muy diversas y tienen múltiples orígenes que a menudo han sido tema de discusión. Factores tan evocados como la colonización, el fantasioso trazado de las fronteras y el fin de la Guerra Fría no lo explican todo. Como tan acertadamente afirma Jean du Bois de Gaudusson, «*en cualquier caso, su especificidad se debe al solapamiento de factores internos y externos; incluso si nos circunscribimos a un único estado, existe un riesgo de propagación internacional que a menudo se hace realidad* (6)». Llamados por los geopolitólogos «nuevos conflictos», merman las perspectivas de desarrollo socioeconómico de los países involucrados y este es un hecho que los jefes de estado y de gobierno miembros de la organización continental reconocían ya en 1993 al señalar que ningún factor interno había contribuido a los problemas socioeconómicos africanos tanto como el flagelo de los conflictos internos e interestatales (7), que tienen

(5) Ver Michel Gaud, «L'Afrique entre décomposition et recompositions» y Roland Marchal, «Anatomie des guerres en Afrique», *Questions internationales*, n° 5, enero-febrero 2004.

(6) Gaudusson, Op. cit., 4

(7) Ver la Declaración de El Cairo de 1993.

un efecto devastador y desestabilizador tangible. Al socavar los esfuerzos por el desarrollo, estos conflictos han contribuido a debilitar aún más a los estados africanos, de ahí el elevado número de estados africanos considerados frágiles. Dado que su alcance va más allá de las fronteras de dichos estados frágiles, estos conflictos han desestabilizado regiones enteras, como ilustran claramente ejemplos como los de las zonas de los Grandes Lagos, el río Mano y el Cuerno de África.

Los estados africanos que han sufrido estos conflictos también se han visto negativamente afectados por el desorden internacional que se instauró tras el fin de la Guerra Fría. La proliferación de armas pequeñas y de los mercenarios y el abandono de los excombatientes de los mal resueltos conflictos del pasado también han ejercido cierta influencia en la duración y la forma de los nuevos conflictos en África. Sin duda, es al tomar conciencia del riesgo de propagación y de las consecuencias de esos conflictos, en primer lugar, en el desarrollo de los países afectados, y en la seguridad global del continente en segundo, cuando la UA decide prestar una atención creciente y seguir cada vez más de cerca a los conflictos en los que estén involucrados estados miembros. Ha sido en el ámbito de la paz y la seguridad donde ha hecho valer su responsabilidad internacional de manera particularmente significativa. Pero, ¿cómo ha llevado a cabo esta tarea?

LA PRESERVACIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD MEDIANTE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS: APARICIÓN Y APLICACIÓN DE UNA NUEVA PRIORIDAD POLÍTICA

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. Concretamente, la reducción de la pobreza, el desarrollo integral, sostenible y equitativo, el buen gobierno y el respeto por la dignidad humana a través de la promoción y la protección de los derechos humanos y la reafirmación del posicionamiento de África en un mundo globalizado. La comprensión de que, sin paz, no es posible alcanzar objetivos como la seguridad y la estabilidad condujo a los jefes de estado y de gobierno africanos a dotar a la nueva organización de poderes renovados y más amplios y de instituciones imprescindibles para hacer frente a los problemas de la paz y la seguridad en el continente. El *Protocolo sobre la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana* aprobado en Durban, Sudáfrica, en julio de 2002 y con entrada

en vigor en 2003 tras su ratificación por el número necesario de estados miembros, es el instrumento principal destinado a tal fin. Sin embargo, no hay que olvidar que desde 1993 los jefes de estado y de gobierno de la OUA habían aprobado la Declaración del Cairo sobre la puesta en marcha de mecanismos de prevención, gestión y resolución de conflictos. Esta declaración allanó el camino para procesos posteriores que cristalizaron en el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la UA.

Este instrumento jurídico obliga a los estados miembros

A promover la paz, la seguridad y la estabilidad en África con vistas a garantizar la protección y la preservación de la vida y los bienes, el bienestar de la población africana en su entorno y la aparición de condiciones que propicien un desarrollo sostenible (8).

El protocolo también insta a los estados miembros a promover e impulsar

Las prácticas democráticas, el buen gobierno y el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto al carácter sagrado de la vida humana así como el derecho humanitario internacional en el marco de los esfuerzos para la prevención de conflictos (9).

En el protocolo son evidentes dos líneas principales en la visión de la paz y la seguridad de la UA: por un lado, la paz y la seguridad como condiciones para un desarrollo sostenible; por otro, el respeto de determinados principios relativos a la democracia como condiciones para la paz.

El protocolo asigna de manera conjunta el cometido de garantizar la paz y la seguridad al Presidente de la Comisión y al Consejo de Paz y Seguridad de la UA. Entre otras tareas, deben

Anticipar y prevenir los diferentes conflictos así como las políticas susceptibles de conducir al genocidio o a crímenes contra la humanidad; emprender actividades de restablecimiento y consolidación de la paz tras el inicio de un conflicto para propiciar su resolución; autorizar la organización y el despliegue de misiones de apoyo a la paz; recomendar a la Conferencia la intervención en nombre la Unión en un estado miembro; imponer sanciones cada vez que tenga lugar en un estado miembro un cambio anti-

(8) Véase el artículo 3 (a) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(9) Ibid, artículo 3 (f).

constitucional de gobierno; aplicar la política de defensa común de la Unión; llevar a la práctica la Convención de la OUA sobre el terrorismo y también los demás instrumentos, así como armonizar y coordinar los esfuerzos dedicados a combatir el terrorismo internacional tanto a nivel continental como regional; dentro del marco de sus responsabilidades en materia de prevención de conflictos, realizar el seguimiento de los progresos realizados en lo que concierne a la promoción de las prácticas democráticas, el buen gobierno, el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y el respeto del carácter sagrado de la vida humana y del derecho internacional por parte de los estados miembros (10).

El Protocolo también establece claramente que el Presidente de la Comisión de la UA

Puede indicar al Consejo de Paz y Seguridad que centre su atención en cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente (11).

El Presidente también puede, por propia iniciativa o a petición expresa del Consejo de Paz y Seguridad,

Hacer uso de sus buenos oficios, ya sea personalmente o a través de la mediación de enviados especiales, de representantes especiales, del Comité de Sabios o de mecanismos regionales para prevenir potenciales conflictos, solucionar los que estén activos y promover las iniciativas y los esfuerzos por la consolidación de la paz y la reconstrucción post-conflicto (12).

Para cumplir con sus responsabilidades en materia de paz y seguridad en el continente, la UA cuenta con dos instrumentos jurídicos esenciales, a saber: el Acta Constitutiva de la Unión y el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad, que le otorgan el poder de poner en marcha cierto número de instituciones y procesos. Estas instituciones y estos procesos son principalmente el Consejo de Paz y Seguridad, el Comité de Sabios, el Sistema de Continental de Alerta Temprana, la Fuerza Africana de Reserva y el Fondo para la Paz. Estas instituciones y procesos son los pilares sobre los que se asienta hoy la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA. Dentro de esta arquitectura, cada pilar tiene fun-

(10) Ibid, artículo 7 (a, b, c, e, f, g, h, i, m).

(11) Ibid, artículo 10 (2.a)

(12) Ibid, artículo 10 (2.b y c).

ciones propias que se definen no sólo en el protocolo, sino también en otros tres documentos clave, a saber: el «*Marco para la Puesta en Marcha Operativa del Sistema de Continental de Alerta Temprana*» tal y como se aprobó en la reunión de expertos gubernamentales sobre la alerta temprana y la prevención de conflictos de Kempton Park, Sudáfrica, en diciembre de 2006; las *Modalidades de Funcionamiento del Comité de Sabios* tal y como las aprobó en Adís Abeba, Etiopía, el Consejo de Paz y Seguridad en su 100ª reunión en noviembre de 2007; y el

Protocolo de Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Paz y la Seguridad entre la Unión Africana, las Comunidades Económicas Regionales y los Mecanismos de Coordinación de las Brigadas Regionales en Reserva del Este y el Norte de África en 2007.

Siendo el primer pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA instaurado en Adís-Abeba, Etiopía, en mayo de 2004, el Consejo de Paz y Seguridad se compone de quince miembros electos. 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 (13). Los quince miembros actuales de este consejo son: Burundi, Chad, Yibuti, Ruanda, Mauritania, Namibia, Sudáfrica, Benin, Costa de Marfil, Malí, Guinea Ecuatorial, Kenia, Libia, Zimbabue y Nigeria (14). Este órgano colectivo se encarga de promover la paz, la seguridad y la estabilidad en África; la alerta temprana y la diplomacia preventiva; el restablecimiento de la paz, sobre todo a través de los buenos oficios, la mediación, la conciliación y la investigación; las operaciones de apoyo a la paz y de intervención; la consolidación de la paz y la reconstrucción post-conflicto; la acción humanitaria y la gestión de las catástrofes y toda función adicional que la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno pueda atribuirle (15). Al tener un funcionamiento permanente gracias a los representantes de cada estado en la sede, facilita la búsqueda de respuestas a los conflictos y las crisis del continente. Puede celebrar reuniones entre los

(13) Ibid, artículo 5.

(14) Estos países fueron elegidos por el Consejo Ejecutivo de la UA en su 14ª Cumbre, celebrada en Adís Abeba del 25 de enero al 2 de febrero de 2010. Toman posesión del cargo el 1 de abril de 2010 y reemplazan a los países del consejo saliente: Argelia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Etiopía, Gabón, Malí, Nigeria, Ruanda, Suazilandia, Túnez, Uganda y Zambia.

(15) Véase el artículo 6 del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

representantes permanentes, los ministros o los jefes de estado. Sin embargo, si bien las reuniones entre los representantes permanentes pueden tener lugar con tanta frecuencia como sea preciso, las reuniones de jefes de estado solo se celebrarán, como mínimo, una vez al año y normalmente tienen lugar en la sede de la Unión (16). Desde su creación, el consejo ha jugado un papel importante en la consecución de la paz, la seguridad y la estabilidad en África, hasta el punto de ganar credibilidad suficiente para convertirse en un socio del Consejo de Paz y Seguridad de la ONU (17).

Como segundo pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA, se creó el *Consejo de Sabios «en apoyo a los esfuerzos del Consejo de Paz y Seguridad y del Presidente de la Comisión, especialmente en materia de prevención de conflictos (18)»*. Actualmente se compone de

Cinco personalidades importantes de África que gozan de gran respeto, proceden de diversos estratos sociales y han hecho una contribución excepcional a la causa de la paz, la seguridad y el desarrollo en el continente (19),

y tiene como tareas esenciales

La prestación de servicios de consultoría relativa a todo aquello que tenga que ver con el mantenimiento y la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad en África (20).

No obstante, ya sea por su propia iniciativa o a petición del Consejo de Paz o del Presidente de la Comisión, tiene capacidad para emprender

Las acciones que juzgue apropiadas para apoyar los esfuerzos del Consejo de Paz y Seguridad y los del Presidente de la Comisión con vistas a la prevención de conflictos (21),

así como para *«pronunciarse sobre toda cuestión relacionada con la promoción y el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad en África (22)*. A pesar de que el protocolo que estipulaba la organización,

(16) Ibid, artículo 8.

(17) Unión Africana, «Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa. Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System.» Véase el prefacio del Embajador Said Djinnit, p.9.

(18) Véase el artículo 11 (1) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(19) Ibid, artículo 11 (2)

(20) Ibid, artículo 11 (3).

(21) Ibid, artículo 11 (4).

(22) Ibid, artículo 11 (4).

las atribuciones y el funcionamiento de este organismo se adoptó en 2004, hizo falta esperar a principios del año 2007 para que se dieran a conocer sus primeros miembros. Fue en enero de 2007 cuando la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA los nombró (23), pero el Consejo de Paz y Seguridad no adoptó las medidas para regular el funcionamiento del panel de expertos hasta noviembre de 2007. Ya activo, este grupo ha publicado recientemente un importante informe sobre los conflictos relacionados con los procesos electorales en África para el Consejo de Paz y Seguridad.

El tercer pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA es el «*Sistema Continental de Alerta Temprana*», una estructura esencial en el ejercicio de las responsabilidades de la UA en materia de prevención de conflictos en el continente. Instituido por el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad, refleja la importancia que los Estados miembros conceden a la prevención de conflictos de la Unión Africana y la alerta temprana. Compuesto, por un lado, por

Un centro de observación y control denominado «sala de espera», ubicado en la Dirección de Gestión de Conflictos de la Unión, encargado de recopilar y analizar datos basándose en un módulo adecuado de indicadores de alerta temprana (24),

y, por otro, por

Unidades de observación y control de los mecanismos regionales comunicadas directamente con la sala de espera a través de los canales apropiados con el fin de recopilar y tratar los datos recogidos por dichas unidades y transmitirlos a la sala de espera (25),

tiene como objetivo facilitar la predicción y prevención de los conflictos. Su origen está en la asunción del fracaso de la comunidad internacional a la hora de gestionar y resolver los grandes conflictos violentos, como el tiempo ha evidenciado en los casos de Somalia o Ruanda. A partir de este fracaso, se alcanzó un consenso en torno a la necesidad

(23) Se trata de Salim Ahmed Salim, ex secretario general de la OUA (África Oriental); el Dr. Brigalia Hlophe Bam, Presidente de la Comisión Electoral de Sudáfrica (África del Sur); el Sr. Ahmed Ben Bella, ex Presidente de la República de Argelia (África del Norte); la Sra. Elizabeth K. Pognon, Presidente del Tribunal Constitucional de Benin (África Occidental); y el Sr. Miguel Trovoada, ex Presidente de la República de Santo Tomé y Príncipe (África central).

(24) Véase el artículo 12 (2) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(25) Ibid, artículo 12 (2).

de desarrollar estrategias de prevención a través de modelos de alerta temprana. El Sistema Continental de Alerta Temprana de la UA se inscribe, pues, en el marco de los esfuerzos por priorizar la prevención frente a la gestión y la resolución de los conflictos. Como herramienta principal para el seguimiento, el análisis de las situaciones y la respuesta política frente a las amenazas a la paz y la seguridad en el continente, está al servicio de la acción del Presidente de la Comisión en sus misión de mantenimiento de la paz y la seguridad (26).

Según se estipula en el protocolo, el sistema de alerta temprana cumple la función de anticipar y prevenir la aparición de conflictos mediante el suministro de información y análisis al Presidente de la Comisión para, llegado el momento, permitirle llamar la atención del Consejo de Paz y Seguridad sobre las posibles amenazas a la seguridad y la paz en África. La información y los análisis proporcionados por el sistema de alerta temprana responden a la necesidad de elaboración de estrategias de respuesta adecuadas para que la UA y sus instituciones las hagan entrar en funcionamiento. La interrelación del análisis y la respuesta es una cuestión primordial de la metodología del sistema de alerta temprana de la UA (27). A la vista de las amenazas identificadas, el Consejo de Paz y Seguridad puede recomendar las acciones que considere oportunas para el mantenimiento de la paz y la seguridad en un país o una región. Es por ello que se invita a los estados miembros a adquirir un compromiso que facilite toda acción que el Consejo de Paz y Seguridad emprenda en relación con la preservación de la paz y la seguridad basándose en la información resultante del sistema de alerta temprana. Cabe señalar aquí que la recopilación de información y los análisis, que son la base del sistema de alerta temprana, se realizan de acuerdo con indicadores de desarrollo político, económico, social, militar y humanitario. Además del apoyo prestado a la acción del Presidente de la Comisión y a las demás instituciones de la UA, este sistema juega un papel crítico en la capacidad de las instituciones clave de la UA y de los otros pilares de la arquitectura de la paz y la seguridad, especialmente del Consejo de Paz y Seguridad y del Comité de Sabios, para asumir sus responsabilidades (28). Aunque se

(26) *Ibid*, artículo 12 (5).

(27) El Ghassim WANE, «From concept to implementation. The Establishment of the Continental Early Warning System of the African Union», *Op. cit.*, p. 15.

(28) Unión Africana, *Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa. Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System*. Véase el prefacio del Embajador Said Djinnit, p.9.

encuentra en su fase final, aún se debe reforzar este sistema para hacerlo plenamente operativo.

La *Fuerza Africana Preposicionada o de Reserva* es el cuarto pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA. Aunque es el que se halla en un estado de menor desarrollo, su formación progresa con normalidad. Se trata de una estructura destinada a que el Consejo de Paz y Seguridad sea capaz de asumir sus responsabilidades en cuanto al despliegue de misiones de apoyo a la paz y a la intervención en los estados miembros conforme al artículo 4 (h) y (j) del acta constitutiva de la Unión. Dicha estructura se compone de un conjunto de contingentes multidisciplinarios regionales en reserva formados por personal militar y civil apostado en su país de origen, pero listo para ser rápidamente desplegado si así se requiere (29). Su cometido tiene que ver tanto con las misiones de observación y control como con las de apoyo a la paz, las intervenciones en los estados miembros previstas en el acta constitutiva, la prevención y la consolidación de la paz, la ayuda humanitaria y cualquier función adicional que el Consejo de Paz y Seguridad o la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno le atribuyan (30). Actualmente, el establecimiento de brigadas regionales se encuentra en proceso en todas las regiones de la UA. Los elementos de planificación, así como los documentos relativos a la política de compromiso todavía se están elaborando. En caso de despliegue de una fuerza, el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad prevé la designación de un comandante sujeto a la autoridad del representante especial del Presidente de la Comisión, sujeto, a su vez, a la autoridad de este último (31).

El *Fondo para la Paz* es el quinto y último pilar de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA. Para que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión pueda disponer de «*los recursos financieros necesarios para las misiones de apoyo a la paz y demás actividades y operaciones relacionadas con la paz y la seguridad, un fondo especial, denominado Fondo para la Paz (32)*» ha sido establecido en el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la UA. Se nutre principalmente de «*créditos deducidos del presupuesto ordinario de la Unión, incluyendo los atrasos de las contribuciones, las contribuciones voluntarias de los estados miembros y otras*

(29) Véase el artículo 13 (1) del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

(30) Ibid, artículo 13 (3).

(31) Ibid, artículo 13 (6 y 7).

(32) Ibid, artículo 21 (1)

fuentes africanas, tanto del sector privado, la sociedad civil y particulares, como los fondos procedentes de actividades de movilización de recursos (33)» y estos fondos representan en torno a un 6% del presupuesto total de la Comisión de la UA. Todas las operaciones relacionadas con la paz son financiadas por este fondo, que está regulado por el reglamento financiero de la UA. Sin embargo, no es suficiente para cubrir todas las necesidades de la UA en materia de paz y seguridad. Para cubrir la totalidad de sus necesidades en este ámbito, la UA se basa principalmente en financiación externa procedente de fuera del continente

De acuerdo con el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad, el Fondo para la Paz también puede nutrirse de contribuciones voluntarias procedentes de fuera de África, pero la aceptación de tales contribuciones depende del Presidente de la Comisión. Este solo tiene potestad para aceptarlas cuando su conformidad con los objetivos y los principios de la Unión sea demostrable(34). El Fondo para la Paz de la UA se beneficia igualmente de las contribuciones voluntarias de diversos socios no africanos, principalmente estados u organizaciones estatales de Asia y Europa. Los principales donantes asiáticos son China, Corea del Sur y Japón. Aparte de la Comisión de la Unión Europea, que es, con mucho, el mayor contribuyente al Fondo para la Paz, desde Europa aportan fondos países como Italia y España. Con algunos de los donantes se han establecido marcos conjuntos para la continuidad de tales contribuciones voluntarias, generalmente bajo el nombre de Fondos. Existen por parte de la Unión Europea, Italia y España. El Fondo de Apoyo a la Paz para África, que se basa en la contribución de la Comisión de la Unión Europea, surge de la 6ª reunión de su comité conjunto de coordinación en Adís Abeba, Etiopía (35). Como marco de gestión del apoyo financiero de la UE a la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA, acaba de destinar 200 millones de euros a operaciones de mantenimiento de la paz y 35 millones de euros para reafirmar las capacidades de la UA. Es con esos fondos con los que se financian, por ejemplo, la Misión de la UA en Somalia (AMISOM, según sus siglas en inglés) y la Misión para la Consolidación de la Paz (MICOPAX) de la Comunidad Económica de los Estados de África Central en República Centroafricana.

(33) *Ibid* artículo 21 (2).

(34) *Ibid* artículo 21 (3).

(35) Ver Unión Africana y Unión Europea, «6th Meeting of the Joint Coordination Committee of The African Peace Facility, Joint Communiqué», Adís Abeba, 3 de febrero de 2010.

Hay que destacar aquí la importancia que el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad confiere a la estrecha colaboración de la UA con otras organizaciones. En él se invita a la UA a colaborar, en primer lugar, con las comunidades económicas regionales a través de los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos de estas por un lado y la puesta en funcionamiento de brigadas regionales por otro. El Protocolo de Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Paz y la Seguridad firmado por la UA y los mecanismos regionales en enero de 2008 en Adís Abeba es buena prueba de este deseo de colaboración. También se invita a la UA a colaborar estrechamente con las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales pertinentes en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad. La UA ha dado muestras, y continúa haciéndolo, de su voluntad colaboracionista, como demuestran las recientes experiencias con la ONU en Sudán y con la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) en Madagascar y Guinea dentro del Grupo Internacional de Contacto (GIC). Tras dicha voluntad se encuentra la asunción de que la paz es una tarea colectiva que requiere el compromiso de todos los grandes actores.

La arquitectura de la paz y la seguridad aquí descrita se ha ido consolidando paulatinamente y ya la mayoría de sus componentes se encuentran plenamente operativos, como lo demuestran, entre otros factores, su implicación en la búsqueda de soluciones a las crisis políticas de Mauritania, Guinea Bisau, Madagascar y Guinea y en los conflictos armados de Sudán y Somalia. Pero, ¿operatividad significa eficacia? Esa es la pregunta que inevitablemente se plantea al analizar la respuesta de la UA frente a la amenazas a la paz y la seguridad hoy en día. Hay que reconocer que, si bien la cantidad de conflictos ha disminuido considerablemente, como queda claro al comparar un mapa geopolítico africano de los conflictos armados de finales de los 90 y uno de finales de la década siguiente, el estado de la paz y la seguridad sigue siendo preocupante. ¿Revela esta evolución, más bien positiva, el impacto de la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA en la situación del continente? Dos cosas pueden decirse con honestidad. En primer lugar, que las instituciones de la UA y la nueva visión que han desarrollado han tenido algo que ver en esta mejora significativa. En segundo, que a pesar de que es demostrable que la cantidad de conflictos ha disminuido considerablemente, no podemos olvidar que también han estallado nuevos conflictos. Teniendo en cuenta que el objetivo principal y el valor añadido de toda la arquitectura de la paz y la seguridad de la UA es la prevención de conflictos, esto hace que el éxito sea relativo.

Este impacto o este éxito parcial tiende, en nuestra opinión, a marginar la dimensión de la gobernabilidad en la prevención de conflictos y, por tanto, la de la complementariedad entre dos arquitecturas desarrolladas progresivamente por la UA desde su creación. Se trata, por un lado, de la arquitectura de la paz y la seguridad y, por otro, de la de la gobernabilidad. A fin de cuentas, ¿el Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad en su preámbulo y en la parte final del artículo 7 saca a la luz dicha complementariedad? En efecto, se puede leer lo siguiente:

También somos conscientes de que el desarrollo de instituciones y cultura democráticas sólidas, el respeto por los derechos humanos y el estado de derecho, así como la puesta en marcha de programas de recuperación post-conflictos y de políticas de desarrollo sostenible son esenciales para promover la seguridad colectiva, una paz y una estabilidad duraderas y para la prevención de conflictos (36).

¿Cómo se entiende la misión confiada al Consejo de Paz y Seguridad de realizar un seguimiento de

Los progresos realizados por los estados miembros en el marco de sus responsabilidades en materia de prevención de conflictos en lo tocante a las prácticas democráticas, el buen gobierno y el estado de derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto al carácter sagrado de la vida humana así como el derecho humanitario internacional (37).

sin reafirmar la relación entre estas dos arquitecturas?

LA INTEGRACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD EN LA PROMOCIÓN DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

A partir del inicio de la década de los 90, junto con la puesta en marcha de un mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos (38), los jefes de estado y de gobierno de los países miembros, primero de la OUA, y, más adelante, de la UA, pronto manifestaron su voluntad de adquirir compromisos en favor de una nueva forma de gobernabilidad en África. Esta nueva forma de gobernabilidad implicaba para ellos una ma-

(36) Véase el Preámbulo del Protocolo sobre el Consejo de Paz y Seguridad.

(37) Ibid, artículo 7.

(38) Ver la Declaración de El Cairo de 1993.

yor participación de sus pueblos en el desarrollo y la transformación (39) de las sociedades africanas y una consolidación de las instituciones democráticas emergentes en sus respectivos países (40). La coincidencia cronológica señalada no carece de significado, ya que revelaba la nueva visión de los líderes africanos para su continente: no hay desarrollo sin paz y seguridad, y no hay paz y seguridad auténticas y duraderas sin una nueva forma de gobierno. El compromiso de los dirigentes africanos para con esta nueva forma de gobierno pasaba por la afirmación de la necesidad de instaurar y consolidar la democracia en los países africanos y por el rechazo hacia los cambios anticonstitucionales, que solo llevan al desorden. Este compromiso se reafirmó varias veces en numerosos documentos con ocasión de las sucesivas reuniones que tuvieron lugar entre 1990 y 2007 (41).

Es necesario destacar que el compromiso de la UA por una nueva forma de gobierno en África rápidamente tomó forma poniendo en marcha instituciones específicas y adoptando determinados instrumentos jurídicos, de los que el más importante es la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad* aprobada durante la 8ª sesión ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA el 30 de enero de 2007. La Declaración sobre la situación política y socioeconómica en África y las principales transformaciones del mundo (1990); la Declaración del Cairo, que implantaba en el seno de la OUA el Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de conflictos (1993); la Agenda del Cairo para la reactivación económica y el desarrollo social en África (1995); la Declaración de Argel sobre los cambios anticonstitucionales de gobierno (1999); la Declaración y el Plan de Acción sobre los derechos humanos en África aprobado en Grand Baie, Mauricio (1999); la Declaración de Lomé sobre la reacción de la OUA frente a los cambios anticonstitucionales de gobierno (2000); la Nueva Alianza para Desarrollo

(39) Este deseo cristalizó en la adopción de una Carta Africana para la Participación Popular en el Desarrollo y la Transformación conocida como Declaración de Arusha.

(40) Declaración de los Jefes de Estado al término de la 26ª cumbre ordinaria de la Organización de Unidad Africana celebrada en Adís Abeba en julio de 1990.

(41) Véase, en particular, la Declaración de El Cairo, que da cuenta de la creación del Mecanismo de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de la OUA de 1993, la Declaración de Argel sobre los Cambios Anticonstitucionales de 1999 y el Acta Constitutiva de la Unión Africana de 2000, así como la Declaración sobre el Marco para la Respuesta de la OUA frente a los Cambios Inconstitucionales de Gobierno hecha en Lomé (Togo) al término de la 36ª Sesión Ordinaria de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, AHG / Decl. 5 (XXXVI)

llo de África (NEPAD, según sus siglas en inglés) aprobada por la UA en Lusaka, Zambia (2001); la Declaración de la OUA/UA sobre los principios que rigen las elecciones democráticas en África (2002); la Declaración de Kigali sobre los derechos humanos en África (2003) y la Convención de la UA sobre la prevención y la lucha contra la corrupción (2003) han sido los marcadores de la hoja de ruta de la nueva visión integrada e integral de la gobernabilidad que se desprende de dicha Carta, cuyo Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares (MAEP), aprobado y adoptado por los dirigentes africanos en Abuja (Nigeria) en 2003) ya plantea en cierto modo las bases para evaluar su aplicación. Este conjunto de instrumentos jurídicos y políticos engloba los valores que todos los estados miembros de la UA comparten hoy con el resto de la comunidad internacional.

Basándose en la visión que dichos instrumentos reflejan, la UA asumió también como línea de trabajo la promoción de una nueva forma de gobierno. Una forma de gobierno que consagre el acceso al poder mediante elecciones así como el estado de derecho y lo que este significa: el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la promoción de la eficacia de los servicios públicos. Por ejemplo, en el plan estratégico fijado para el periodo 2009-20012 se dice que

La Comisión de la Unión Africana centrará sus esfuerzos en alcanzar el buen gobierno, la democracia, los derechos humanos y en adoptar un enfoque basado en el derecho al desarrollo, incluyendo los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales. En este ámbito, sobre la base de las instituciones y los organismos existentes, la Comisión deberá promover y facilitar el establecimiento de una arquitectura apropiada para la promoción del buen gobierno (42).

Partiendo de la visión de la gobernabilidad promovida por la OUA/UA desde principios de los años 90 hasta ahora mediante, por un lado, los instrumentos jurídicos y políticos, y, por otro, las instituciones que han entrado en funcionamiento, se puede identificar una arquitectura para la gobernabilidad. Esta arquitectura se presenta como un marco institucional y político de promoción de la gobernabilidad y como base de la prevención de conflictos a nivel continental. De naturaleza bidimensional, supone, en primer lugar, una visión y una agenda, y en segundo, la creación de instituciones y la puesta en marcha de procesos con vistas a

(42) Ver Unión Africana, Plan Estratégico 2009-2012, 97.

cumplir dicha agenda. En ella se puede identificar una estructura basada en los estados miembros y en las comunidades económicas regionales y articulada en torno a al menos tres grandes pilares. El primer pilar lo forman la visión y la agenda que se desprenden de las normas elaboradas durante las dos o tres últimas décadas. En la medida en que es agenda, la arquitectura para la gobernabilidad refleja el compromiso del continente a tener en cuenta y hacer frente a los retos de esta. Este compromiso queda patente en los instrumentos jurídicos y políticos mencionados en esta sección, a los que hay que añadir el acta constitutiva de la Unión y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 con sus diferentes protocolos, aprobados a partir de 2000. El artículo 3 del acta constitutiva de la Unión es su piedra angular (43) y todos estos instrumentos juntos lo son, a su vez, de la arquitectura de la gobernabilidad, pues constituyen el fundamento jurídico y político para fortalecerla.

Se puede afirmar que la idea central de este compromiso es la de que ningún estado miembro de la UA puede ni debe, de ahora en adelante, permanecer indiferente a la situación de la gobernabilidad de otro, y sobre todo que afrontar los desafíos de gobernabilidad actuales requiere un enfoque global y coordinado tanto a nivel regional como continental (44). Pero en su dimensión de visión y agenda política, se trata de un conjunto de principios, directrices y acciones en pro de la consolidación de la democracia y de la gobernabilidad. En estos principios, directrices y acciones se entiende que la democracia y la gobernabilidad no son solo los medios para alcanzar un fin, sino que constituyen un fin por sí solas. El primer pilar, esencialmente normativo, se compone de normas básicas que serán la fuente de inspiración y la hoja de ruta a la que deberán ceñirse los otros dos pilares.

El segundo pilar de esta arquitectura para la gobernabilidad se compone de instituciones y actores cuyo trabajo se orienta hacia la promoción de una o varias de las dimensiones de la gobernabilidad. Por tanto, podemos decir que se trata de un *pilar institucional*. En la base misma de la creación de las instituciones que lo componen y de la división del trabajo entre los diversos actores, se encuentra el prejuicio según el cual las normas no son suficientes por sí mismas para materializar una visión. Las principales instituciones y los principales actores de esta arquitec-

(43) Véase, en particular, los apartados f, g y h de este artículo clave.

(44) Ver Departamento de Asuntos Políticos de la Unión Africana, *Enhancing the African Governance Architecture*, documento de trabajo para la reunión de Nairobi, N° 5, p. 2.

tura son la Comisión de la Unión Africana, el Comité de Representantes Permanentes, el Parlamento Panafricano, el Consejo de Paz y Seguridad, el Mecanismo Continental de Alerta Temprana, la Unidad de Apoyo a la Democracia y Asistencia Electoral, el Mecanismo Africano de Evaluación por los Pares, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Consejo Económico y Social, las comunidades económicas regionales, los estados miembros, la Unión de Ciudades y Gobiernos Locales de África y el Comité de Consultas sobre Corrupción. Todas ellas representan el complemento institucional necesario para el pilar normativo y se consideran necesarias para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, ya que su tarea consiste en facilitar la adopción de la visión y la agenda de la gobernabilidad de la UA por parte de los estados miembros. Además, permiten dar coherencia a los programas regionales y continentales de gobernabilidad. Teniendo en cuenta esta dimensión institucional, la arquitectura de la gobernabilidad puede ser concebida como un conjunto de estructuras e instituciones que permiten la expresión operativa de la visión y la agenda de gobernabilidad de la UA.

El tercer y último pilar de la arquitectura de la gobernabilidad lo constituyen principalmente los procesos y los procedimientos. Como tal, puede considerarse un *pilar operativo*. Este pilar en realidad trata de dar una respuesta a la necesidad de optimización del trabajo de las instituciones que forman el pilar institucional. La cuestión aquí es saber cuál puede ser el peso de dichas instituciones en el proceso de toma de decisiones y de elaboración de políticas, tanto a nivel continental como regional y nacional. Desde este punto de vista, la aplicación de la visión y la agenda de la gobernabilidad de la UA requiere necesariamente identificar o determinar los canales y los procedimientos susceptibles de facilitar la elaboración de políticas y la toma de decisiones en el ámbito de la gobernabilidad del continente (45). Sin estos canales y procedimientos las instituciones creadas se verían condenadas al fracaso. La Comisión de la UA trabaja actualmente en estrecha colaboración con sus actores africanos para poner en funcionamiento una plataforma africana para la gobernabilidad que pretende ser el marco para la formalización de la cooperación y la coordinación entre las distintas instituciones de la gobernabilidad en África. Así no sólo responderá a las exigencias de la *Carta sobre elecciones, democracia y gobernabilidad*, que hace un llamamiento a la puesta en marcha de un marco de cooperación con las comunidades económicas

(45) Ibid N° 11.

regionales basado en la aplicación de sus principios (46), sino también a la recomendación de la reunión mantenida en marzo de 2009 en Yaundé, Camerún para tratar el tema de la arquitectura de la gobernabilidad (47).

Aunque los diversos actores de la gobernabilidad en África se reúnen de manera regular, hay que reconocer que estas reuniones aún tiene cierto carácter informal. A la vista de los retos de la gobernabilidad en el contexto actual de integración, la necesidad de un mecanismo institucionalizado a nivel continental y regional destinado a favorecer de manera sistemática el intercambio de información sobre las actividades e iniciativas relacionadas con la gobernabilidad es evidente. La plataforma africana para la gobernabilidad propuesta debería, pues, servir de marco de diálogo y coordinación entre los diferentes actores comprometidos en la promoción de la gobernabilidad en África. El principal objetivo de esta plataforma es ayudar a dichos actores a encontrar por fin la mejor manera de obrar la metamorfosis y que la agenda africana de la gobernabilidad pase de ser una visión ideal a convertirse en realidad material. Como mecanismo o proceso de puesta en funcionamiento, debería facilitar un diálogo entre regiones y entre las regiones y el nivel continental con el fin de ejercer una influencia colectiva en la toma de decisiones a nivel regional y continental. Una reunión celebrada en Nairobi, Kenia, en diciembre de 2009 en la que se trató el tema de la estructura de gobernabilidad de África dio a los diferentes actores africanos la oportunidad de pronunciarse sobre dicha plataforma. El deseo expresado fue que la plataforma no quedase en un simple marco para el intercambio de información, sino que sirviera de base y tuviera una influencia tangible en lo relativo a la gobernabilidad. También quedó claro que la plataforma no puede ser un órgano con poder de decisión, sino un mero instrumento para impulsar el diálogo y el concierto. Como parte de un proceso y como elemento de la arquitectura, esta plataforma debería fortalecer la arquitectura de la gobernabilidad y asegurar la aplicación de las decisiones relacionadas con ella que los órganos de la UA tomen (48).

Al hablar de la arquitectura de la gobernabilidad de la UA se hace referencia, por lo tanto, a una estructura sobre la que se asientan una visión y una agenda que se apoyan en un pilar normativo (normas), un pilar ins-

(46) Véase el artículo 44, § B de la mencionada Carta.

(47) Véase el informe final de esta reunión.

(48) Ver Unión Africana, «Meeting on the African Governance Architecture»: Nairobi, Kenia, Informe, N° 28-32. 10-12 de diciembre de 2009

titucional (instituciones) y un pilar operativo (procesos y procedimientos) a nivel regional y continental con la misión de trasladar a la realidad de los estados miembros los valores comunes de la nueva visión de la gobernabilidad desarrollada por la UA. Esta arquitectura mantiene de un modo u otro que la promoción de la democracia y la gobernabilidad no puede reducirse a un acontecimiento puntual. Es más bien un proceso que requiere seguimiento, evaluación, mantenimiento y mejoras, teniendo en cuenta la dinámica y las capacidades de los distintos estados miembros (49). Fortalecerla es la mejor manera de proteger los avances y logros alcanzados en el ámbito de la democracia y el buen gobierno. Pero esta arquitectura de la gobernabilidad también ejerce influencia en la promoción de la paz y la seguridad, pues puede prevenir la aparición de conflictos e indicar el camino a seguir en la reconstrucción de un país tras un conflicto.

Sabemos por ejemplo que las elecciones mal organizadas, las violaciones de los derechos humanos, la falta de transparencia y la consiguiente corrupción y la falta de respeto por el estado de derecho contribuyen a deslegitimar a los gobiernos y suelen originar conflictos en África.

¿Cuántos de estos conflictos, nuevos o no, tienen su origen en los estragos causados por un régimen dictatorial o en los desórdenes debidos a una democracia deficitaria, es decir, a la falta de tolerancia y respeto por el prójimo que esta proclama e impulsa? (50),

se preguntaba ya Jean du Bois de Gaudusson. Habida cuenta de esta conciencia, el objetivo estratégico que se debe alcanzar para la paz y la prevención de conflictos es

el de dotar a los estados de capacidad para proceder a erradicar las causas últimas de la violencia y la guerra, que son la miseria económica, la injusticia social y la opresión política. La seguridad a largo plazo en (y de) África solo se podrá garantizar si el desarrollo va acompañado por la deposición de las armas. Aunque resulte evidente, hay que añadir que también depende del respeto por los principios básicos de la democracia –y no solo de sus formas procedimientos y apariencias–, así como por los derechos fundamentales y libertades más elementales (51).

(49) *Ibid*, nº 6.

(50) Gaudusson, *Op.cit*, p. 5.

(51) *Ibid*.

Queda claro, pues, que el respeto por los principios de la democracia y el buen gobierno son impulsores de la paz, la seguridad y la estabilidad. Al promover la visión de la gobernabilidad desarrollada por la UA, los estados tienen la oportunidad de protegerse de las amenazas contra la seguridad humana. Los estudios han demostrado que los países sacudidos por conflictos corren el riesgo de volverlos a sufrir si no se hacen los esfuerzos suficientes por encontrar soluciones a largo plazo. Ahora bien, no hay mejor solución que basar el proceso de recuperación en los valores democráticos, el respeto por los derechos humanos y el buen gobierno. Es aquí donde se percibe la complementariedad de ambas arquitecturas: por un lado, la de la paz y la seguridad, y por otro, la de la gobernabilidad. Dado que el éxito de la arquitectura de la paz y la seguridad a la hora de promover la paz, la seguridad y la estabilidad mediante la prevención de conflictos todavía es muy limitado, urge emplear todo el potencial de la arquitectura de la gobernabilidad para alcanzar la meta propuesta: la seguridad humana. Pero la vía para alcanzar esta seguridad debe ser la aparición de sociedades basadas en los principios del estado de derecho y del buen gobierno.

DAR OPERATIVIDAD AL VÍNCULO ENTRE GOBERNABILIDAD Y PAZ Y REVISAR LA GOBERNABILIDAD INTERNA

La UA se encuentra en una encrucijada de caminos y de retos en el ámbito de la paz y la seguridad. No hay duda de que el camino a seguir está marcado por las experiencias de la comunidad internacional durante los últimos años en diversas regiones del mundo. Estas experiencias dan cuenta de todas las dimensiones de la gobernabilidad, tanto en la prevención como en la resolución de conflictos. Al hablar de la prevención de conflictos, por ejemplo, se ha convertido en lugar común la afirmación de que la mejor forma de prevención es promover el buen gobierno en el sentido más amplio. La Unión Africana ha demostrado en muchos casos (Mauritania, Guinea, Madagascar...) su determinación a no tolerar los cambios anticonstitucionales de gobierno sancionando a sus responsables, lo que forma parte de una estrategia para promover activamente el buen gobierno. La UA podrá ser tan exigente con el respeto por las normas que prescribe porque habrá intentado promover de forma activa la gobernabilidad en todas sus dimensiones. El fortalecimiento de la arquitectura de gobernabilidad se perfila hoy como la mejor garantía para la paz en África. No es necesario recordar que sólo el respeto por los

principios democráticos y del buen gobierno puede llevar a África una paz y una seguridad humana reales.

Si la gobernabilidad entendida como la gestión de un estado de acuerdo con el respeto a los principios del estado de derecho, la democracia, los derechos humanos y la transparencia en la utilización de los bienes públicos debe gozar de prioridad ante todo esfuerzo para promover la paz y la seguridad, nunca debe olvidarse durante los conflictos ni tras ellos. Olvidar la dimensión de la gobernabilidad en los esfuerzos de mantenimiento de la paz o de la reconstrucción tras los conflictos es la forma más segura de sembrar hoy la simiente que favorecerá la aparición de conflictos futuros. Reconstruir la paz y la seguridad es, básicamente, crear una situación irreversible en la que no puedan resurgir conflictos y devolver a los estados y a las sociedades que los han sufrido la oportunidad de desarrollarse. Esto solo es posible teniendo en cuenta las distintas dimensiones de la gobernabilidad. Así lo demuestra la experiencia reciente.

De hecho, en todos los lugares sacudidos por conflictos

se están llevando a la práctica nuevos métodos que combinan a militares con especialistas en derechos humanos, personal humanitario y técnicos de diversos sectores con el objetivo no solo de mantener el orden y la paz, sino también de propiciar la recuperación y preparación del estado teniendo en cuenta que hoy en día la guerra en todas sus manifestaciones ya no nace del poder de los estados, sino de su debilidad. Dichos métodos también mantienen relación con la recuperación y la promoción de la democracia, incluida la asistencia electoral, y con la protección de los derechos humanos (52).

Estamos convencidos de que esta es la vía que debe seguir la UA. Evidentemente, surge la necesidad de explotar las complementariedades que pueden ofrecer ambas arquitecturas para crear sinergias de trabajo in situ.

La visión de la gestión de los conflictos de la Unión Africana siempre da paso a un marco que está más allá de los conflictos. De hecho, la Unión no considera que los conflictos vayan a ser de duración indefinida, sino que serán resueltos y, finalmente, superados, que es el objetivo de la mediación política y el trabajo del Comité de Sabios. Una vez resueltos

(52) Ibid, n° 5.

los conflictos, a menudo gracias a acuerdos de paz, las comunidades afectadas se enfrentan a nuevos retos económicos, sociales y políticos, lo que hace necesaria la aparición de unas condiciones susceptibles de ayudarlas a superarlos. Es por ello que la UA considera que los acuerdos de paz siempre deben ir acompañados de otras acciones en pro de la recuperación y de la consolidación de la paz y la estabilidad, aunque dichas acciones no deben llegar a atacar directamente las causas de los conflictos. Lejos de ser plácido, el periodo que sigue a un conflicto abre la puerta a otra tarea, la de la rehabilitación y la reconstrucción, que debe, a su vez, bloquear las causas del conflicto e impedir la vuelta a él. La *reconstrucción post-conflicto* forma, pues, parte de una solución a largo plazo, y es por eso que la UA le concede una gran importancia, como demuestran el hecho de que haya desarrollado una política de reconstrucción post-conflictos y la aprobación del desarrollo de julio de 2006 en Banjul (53) por parte de su Consejo Ejecutivo (54). El desarrollo de esta política fue un paso a la vez participativo e incluyente. Además de cuestiones tales como la desmovilización, el desarme y la reintegración de los excombatientes, el regreso y la reintegración de la población desplazada y la reconciliación, esta política sienta las bases para el buen gobierno, tanto en la esfera política como en la económica.

La configuración y la articulación de la política son de por sí una afirmación de la importancia de la gobernabilidad, especialmente a través de las cuestiones relativas a los derechos humanos, la restauración del estado de derecho, la instauración y el desarrollo de instituciones democráticas, la preparación, organización y supervisión de elecciones, la transparencia, la presentación de cuentas, la lucha contra la corrupción y la promoción de los servicios públicos en el proceso de reconstrucción post-conflicto y la consolidación de la paz. En la visión de la UA, la gobernabilidad debe estar presente en todos los esfuerzos por la reconstrucción post-conflicto, pues contribuye a consolidar la paz en la medida en que puede impedir la vuelta a las situaciones que generan conflictos.

(53) Ver Unión Africana, «Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) adopted in Banjul, Gambia, julio de 2006», publicado por la División de Gestión de Conflictos del Departamento de Paz y Seguridad de la Comisión de la Unión Africana, 51 p.

(54) EX. CL / diciembre 302 (IX) 25 junio – 2 julio 2006, Banjul, Gambia y la Decisión sobre el Marco de Política de la Unión Africana sobre reconstrucción post-conflicto y desarrollo, doc. Ex CI/274 (IX).

CONCLUSIÓN

La UA se perfila desde hace varios años como un actor cada vez más escuchado y tenido en cuenta para la preservación de la paz y la seguridad en África y en el mundo. Si su arquitectura refleja un fuerte deseo de desempeñar un papel importante en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, aún no ha producido todos los resultados previstos por la poca atención que hasta hace poco se había prestado a la dimensión de la gobernabilidad. La visión de la paz y la seguridad de la UA, orientada principalmente hacia la durabilidad, la emplaza en una encrucijada de caminos y retos. Dado que se enfrenta a dos tipos de desafíos –el de la naturaleza de los conflictos, que obliga a desarrollar un nuevo enfoque de la paz y la seguridad, y el de la gobernabilidad interna, que obliga a crear nuevas formas de colaboración operativa–, la UA debe elegir entre un cambio de estrategia operativa o la continuación de la que ha puesto en práctica hasta ahora. La vía que se impone para obtener un mayor éxito en lo referente a la política de paz y seguridad es la integración de la dimensión de la gobernabilidad en las acciones concretas en el ámbito de la paz y la seguridad y la revisión de la gobernabilidad interna. De este modo, será más eficaz su contribución a instaurar una paz sostenible, seguridad y humana y una estabilidad basada en los principios del estado de derecho y el buen gobierno en África.

Dadas la importancia de los recursos y la complejidad de los conocimientos implicados, la UA seguirá necesitando el apoyo de sus tradicionales aliados para lograrlo. Un continente africano en paz y seguridad es una garantía para un mundo más seguro para todos. Es por ello que los socios externos de África deben seguir prestando apoyo a la UA en la consolidación de su arquitectura de la paz y la seguridad, por un lado, y en la dirección de sus operaciones de mantenimiento y restauración de la paz y la seguridad por el otro. Pero esto no debe hacerse dando prioridad a las acciones que les permitan tener la conciencia tranquila por haber participado en la restauración de la paz mediante el apoyo a operaciones sin posibilidades de erradicar las causas de los conflictos y sus gérmenes. Deben apoyar operaciones concebidas y gestionadas para garantizar la durabilidad de sus resultados, es decir, una paz y una seguridad capaces de favorecer un desarrollo sostenible. En definitiva, no se trata simplemente de que los aliados presten apoyo a las operaciones, sino de priorizar un enfoque global. En nuestra opinión, el enfoque más viable actualmente es el de una paz y una seguridad basadas en el buen gobierno.