

# Paradojas de la integración, la UNASUR y la Unión Africana en perspectiva comparada

**Aportes Andinos**  
**Revista electrónica de derechos humanos**  
**Programa Andino de Derechos Humanos (PADH)**  
**Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**  
**No. 31, Seguridad y derechos humanos**  
**Tema Central**  
**Diciembre 2012**

## Paradojas de la integración, la UNASUR y la Unión Africana en perspectiva comparada: ¿Hacia un régimen de seguridad humana?\*

Andrés Sáenz Peñas  
Juan Sebastián Jaramillo Rincón  
Colombia

### Introducción

El reconocimiento del papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional es un descubrimiento más bien reciente. La época de la guerra fría estuvo marcada por la injerencia de las superpotencias y de la Organización de Naciones Unidas en los conflictos interestatales, principalmente aquellos que tenía lugar en el interior del Sur Global. Si bien ciertas organizaciones tuvieron un papel importante en el tema de integración, la idea de seguridad colectiva continuaba siendo un concepto etéreo, por no hablar de la inexistencia de una preocupación por la seguridad humana en la arena internacional.

No sería sino hasta la aparición de un nuevo orden internacional que se presentaría la oportunidad para replantear la lógica de la integración regional en materia de seguridad. Así, la obsoleta Organización de la Unidad Africana (OUA) conocida como un “club de dictadores” dio paso a la Unión Africana, que ha gestado un proceso de integración de gran profundidad (Kimunguy, 2006).

Asimismo, los tomadores de decisiones africanos han comprendido la importancia de la doctrina de la seguridad humana y han logrado que ésta permee los acuerdos y decisiones de la organización (Kwasi, 2007).

Al mismo tiempo, en América Latina, particularmente en América del Sur, comienzan a replantearse viejos paradigmas sobre la inmutabilidad de la seguridad nacional como eje pivote de las relaciones entre Estados. Casos como el de la creación de la UNASUR representó una oportunidad para generar espacios de cooperación y diálogo en el ámbito político regional, pero este proceso se encuentra en un estado embrionario y su supervivencia depende de la voluntad política de sus miembros.

Ambos procesos de integración incluyen países que hacen parte del Sur Global y, por ende, comparten retos, amenazas, desafíos y oportunidades similares en diversas cuestiones; así como identidades e intereses comunes. En ese sentido, se hace necesario un análisis comparativo entre ambos procesos para deconstruir la naturaleza variable de la lógica de integración en estas organizaciones.

Para ello, se utilizará el marco teórico de los complejos regionales de seguridad, desarrollado por la Escuela de Copenhague, particularmente por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde. Así, su aplicación en el caso de la UA puede generar insumos útiles para fortalecer el proceso de integración de la UNASUR, logrando la consolidación de un régimen de seguridad humana en la región.

La presente ponencia se compone de dos núcleos fundamentales. El primero se bifurca en tres y plantea la construcción teórica del documento. En ese sentido, (1) se realiza un repaso por las teorías de la Escuela de Copenhague relacionadas con los procesos de securitización y los complejos regionales de seguridad; (2) se abordarán los elementos fundamentales de la seguridad humana, comprendiéndola como una realidad socialmente construida, un concepto que necesita delimitación para ser útil frente a los retos de la realidad internacional y un concepto unificador que sobrepasa el paradigma de los Derechos Humanos, de la Intervención Humanitaria y de la Responsabilidad de Proteger; y (3) se propone un esquema de trabajo para unificar ambos, examinando al objeto referente como el individuo, al actor securitizador como consciente de las amenazas a la seguridad humana y proponiendo dos nuevas definiciones: los regímenes de seguridad humana y las comunidades de seguridad humana.

La segunda parte del trabajo se divide también en tres (1) un repaso por la historia y el proceso de creación de la UNASUR, indagando sobre el concepto de seguridad que plantea como organización; (2) los avances de la Unión Africana en la internalización de la Doctrina de la Seguridad Humana y de la Responsabilidad para Proteger; y (3) unas conclusiones en donde se relacionen ambos procesos y se planteen posibles canales de acción para fortalecer la idea de SH en ambas organizaciones.

## **La Securitización y los Complejos Regionales de Seguridad**

La teoría de los complejos regionales de seguridad (CRS) ofrece un marco analítico adecuado para entender las amenazas, los retos comunes y las posibilidades de acción en materia de seguridad en el mundo de la post Guerra Fría.

Según ésta, todos los Estados del sistema están `enredados' en una telaraña global interdependencia de seguridad, pero como la mayoría de las amenazas políticas y militares viajan más fácil en cortas distancias, los niveles de inseguridad normalmente se asocian a la proximidad (Buzan et al, 1998: 11). Esto le resta uniformidad a dicha telaraña e implica la aparición de clusters regionales que modifiquen los patrones de la interdependencia de seguridad, la cual será más intensa entre los Estados al interior del complejo.

Es en ese contexto que aparecen los CRS, como “una serie de Estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están tan interrelacionadas, que sus problemas de seguridad nacional no pueden ser razonablemente analizados o resueltos unos aparte de otros” (Buzan et al, 1998: 12).

Las dinámicas internas de estos complejos se extienden a lo largo de un espectro lineal que define si su interdependencia de seguridad es guiada por lazos de amistad o enemistad. De un lado del espectro se encuentra la formación de conflicto, en el que la interdependencia surge del miedo, la rivalidad y las mutuas percepciones de amenaza. En la mitad están los regímenes de seguridad, en el que los Estados se perciben todavía como amenazas

potenciales, pero han establecido acuerdos específicos para reducir el dilema de seguridad entre ellos. Finalmente, del lado positivo del espectro se encuentra la comunidad pluralista de seguridad, en la que los Estados no esperan o se preparan para utilizar la fuerza en sus relaciones mutuas.<sup>[1]</sup>

Ahora bien, ¿cómo podemos saber si aparece un tema de seguridad en determinado complejo regional? ¿Cómo se lleva a cabo este proceso? Según la Escuela de Copenhague hay tres tipos de unidades en el análisis de seguridad: (1) El objeto referente, que es el elemento que se puede considerar como existencialmente amenazado y que tiene legitimidad a reivindicar su supervivencia; (2) El actor securitizador, el cual securitiza un determinado asunto, declarando la amenaza a la existencia de un objeto referente; y (3) los actores funcionales, aquellos que en general pueden incidir en forma importante en la dinámica del sector (Perni, 2001).

Para que el proceso securitizador sea exitoso, las amenazas y vulnerabilidades que puedan surgir deben ser representadas como amenazas existentes a un objeto referente, por un actor securitizador quien de ese modo autorice la generación de medidas de emergencia y justifique acciones que salgan de los límites normales de los procedimientos políticos (Buzan et al, 1998: 5, 24). Debe anotarse que, en esa medida, se plantea el proceso de securitización como una situación negativa, como un error en el manejo procedimental que debería quedarse en el universo político.

Es importante mencionar que históricamente el Estado es ha sido el actor securitizador por excelencia, pero “en principio, los actores securitizadores pueden intentar construir cualquier cosa como objeto referente” (Buzan, 2004: 36). De hecho, la razón para que el foco de los procesos de securitización esté en el Estado es porque los actores estatales todavía realizan la mayoría de dichos procesos y además – a diferencia de otros actores securitizadores – tiene la capacidad de hacer que la securitización ocurra (Floyd, 2007: 41).

No obstante, y dependiente del área de análisis se podría tener objetos referentes tan variados como el sistema internacional, la identidad nacional, el régimen político, el medio ambiente, la salud pública, o ¿por qué no? El individuo.

## **La doctrina de la Seguridad Humana**

Desde la firma de la Carta de la Naciones Unidas en 1945, los principios de no intervención de los asuntos internos del Estado y de igualdad soberana han sido dos de los pilares jurídicos fundamentales de la realidad internacional. Si bien han contribuido efectivamente a la estabilidad de las fronteras nacionales e incluso a mitigar las causas de conflicto directo entre las grandes potencias, a su vez, han posibilitado la preclusión de una acción efectiva por parte de la comunidad internacional frente a la violación de Derechos Humanos, del Derecho Internacional Humanitario, de situaciones de emergencias humanitarias o de conflictos armados internos.

En consecuencia, estos principios están perdiendo su estatus de inquebrantables y absolutos frente a “nuevos”<sup>[2]</sup> conceptos, más ajustados al orden global de la post guerra fría como la Responsabilidad de Proteger (R2P) y la seguridad humana (SH) (Sarkin, 2009, 3).

La SH ingresa en la arena internacional en la década de los 80, cuando el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “comienza a considerar las siete dimensiones de la seguridad – económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política – a la hora de medir el Índice de Desarrollo Humano” (Delgado, 2004: 21).

Aunque no sería sino hasta 1994, con el Reporte de Desarrollo Humano del PNUD, que tendría su aparición oficial ligándola a los conceptos de ‘libertad frente al miedo’ y ‘libertad frente a la necesidad’. Así, “la emergencia del concepto de seguridad humana reflejó la influencia de los nuevos valores y normas en los estudios de seguridad, en oposición a la

influencia de la idea de seguridad nacional" (Tsai, 2010: 14).

Esto, a pesar de las diferencias monumentales entre ambos conceptos, puesto que mientras 'libertad frente al miedo' apunta a la eliminación de la violencia directa o indirecta de la vida del individuo y es promovido por países como Canadá y Noruega con su Programa de Seguridad Humana, la 'libertad frente a la necesidad' hace referencia a los siete elementos que mide el Índice de Desarrollo Humano y es impulsado por Naciones Unidas y por países como Japón con su "red de seguridad social", como eje pivote de su política exterior.

Conjuntamente, la aparición oficial del concepto R2P se da en el reporte de la International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) en el 2001, que concluía que "los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos (...) pero cuando éstos no tienen la disposición o la capacidad para hacerlo, esa responsabilidad debe surgir de la comunidad internacional" (ICISS, 2001, 229: traducción propia). El impacto que tuvo el concepto en la órbita internacional fue importante, con defensores como el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan; el entonces Secretario General de la OAU, Salim Ahmed Salim, para quien "se debería redefinir la idea de soberanía" o el Premio Nobel de Paz y ex presidente sudafricano Nelson Mandela (Sarkin, 2009, 8-9).

A pesar de su origen relativamente dispar, la R2P puede ser entendida como un elemento operacional de la SH, en vez de un concepto competidor de la misma.

Esto se relaciona con una de los principales problemas de la DSH: la amplitud del concepto y la necesidad de angostarlo. Se han argüido dos razones para limitar el concepto: en primer lugar, "la visión amplia de la seguridad humana, entendida como 'libertad frente a la necesidad', es en últimas nada más que una lista de compras" (Krause, 2007: 5). En segundo lugar, el concepto de seguridad humana tiende a ser vago y provee pocos insumos prácticos a los hacedores de políticas (policymakers) en la priorización de metas rivales y de recursos limitados (Paris, 2001: 189). He ahí la utilidad de incluir a la R2P como un polo a tierra de la DSH.

Uno de los inconvenientes de la vaguedad del concepto es la dificultad para hacer operativo el mismo. En ese sentido se han planteado una serie de canales de comunicación entre la SH y los Derechos Humanos (DD.HH.), por el énfasis que ambos ponen en el individuo. Por una parte, se plantea la interdependencia entre éstos puesto que "los propósitos de la seguridad humana y los Derechos Humanos claramente coinciden, en tanto que las amenazas que causan la inseguridad humana amenazan el goce efectivo de los Derechos Humanos" (Dersso, 2008: 7).

Por otra parte, se muestran como complementarios en la medida en que los Derechos Humanos son el sistema normativo que suplementa a la seguridad humana, "definiendo obligaciones legales específicas que requieren de instituciones y personas para respetar, proteger y promover el cumplimiento de esos derechos" (Dersso, 2008: 6), permitiendo darle una mayor operatividad al concepto.

En el presente trabajo se entenderá la SH desde su visión estrecha, aquella que busca la 'libertad frente al miedo', en contraposición a la 'libertad frente a la necesidad' con el objetivo de cotejar de la mejor manera posible la práctica con la realidad de las organizaciones a analizar. Asimismo, se prestará una particular atención a las relaciones de la SH con los DD.HH. y la R2P.

En ese sentido se plantea una pregunta fundamental, ¿es posible hilar la esencia normativa de la seguridad humana con la construcción teórica de los complejos regionales de seguridad y las acciones de securitización de la Escuela de Copenhague?

## **Tejiendo redes**

Para la Escuela de Copenhague, la DSH carece de validez analítica y de utilidad para los estudios de seguridad, puesto que carece de un marco teórico o procesal que permita examinar un incidente de securitización (identificando una amenaza existente y estableciendo una acción de urgencia mediante un actor securitizador) (Floyd, 2007: 42). No obstante, debe tenerse en cuenta que los defensores de la DSH están interesados en identificar las amenazas existentes a los individuos y grupos de individuos, lo que, en palabras de la misma escuela significa que en vez de realizar el análisis de seguridad, aquellos que siguen la DSH realizan la acción securitizadora ellos mismos (Floyd, 2007: 42).

Es dentro de ese contexto que doctrina y teoría pueden encontrarse. En referencia a los procesos de securitización, para que el encuentro entre ambas sea efectivo el objeto referente debe ser siempre el individuo o una comunidad de individuos.

Para que esto sea posible debe presentarse amenazas existenciales a éste (éstos), como pueden ser los crímenes contra la humanidad, la esclavitud, el genocidio, entre otros. Asimismo, deben existir herramientas que permitan comprobar que dicho elemento tiene legitimidad a reivindicar su supervivencia, en otras palabras, una estructura legal que sustente la tesis del derecho a su supervivencia, como lo es el cuerpo normativo que constituyen los Derechos Humanos.

Como se ha mencionado previamente, un objeto referente puede ser cualquier elemento que se pueda analizar en una determinada realidad social. La clave está entonces en el actor securitizador. Se debe recordar que éste no sólo debe poder declarar una amenaza determinada sobre un objeto referente, sino que además debe autorizar y justificar una serie de medidas de emergencia que se salgan de los límites normales de los procedimientos políticos. Aquí el tema se vuelve problemático porque no todas las entidades están facultadas para esto y, por lo general, se entiende que el Estado es quien tiene a su disposición todas las herramientas para la securitización.

Sin embargo, vale la pena anotar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está facultado para tomar medidas de emergencia por fuera de los procedimientos políticos regulares, incluyendo (amparada en el Capítulo VII de la Carta) la intervención militar en un Estado que ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales. Un ejemplo que se relacione con la Seguridad Humana podría ser la entrada en vigor del Estatuto de Roma y el funcionamiento de la Corte Penal Internacional, institución que puede activar un proceso de securitización, pero que además, demuestra que la securitización no siempre es un proceso negativo, y que cuando se plantea en términos de seguridad humana puede ser beneficioso (Floyd, 2007:44).

Ahora bien, frente al tema de los complejos regionales de seguridad se propone el enriquecimiento inicial de los criterios planteados por Buzan para introducir los elementos de la DSH. En esa medida se proponen los siguientes conceptos:<sup>[3]</sup> - Régimen de seguridad humana: “Grupo de Estados cuyos ciudadanos no han alcanzado aún la libertad frente al miedo, pero perciben sus principales preocupaciones en materia de seguridad como centradas en el individuo y han realizado acuerdos vinculantes para reducir la inseguridad humana de las personas en la región”.

- Comunidad de seguridad humana: “Grupo de Estados cuyos ciudadanos han alcanzado en gran parte la libertad frente al miedo y la libertad frente a la necesidad y, adicionalmente, han internalizado la responsabilidad para proteger y el respeto irrestricto por los Derechos Humanos como principios de sus relaciones e interacciones”.

Una vez depurados los lineamientos teórico-conceptuales que se pretenden aplicar en el presente trabajo es momento de pasar al estudio de las organizaciones regionales seleccionadas, con tres propósitos en mente. (1) Indagar sobre la naturaleza del clúster

regional, ¿son acaso UNASUR y Unión Africana complejos regionales de seguridad humana? (2) ¿Pueden aplicarse las herramientas de los procesos de securitización (desde la perspectiva de la SH) a las dinámicas internas de los complejos? Y (3) ¿Qué lecciones se pueden extraer de una organización a otra sobre el tema?

### **Unasur: un proceso embrionario de seguridad multidimensional**

En años recientes, América Latina en general, y América del Sur en particular, han intentado “contraponerse a las doctrinas antiterroristas de los Estados Unidos con un concepto de ‘seguridad multidimensional’, (...) muy próximo del de seguridad humana, excepto por no incluir la idea de intervención humanitaria” (Sorj, 2005).

Esta idea de “seguridad multidimensional” hace referencia a entender las amenazas como algo más allá del “estudio de la amenaza, el uso y el control de la fuerza militar” (Walt, 1991: 213).

Involucrando fuentes de inseguridad diversas como el tráfico de drogas ilícitas, el terrorismo, los problemas ambientales y económicos, la pobreza y la desigualdad, las emergencias humanitarias de la población refugiada o en situación de desplazamiento, entre otras.

No obstante el reconocimiento de estas amenazas, los esfuerzos realizados en la región para enfrentar dichos problemas de manera coordinada y efectiva han brillado por su ausencia. Más aún, aquellos que involucren la lógica de la SH son vistos con desdén y desconfianza. Esto se explica por un lado porque “la perspectiva de seguridad humana se ve como un intento para volver a subordinar la vida social a la doctrina de la “seguridad nacional”, transfiriendo los problemas sociales a la esfera de la seguridad” (Sorj, 2005), un tema de clara desinformación por parte de las élites políticas y la sociedad civil.

En segundo lugar, y más importante, por el malestar que provoca la DSH en las Fuerzas Armadas de la región, puesto que va en contravía de una convicción muy fuerte de la defensa de la soberanía nacional, muy incrustada en el imaginario popular latinoamericano como consecuencia de los deficientes procesos de integración que se han presentado en la región. Adicionalmente, y con más sensatez, se cree que traer a colación la DSH hace perder capacidad operativa y de impacto a estas fuerzas en el combate contra amenazas como las guerrillas y los paramilitares en el caso colombiano.

Es en ese contexto ideológico que se nacería la UNASUR, como una organización regional que sirviera para consolidar un proceso político y de seguridad que no se había dado en las organizaciones regionales (MERCOSUR y CAN), que permitiera la coordinación de posiciones de los Estados de la región, sin la injerencia de Estados Unidos y que se adecuara a las estrategias de política exterior de varios países suramericanos (principalmente Brasil).

El génesis de esta organización se dio mediante el Comunicado de Brasilia, el primero de una serie de Declaraciones que realizaron los Jefes de Estado<sup>[4]</sup> de la región en aras de consolidar dicho proyecto. Posteriormente, surgió el Consenso de Guayaquil (2002) que declaró la “Zona de Paz Sudamericana”, proscribiendo la amenaza o uso de la fuerza y reafirmó lo dispuesto en el Tratado de Tlatelolco y la Convención de Ottawa, entre otros (Consenso de Guayaquil, literal b)<sup>[5]</sup>.

Ahora bien, en mayo de 2008 se presentó la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR, en una reunión de Jefes de Estado en Brasilia, dando personería jurídica a la organización. En esa misma reunión extraordinaria se discutió la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), propuesta del presidente Lula, enmarcada tanto en su política exterior como en su política de defensa (Moreira, 2008: 2). Esto se explica debido a

que el establecimiento de ese órgano contribuiría aún más a la consolidación de Brasil como líder regional y en materia de defensa por su visión estratégica militar en el Atlántico y la Amazonía y en el desarrollo de su industria armamentística (García, 2008: 5)

La creación del CSD se materializó mediante la Decisión para el Establecimiento del Consejo Suramericano de Defensa donde se reconoció que se “requería un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”.<sup>[6]</sup> A pesar de su carácter militar, hay dos objetivos específicos que se pueden analizar desde el prisma de la seguridad humana, desarrollados en los literales b y h del artículo 5 del Estatuto del CSD. El primero trata sobre el intercambio de información sobre la situación regional para analizar factores de riesgo y amenaza que puedan afectar la paz regional y mundial y el segundo trata sobre compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias como desminado, prevención, mitigación y asistencia a víctimas de desastres naturales, mostrando de forma implícita un enfoque no tradicional de la seguridad que no había sido abordado en los demás documentos de UNASUR hasta ese momento.

Asimismo, es pertinente resaltar que se han dado iniciativas humanitarias provenientes del sub continente, siendo la participación de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay<sup>[7]</sup> en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) el ejemplo por antonomasia al respecto. Lastimosamente, dicha participación ha sido consecuencia de temas de política exterior de esos Estados y no una idea de origen regional como se ha dado en África, que se caracteriza por otorgar autoridad política y legitimidad local, ampliando las condiciones de éxito de la intervención internacional, alternativas que aún no han sido institucionalizadas completamente en Suramérica. (Hirst, 2007, p.14).

Lo más cercano a una iniciativa regional en ese sentido se evidenció en la Declaración de Solidaridad de UNASUR con Haití luego del terremoto de 2010. En la que hubo un compromiso para continuar con la ayuda humanitaria, atender de manera prioritaria los ejes de infraestructura y energía, agricultura y salud de acuerdo a lo determinado por el gobierno haitiano y otras medidas relacionadas con el apoyo en cuestiones humanitarias.

Retomando el Tratado Constitutivo, éste refleja el reordenamiento de prioridades en la agenda de integración en materia de seguridad regional (Chaves, 2010, p.30), haciendo referencia a ciertos objetivos específicos de la organización. Por ejemplo, el objetivo específico ‘q’ expone la coordinación entre organismos nacionales para fortalecer la lucha contra terrorismo, tráfico ilícito, crimen organizado, otras amenazas, el desarme y desminado. El ‘s’ y el ‘t’ contemplan el intercambio de información y experiencias en defensa y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, respectivamente (UNASUR, 2008). Si bien todavía se evidencia cierto apego a la concepción tradicional de seguridad, existen unas bases iniciales para abarcar desde una perspectiva multidimensional nuevas amenazas.

Claro está, sin una mención directa de la seguridad humana en el documento. Ahora bien, es importante resaltar apartes de otras Declaraciones que se dieron entre 2008 y 2012 en las que se evidencia cierta distancia tanto con la concepción tradicional de seguridad como con su perspectiva multidimensional<sup>[8]</sup> y también porque incluye aspectos relacionados con cuestiones humanitarias y aspectos de la DSH. Por ejemplo, la Declaración de Quito (2009) resalta que “la necesidad de una adecuada seguridad alimentaria y nutricional evidencia la conveniencia de trabajar en conjunto contra la desigualdad” y resalta la promoción del respeto a los DD.HH. por parte de los miembros en las iniciativas regionales y se propone la creación de un Consejo Suramericano de Derechos Humanos para recoger el acervo regional en la materia, propuesta que hasta el momento no ha prosperado.

Posteriormente, en 2010 se firmaría el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo sobre Compromiso con la Democracia que contempla una serie de sanciones<sup>[9]</sup> en “caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el ejercicio legítimo del poder y la vigencia de los

valores y principios democráticos” (UNASUR, 2010). Este evento reviste de particular importancia porque es el único que tiene un carácter vinculante (junto con el Tratado Constitutivo), al ser un Protocolo al mismo y no una Declaración sin fuerza de Ley.

Se resalta de la Declaración de Lima de 2011, la consecución de una reunión del CSD del año siguiente para la creación de un grupo de trabajo encargado de elaborar un “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR”.

Finalmente, es relevante mencionar la Declaración de Cartagena (2012) en la que se convino la importancia de fortalecer la región como una zona de paz por medio del diálogo y el consenso en materia de defensa, seguridad y cooperación regional multilateral, se reconoció el derecho soberano de cada Estado de identificar sus prioridades nacionales de seguridad y el fortalecimiento de la cooperación contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus manifestaciones como los retos a la seguridad ciudadana.

### **África y la Unión Africana: abrazando la seguridad humana**

El caso africano resulta paradigmático y lleno de contrastes y complejidades. Muchos Estados africanos tienen graves problemas para controlar efectivamente todo su territorio y sufren de problemas de legitimidad, ocasionando que, en ocasiones, la soberanía sea más una ficción legal que una realidad práctica (Sarkin, 2009, 5). Ahora bien, a pesar de esto, la Unión Africana ha optado por de-enfatizar la importancia de la soberanía, condicionándola y definiéndola en términos de la capacidad y la disposición del Estado para proteger a sus ciudadanos (Powell, 2005). ¿Cuál es el secreto? ¿Cómo funciona esta organización y cuál es la relevancia que tiene la DSH en la misma?

En primer lugar se debe hacer referencia al Acta Constitutiva de la Unión Africana, adoptada en Lomé, Togo en el 2000, la cual se constituye como un paradigma a nivel jurídico internacional, por las innovaciones que se plantean alrededor de la santidad de la vida humana (DSH) y la capacidad de la organización de intervenir en los Estados miembros (concepto de soberanía relativa).

En los principios de la organización (artículo 4) se hace mención a la igualdad soberana entre los Estados miembros (párrafo a), así como a la no-interferencia en los asuntos internos de cualquier Estado (párrafo g). No obstante, en el párrafo h, se establece: El derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro, previa decisión de la Asamblea, cuando se presenten graves circunstancias como crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, así como serias amenazas al orden legítimo para restaurar la paz y la estabilidad en un Estado miembro basado en las recomendaciones del Consejo de Paz y Seguridad.<sup>[10]</sup>

Con el objetivo de hacer operacionales estas normas y, en seguimiento al artículo 5 (2) del Acta Constitutiva, los Jefes de Estado y de Gobierno del continente se dieron cita en Durban, Sudáfrica en el año 2002 y firmaron el Protocolo Relacionado con el Establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana (desde ahora “Protocolo”). Este es un órgano de toma de decisiones permanente para la prevención, el manejo y la resolución de conflictos, que se constituye como una instancia de seguridad colectiva y alerta temprana para facilitar una respuesta rápida y eficiente a las situaciones de crisis y conflicto en África (Unión Africana, 2002: artículo 1).

De acuerdo al Protocolo, el Consejo de Paz y de Seguridad será apoyado por una Comisión, un Panel de Expertos (Sabios), un Sistema Continental de Alerta Temprana, una Fuerza Africana de Despliegue Rápido y un Fondo Especial (Unión Africana, 2002: artículo 1).<sup>[11]</sup>

Asimismo, sus obligaciones principales serán: (1) promover la paz, la seguridad y la estabilidad de África, garantizando la protección y preservación de la vida y de la propiedad;

(2) adoptar funciones de peace making y peace keeping para resolver conflictos cuando éstos ya han ocurrido; (3) autorizar la organización y envío de misiones de apoyo para la paz; (4) 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; (5) imponer sanciones cuando se presente un cambio inconstitucional de gobierno; (5); promover y fomentar prácticas democráticas, de buen gobierno, de respeto a la Ley, de protección a los DD.HH. y las libertades fundamentales, de respeto a la santidad de la vida humana y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) (Unión Africana, 2002: artículo 2).

Esta innovación jurídica limita la aplicación del principio de no interferencia y de igualdad soberana, removiendo estos asuntos de la jurisdicción interna del Estado y convirtiendo estos temas en un asunto de preocupación continental. Ahora dichos principios no escudan más a los Estados del escrutinio externo o, incluso, de la intervención militar, no sólo cuando se pone en peligro la vida de las personas en una escala masiva, también cuando el Estado es incapaz de proteger a sus ciudadanos de aquellas graves amenazas (Dersso, 2010: 4).

Se traen a colación dos ejemplos de la aplicación normativa de estos principios. En primer lugar, los esfuerzos de la UA de prevenir la violencia política y las tendencias genocidas en la región de los Grandes Lagos. Así, en el 2003 se establece la Misión de la Unión Africana en Burundi (AMIB), primera operación de este tipo por parte de la UA, con un criterio esencialmente de peace building.

En abril de ese año un contingente de 3.000 efectivos de Sudáfrica, Etiopía y Mozambique monitoreó el proceso de paz y proveyeron seguridad en varias partes de país, asimismo abrieron centros de desmovilización seguros y supervisaron los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), entre otros mandatos (Murithi, 2007: 5). Adicionalmente, la AMIB tuvo como tarea el establecimiento de condiciones que le permitieran a las operaciones de paz de Naciones Unidas entrar en el país, lo cual se dio en marzo de 2004. En general la operación fue calificada de exitosa por ambas organizaciones.

Otro ejemplo interesante es el de la situación en Darfur, considerada como “la prueba más significativa a la capacidad de operación que tiene la UA” (Murithi, 2007: 7). Aquí, el panorama general no ha sido muy optimista por las dimensiones de la crisis, de hecho se ha puesto en jaque a la organización por la falta de recursos y por el equipamiento institucional insuficiente.

Sin embargo, es un ejemplo a destacar por la asociación híbrida entre la ONU y la UA, creada con la Resolución 1769 del 31 de julio de 2007 del CSNU, que establece la Operación Híbrida de la UA/ONU en Darfur (UNAMID).<sup>[12]</sup> En ésta se presenta una división internacional del trabajo, en donde la UA se ocupa de las labores de peace keeping y peace enforcement al estar facultada a usar la fuerza, si es necesario (dentro de los límites impuestos por el Acta Constitutiva y el Protocolo), mientras que la ONU realiza las tareas de peace making y peace building (al sólo tener en su mandato la posibilidad de usar la fuerza en defensa propia).

Son indudables en esa medida los avances importantes que ha tenido la organización en abrazar ciertos elementos básicos de la DSH en su cuerpo jurídico y en su aplicación efectiva, como lo son la Intervención Humanitaria, la R2P y el respeto a los DD.HH. De hecho, el Pacto Africano para la No Agresión y la Defensa Mutua (artículo 1, parágrafo k) es uno de los únicos instrumentos jurídicos vinculantes en el mundo en donde se define la SH: La Seguridad Humana significa la seguridad individual con respecto a la satisfacción de las necesidades básicas de la vida; también incluye la creación de condiciones sociales, políticas, económicas, militares, medioambientales y culturales necesarias para la sobrevivencia, vida y dignidad de los individuos, incluyendo la protección de las libertades fundamentales, el respeto por los derechos humanos, el buen gobierno, el acceso a la educación y a la salud, y a la seguridad de que cada individuo tenga las oportunidades y opciones para desarrollar su propio potencial.

De esa cita queda claro que la UA tiene una visión integral que combina la idea de 'libertad frente al miedo' con la de 'libertad frente a la necesidad', algo que a pesar de sus loables objetivos puede problematizar la operatividad en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas efectivas.

Otros instrumentos jurídicos importantes de la UA que involucren criterios de SH son: el Protocolo del Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (firmada en 2008 y por entrar en vigor), la Convención de la Unión Africana en la Prevención y el Combate a la Corrupción (firmada en 2003 y en vigor desde el 2006), la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a las Personas en Situación de Desplazamiento (firmada en 2009) y la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y el Buen Gobierno (firmada en 2005 y en vigor desde el 2009). Todas éstas con un elemento transversal de la seguridad humana, tanto en su aspecto cerrado de 'libertad frente al miedo', como en su aspecto amplio de 'libertad frente a la necesidad'.

Lecciones y reflexiones finales Varias reflexiones quedan de este proceso de investigación. Quizá el más relevante sea la certeza de entender la Unión Africana como un régimen de seguridad humana. Es evidente que los ciudadanos africanos están aún lejos de alcanzar la anhelada 'libertad frente al miedo'. Sin embargo, gracias al cuerpo jurídico-institucional continental, los Estados perciben sus principales preocupaciones en materia de seguridad como centradas en el individuo.

Más importante aún, cuentan con instrumentos jurídicos vinculantes guiados a reducir la inseguridad humana de los ciudadanos, bien sea mediante la aplicación de la responsabilidad de proteger, operativizada en el artículo 4 (h) del Acta Constitutiva y en la creación del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana o mediante iniciativas de respeto a los Derechos Humanos como la creación de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, cuya efectividad queda aún por comprobarse, cuando el Protocolo entre en vigencia.

Por otro lado, es evidente que aún no puede aplicarse este concepto a UNASUR, que vendría a constituir un régimen de seguridad en el sentido clásico planteado por la Escuela de Copenhague. En efecto, Suramérica hace parte de un cluster de seguridad porque, como lo han demostrado diferentes apartes de los documentos jurídicos existe un conjunto de identidades e intereses comunes en diferentes ámbitos – aunque a la idea de seguridad humana no se la haya dado una gran relevancia – y también sus países miembros tienen percepciones de seguridad interrelacionadas que no pueden ser analizadas de forma separada.

Asimismo, esta teoría es aplicable al caso de la UNASUR porque las relaciones de amistad y enemistad en la región – latentes, presentes y superadas – (Calderón, 2011: 90) pueden reducirse mediante procesos de integración como éste (Menezes, 2010: 52). No obstante, se deben tener en cuenta otros aspectos como el cambio de gobierno que también afectan dichos complejos.<sup>[13]</sup> Otro aspecto que podría modificar dichos patrones para consolidar aún más la idea de América del Sur como una zona de paz sería la adopción de una doctrina de SH que busque la consolidación de un régimen seguridad humana.

La revisión de los documentos evidenció que no existe un concepto consensuado de seguridad colectiva en América del Sur (García, 2008: 14). Si bien se menciona esa palabra en algunos de ellos no es explícito si se seguirá la concepción multidimensional adoptada en 2003 o si se adoptará otra perspectiva, quizá más cercana a la lógica de la seguridad humana. Por lo tanto, ante dicha incertidumbre se debería aprovechar la oportunidad actual mientras el "Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR" se encuentra en proceso de estudio y redacción e incluir en el mismo una definición consensuada sobre seguridad, que se adopte a los contextos de la región y que sea acorde con los preceptos de

la Doctrina de la SH. Aquí la experiencia africana podría ser supremamente provechosa.

Esta es la oportunidad de emular procesos exitosos similares como los que se han dado en África. Teniendo en cuenta las similitudes regionales y las identidades e intereses compartidos como el bienestar de la población que podrían lograrse si dentro de lo mencionado anteriormente se incluye también una promoción a las Cumbres de los países de América del Sur-África y se importan experiencias exitosas como la Fuerza Africana de Despliegue Rápido o se trasladan experiencias normativas como a de los Protocolos Adicionales al Acta Constitutiva de la Unión Africana como la Convención de Kampala<sup>[14]</sup> (Delgado, 2007: 44).

La historia reciente ha permitido la aparición de una arquitectura de la seguridad internacional que se contraponga al tradicionalismo de la seguridad nacional. Conceptos como la Intervención Humanitaria, la Responsabilidad de Proteger o la Seguridad Humana son cada vez más aceptados y promulgados por la comunidad internacional. La Unión Africana se ha convertido en un paradigma para el Sur Global en materia de internalización de estos conceptos.

UNASUR, por su parte, tiene la historia de su lado; ahora la voluntad de las élites políticas y la participación de la sociedad civil en el proceso de codificación de estas nuevas realidades serán los artífices del cambio o del estancamiento de una región cuyos ciudadanos sueñan con que la inseguridad humana sólo sea un recuerdo de otros tiempos.

descargar en pdf



---

\* Tomado de Universidad Externado de Colombia – Centro de Investigación y Proyectos Especiales (CIPE); Centro de Estudios Africanos, en [http://www.eafit.edu.co/centros/asia-pacifico/Documents/PonenciasAladaa/Saens\\_y\\_Jaramillo\\_Paradojas.pdf](http://www.eafit.edu.co/centros/asia-pacifico/Documents/PonenciasAladaa/Saens_y_Jaramillo_Paradojas.pdf).

[1] La información de los tres elementos que forman la dinámica interna de los CRS se extrajo de Buzan, Barry et al (1998) Security: A New Framework for Analysis. Boulder, Lynne Rienner, p. 12.

[2] Si bien el surgimiento del interés mundial por estas nuevas doctrinas, enmarcadas a su vez, en la construcción de la Seguridad Humana, es reciente, existen en la normativa internacional conexiones fundamentales frente al tema de la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus individuos en tratados como la “Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre 9 de 1948.

[3] Un ejercicio inicial sobre el tema se había trabajado previamente por parte de uno de los autores del artículo, como se puede constatar en: Sáenz, Andrés (2010) “Rethinking Peace and Security in Africa: ECOWAS a Human Security Regime” Conflict Trends, Issue 3.

[4] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

[5] Igualmente, se resaltaron iniciativas para promover esfuerzos para limitar gradualmente los gastos en defensa y mayor transparencia en adquisición de armamento.

[6] Asimismo, se retomaron los principios del derecho internacional, la intención de consolidar la región como una Zona de paz. Se reafirmó la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de la democracia y su protección frente a amenazas y rechaza la presencia de grupos armados al margen de la Ley.

[7] Se debe tener en cuenta que la misión hay efectivos, ecuatorianos, bolivianos, colombianos, peruanos y paraguayos.

[8] Dicho concepto contempla factores políticos, económicos, sociales, sanitarios y medioambientales y fue consensuado en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica en 2003 (García, 2008, p.5)

[9] Suspensión del derecho a participación en órganos e instancias de UNASUR; cierre parcial o total de fronteras incluyendo suspensión/limitación del comercio; promoción de suspensión en otras organizaciones; promoción ante terceros países y/o bloques regionales; la suspensión de derechos y beneficios; y la adopción de otras sanciones.

[10] El artículo original, tal y como quedó establecido en la Carta sólo hace referencia a las circunstancias de “crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad”. La redacción definitiva del artículo (que agrega las amenazas al orden legítimo y las recomendaciones del Consejo de Paz y Seguridad) se realizó con el Protocolo de Enmienda al Acta Constitutiva de la Unión Africana, firmado en Maputo, Mozambique, en el 2003.

[11] Por cuestión de espacio no se podrá especificar en detalle las funciones y el desarrollo institucional de estas figuras. Para un análisis a profundidad sobre el tema, se recomienda consultar: Delgado, Jerónimo, (2009) “Paz y seguridad humana en África: una visión desde la Unión Africana”, Oasis, N°14. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

[12] Es importante mencionar que La Carta de Naciones Unidas permite que las organizaciones regionales tengan la potestad de responder ante situaciones de crisis que pongan en riesgo la paz y la seguridad internacional, con la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Incluso, pueden intervenir si el CSNU no emprende en el tiempo adecuado las acciones pertinentes al caso, como fue el caso de las intervenciones de ECOWAS en Liberia (1990) y Sierra Leona (1998).

[13] En el caso del CRS suramericano el relevo de Uribe por parte de Santos evidenció un cambio favorable.

[14] Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África de 2008.

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH  
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2  
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426  
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec