

27/2012

19 de abril de 2016

Blanca Palacián de Inza

¿Ejerce la Unión Africana su
responsabilidad de proteger?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

¿Ejerce la Unión Africana su responsabilidad de proteger?

Resumen:

La Unión Africana no ha asumido el principio de la «responsabilidad de proteger» de forma efectiva. En este documento analizaremos como, si bien es cierto que la UA incorporó normativamente esta responsabilidad aun antes que Naciones Unidas, este principio sigue subordinando, *de facto*, al respeto de la soberanía nacional sustentado, en algunos casos, por las servidumbres entre las elites gobernantes.

Abstract:

The African Union has not embraced the principle of the responsibility to protect effectively. This paper will analyze how, even though it is true that the AU incorporated this responsibility as a norm even before the United Nations, this principle continues to be subordinated, de facto, to the respect for national sovereignty sustained in some cases, by bonds of servitude among the ruling elites.

Palabras clave:

Responsabilidad de proteger, Unión Africana, Naciones Unidas.

Keywords:

Responsibility to Protect, African Union, United Nations.

El principio de la responsabilidad de proteger

No es nueva la idea fundamental de que los Estados tienen la obligación de proteger a hombres y mujeres de las peores atrocidades. La novedad que aporta el principio de «responsabilidad de proteger» (conocida como RTP o R2P por sus siglas en inglés: Responsibility to Protect) es que la comunidad internacional acepta esa responsabilidad de manera colectiva si esta no es asumida por los Estados de manera particular¹. Se redefine la soberanía como responsabilidad². Se trata de la evolución de la doctrina de la intervención por razones humanitarias y del derecho de injerencia.

Después de sucesos como el genocidio de Ruanda y de las limpiezas étnicas de los Balcanes, cobra fuerza la necesidad de que la comunidad internacional actúe para proteger a la población civil de estas atrocidades. El Gobierno de Canadá en 2001 entonces la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE, ICISS por sus siglas en inglés) integrada por un grupo de expertos liderados por el ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia, Gareth Evans, y el diplomático argelino Mohammed Shnoun. Entre ellos figuraban académicos y políticos destacados, como Michael Ignatieff, Eduardo Stein y Ramesh Thakur. Fueron ellos los que definieron este concepto por primera vez.

Esta comisión determinó que cuando los Estados cuyas poblaciones sufren determinados crímenes –genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad– hacen dejación de su protección, esta pasa a la comunidad internacional³ quien ha de actuar por encima de la soberanía inviolable de los Estados. De este modo, la competencia del Estado deja de ser de su exclusividad para convertirse en una responsabilidad internacional, saliéndose por tanto de la

¹ Blanca Palacián de Inza: «La Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto». *Documento de Análisis 09/2012*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, pág. 2.

² Ramesh Thakur: «The Responsibility to Protect: Norms, Laws and the Use of Force in International Politics». *Routledge*, 2011, pág. 127.

³ ICISS: «The Responsibility to Protect», 2001, pág. 8.

órbita de la influencia del principio de no intervención y abriendo paso a una vía de injerencia puesto que no supondría la intromisión en asuntos internos del Estado⁴.

Sin embargo, la R2P es un concepto muy amplio que sigue sin encontrar líneas unívocas entre académicos ni políticos. Las divergencias no emanan del principio mismo sino más concretamente de su implementación. Tampoco en el plano legal hay unanimidad acerca de considerarlo un concepto, una doctrina o una norma⁵.

La Unión Africana (UA)

Nadie está más capacitado para luchar por cambiar las cosas que uno mismo, aunque en algunos casos necesite ayuda exterior. Esta idea es extrapolable al ámbito geopolítico, de manera que no cabe discusión posible acerca de que sean los propios africanos quienes deben comprometerse con su seguridad. Y esto sin menoscabo de que gran parte del presupuesto de la Unión Africana, la organización regional más importante, sea financiado por Europa o que algunas misiones internacionales en ese continente –como UNAMID en Darfur– se desarrollen de la mano de Naciones Unidas.

En esta línea, ha sido en la seguridad donde la transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA) ha sido más radical⁶. Así, mientras la OUA tenía como premisa el principio de inviolabilidad de la soberanía nacional, la agenda de seguridad de la UA no considera la «absoluta soberanía» de los Estados como principio inviolable, y por tanto, sí acepta –explícitamente además mediante el reconocimiento de la R2P–, la injerencia en asuntos internos. Este cambio significa –al menos sobre el papel– el paso de la «no interferencia» a la «no indiferencia» ante acciones como los crímenes de guerra, los crímenes contra la

⁴ Claribel de Castro Sánchez: «Las acciones armadas por razones humanitarias ¿hacia una injerencia humanitaria? Una aproximación teórico-práctica». Tesis Doctorales. Ministerio de Defensa, 2003, pág. 52.

⁵ A. J. Bellamy: «Responsibility to Protect». Cambridge, Polity Press, 2009, págs. 4-7. Citado en Alicia Gil Gil y Elena Maculan: «Responsabilidad de proteger, Derecho penal internacional y prevención y resolución de conflictos» en *La seguridad: un concepto amplio y dinámico. V Jornadas de estudios de seguridad*. Madrid, 7,8 y 9 de mayo de 2013. IUGM, pág. 40. Nota 7.

⁶ Abel Romero Junquera: «La arquitectura de paz y seguridad africana. Un compromiso de la Unión Europea», en *La importancia geoestratégica del África Subsahariana*. Monografía del CESEDEN 117, 2010, pág. 176.

humanidad y el genocidio⁷. Además de la R2P y del principio de «no indiferencia», el otro pilar fundamental de la concepción de la prevención, gestión y resolución de conflictos por parte de la UA es la máxima «soluciones africanas para problemas africanos».⁸

La UA, actor emergente en los asuntos internacionales afronta todavía un buen número de problemas para ser plenamente operativo. El primero y fundamental es la falta de financiación, así como de recursos humanos disponibles y formados para acometer las tareas encomendadas. A pesar del crecimiento en términos macroeconómicos del continente, el presupuesto de la UA depende en un 90% de la financiación exterior, especialmente de la Unión Europea⁹.

No obstante, y aunque es creciente, la actividad sobre el terreno de la UA ha sido escasa. De todas las operaciones de paz o de reforma del sector de seguridad que están teniendo lugar en suelo africano actualmente, la UA participa en muy pocas.

De entre las resoluciones de Naciones Unidas sobre la R2P cabe destacar la Resolución 1973, aprobada el 17 de marzo de 2011 por el Consejo de Seguridad, que autorizó «a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para proteger a la población civil». Esta Resolución, promovida por Francia, Reino Unido y Líbano, tuvo diez votos favorables y cinco abstenciones: las de Alemania, Brasil, India, Rusia y China. En esta ocasión la Unión Africana no invocó el principio de la R2P insistiendo en una solución negociada para la crisis lo que le colocó en una posición enfrentada a la de otras organizaciones regionales, como fue el caso de la OTAN, que asumió el liderazgo de la intervención¹⁰. La UA, al igual que había sucedido en el año 2004 con la intervención de la ONU en Costa de Marfil –Resolución 1528– se mostró dubitativa e incapaz de mostrar una posición coherente¹¹. De estas dos

⁷ MABERA, Faith K. "The African Union and the Responsibility to Protect: Lessons learnt from the 2011 United Nations Security Council intervention in Libya". Universidad de Pretoria. 2014. p. 51

⁸ David Zounmenou, Dimpho Motsamai y Fritz Nganje: «Southern Voices in the Northern Policy Debate: Perspectives on Conflicts and Conflict Resolution in Africa», *The Wilson Center's Africa Program and Leadership Project 2012*, 2012, pág. 10.

⁹ Blanca Palacián de Inza: «África: luces y sombras de un continente emergente» en Felipe Sahagún (coord.), *Panorama Estratégico 2015*, IEEE, 2015, pág. 121.

¹⁰ Faith K. Maber: «The African Union and the Responsibility to Protect: Lessons learnt from the 2011 United Nations Security Council intervention in Libya». Universidad de Pretoria, 2014, pág. 3.

¹¹ David Zounmenou, Dimpho Motsamai y Fritz Nganje: «Southern Voices in the Northern Policy Debate: Perspectives on Conflicts and Conflict Resolution in Africa». *The Wilson Center's Africa Program and Leadership Project 2012*, 2012, pág. 18.

situaciones se desprende que algunos líderes africanos siguen rechazando la intervención externa en asuntos internos a pesar de la adhesión de la UA al principio de la R2P¹².

La UA y la R2P

Resulta de especial interés la rápida aceptación del principio de responsabilidad por parte de las naciones africanas. Cinco años antes de que Naciones Unidas asumiese la R2P, la Unión Africana ya había incluido este principio en su acta refundacional. No obstante, al igual que ocurre con la R2P y el resto del globo, choca con intereses políticos que hacen tropezar las esperanzas de aplicación de este principio. Además de su posición ambigua ante las intervenciones en Libia o en Costa de Marfil, un ejemplo claro y vital de esta inacción está la indecisión ante el conflicto interno de Burundi, país al borde la guerra civil y respecto al que se ha llegado a mencionar la palabra genocidio¹³. Las acciones de la UA hacen dudar de la posibilidad que se pase de la retórica a los hechos así como de la consolidación de este principio en la arquitectura de seguridad africana. Estas inacciones de la UA, igualmente muestran las dificultades de actuar de manera preventiva antes de que las crisis escalen, tal y como reza el propio principio de la R2P.

La UA incluyó el principio de la R2P en el artículo 4(h) de su acta constitutiva, que data del año 2000, que establece «el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro de conformidad con una decisión de la Asamblea ante graves circunstancias, a saber crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad¹⁴».

La explicación a la rápida asunción de este principio puede estar en la gran cantidad de Estados débiles que hay en este continente, lo que puede ser la causa de que la

¹² *Ibidem*, pág. 19.

¹³ Michelle Nichols: «Fearing genocide, ex-Burundi presidents plead for U.N. troops», *Reuters*, 21/01/2016.

¹⁴ Unión Africana. Acta Constitutiva de la Unión Africana, 2000. Art. 4h.

sensibilidad ante la intervención extranjera sea menor que en Asia o Latinoamérica¹⁵. Ahora bien, desde los procesos de descolonización hay un rechazo generalizado al intervencionismo unilateral extracontinental y, por el contrario, un deseo de desarrollar un marco institucionalizado para la intervención basada en decisiones multilaterales. En cualquier caso, la no interferencia sigue siendo un pilar central en la cultura de seguridad africana y, por tanto, del marco de la UA¹⁶.

Si bien es cierto que la Unión Africana es la primera organización regional del mundo en haber codificado el R2P en su acta fundacional, en el mismo documento reafirma el principio de no interferencia en asuntos internos de los países¹⁷, sin realizar la salvedad que hace el art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas cuando señala «pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII»¹⁸. Los temores a las intervenciones neocoloniales¹⁹, así como las servidumbres entre las élites gobernantes hacen pensar en la prevalencia de este principio sobre aquel.

La relación de todas esas siglas: la R2P, la UA y el CSNU

En el informe llamado Ezulwini Consensus, de la reunión de la Unión Africana de 2005, la UA acepta la R2P reconociendo la autoridad del Consejo de Seguridad para dar luz verde al uso de la fuerza, pero también se establece que, en situaciones de urgencia, la aprobación del Consejo de Seguridad puede ser *ex post facto*²⁰.

¿Cuáles son las implicaciones prácticas de esta aprobación *ex post facto*? En primer lugar queda patente que el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad no es tan rápido como la realidad demanda. En esa línea parece una medida positiva para la eficacia del principio de R2P, pero se intuye el peligro de que, además de eso, abra un hueco para el uso del mismo por hegemonías regionales. Parece haber común acuerdo entre los líderes africanos en que en la ausencia de una respuesta efectiva y a tiempo de la ONU, la UA debe tomar cartas

¹⁵ Ramesh Thakur: *op. cit.*, pág. 148.

¹⁶ Matthias Dembinski y Berenike Schott: *op. cit.*, pág. 372.

¹⁷ Unión Africana. Acta Constitutiva de la Unión Africana, 2000. Art. 4g.

¹⁸ Naciones Unidas. Carta de las Naciones Unidas, 1945. Art. 2 (7).

¹⁹ Matthias Dembinski y Berenike Schott: *op. cit.*, pág. 373.

²⁰ Unión Africana. «The common african position on the proposed Reform of the united nations: “the ezulwini consensus”». Ext/EX.CL/2 (VII), 2005.

en el asunto²¹. Pero para ello tiene que tener capacidades, apoyo internacional y sobre todo, voluntad política. Las tensiones entre la R2P y la tradición de solidaridad entre las elites gobernantes africanas llevan al inmovilismo e impiden la puesta en marcha de tan loable principio²².

En definitiva, la aplicación y situación de la R2P en el seno de la UA está lógicamente mediatizada por la propia cultura de seguridad africana, moldeada por la historia por los principios de no interferencia de poderes extracontinentales y el deber de ayuda mutua entre africanos. Se construye así una noción de R2P muy restringida al ámbito continental y dentro del mismo en manos de los Estados más poderosos²³.

Conclusiones

A pesar de los desarrollos de los mecanismos regionales y continentales para la prevención, gestión y resolución de conflictos, Naciones Unidas sigue siendo el actor más importante y crucial para la paz y la seguridad, pese a su desigual e injusta representación del mundo, al derecho al veto, al peso de los intereses políticos, e incluso a pesar de la falta de un órgano judicial que establezca cuando se está ante crímenes contemplados por la R2P.

Por otro lado, la mayor dificultad para pasar a la era de la implementación de este principio de la responsabilidad de proteger es que la decisión de su aplicación es exclusivamente política. Sería necesaria una decisión jurídica antes que la política, de modo que al menos se tenga claro contra qué se ejerce del derecho de veto. En tanto en cuanto no parece viable la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puesto que los propios países que tienen derecho a veto lo ejercerían para evitar su eliminación, parece pertinente la creación de un órgano técnico que actuase a modo de fiscalía internacional, estableciendo, de manera ágil, si nos encontramos ante uno o más de los supuestos contemplados en el principio de la R2P. Es decir, si es pertinente o no la acción internacional bajo el paraguas de este principio.

²¹ Kristiana Powell and Stephen Baranyi: «Delivering on the Responsibility to Protect in Africa». NSI Policy Brief.

²² *Ibíd.*, pág. 4.

²³ Matthias Dembinski y Berenike Schott: *op. cit.*, págs. 374-375.

Una vez decidido jurídicamente si se está por ejemplo, ante un caso de genocidio, es el momento de la decisión política, pero sin que esta pueda justificar o argüir que dicho principio no tiene cabida sino que por los motivos políticos que correspondan se veta su aplicación. A día de hoy, la Corte Penal Internacional, ideal pues opera bajo el mismo sistema de complementariedad que la R2P, no tendría eficacia en tanto en cuanto 3 de los 5 Estados miembros del Consejo de Seguridad –Estados Unidos, Rusia y China– no han ratificado el Estatuto de Roma.

Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEEE