

KRISTIANA POWELL

# El régimen emergente de paz y seguridad de la Unión Africana

Traducción de Leandro Nagore

*La Unión Africana (UA), sustituta de la antigua Organización de la Unión Africana, se perfila como un actor importante para la construcción de la paz y la seguridad en África. Sus normas para la intervención están próximas a los principios recogidos en el informe La responsabilidad de proteger basados en la protección humana. A partir de la experiencia de la UA en sus misiones en Burundi y en la región sudanesa de Darfur, la autora plantea las oportunidades y desafíos que presenta este actor internacional para avanzar por el camino de la paz en África.<sup>1</sup>*

En julio de 2002, en Durban, Sudáfrica, líderes y representantes de 53 naciones africanas lanzaron la Unión Africana (UA), una organización continental que sustituiría a la Organización de la Unión Africana (OUA). Esta nueva organización propugna unos cambios de gran calado en el enfoque panafricano hacia la paz y la seguridad. El Acta Constitutiva de la Unión Africana y su Protocolo relativo a la creación del Consejo de Paz y Seguridad ponen un énfasis renovado en la construcción de un régimen de seguridad continental que sea capaz de prevenir, gestionar y resolver conflictos en África. El planteamiento de la UA hacia la paz y la seguridad difiere significativamente de los mecanismos de paz y seguridad de la OUA. Las normas que fundamentan la emergente agenda de paz y seguridad de la UA se basan en elementos del marco de protección articulados en el documento de la Comisión Internacional

Kristiana Powell es investigadora en The North-South Institute (Canadá)

---

<sup>1</sup> Una versión anterior y más extensa de este texto fue publicada por The North-South Institute en Canadá y por The Institute for Security Studies en Sudáfrica. El texto original está disponible en las páginas web de estos institutos. Las actividades de investigación y el compromiso en cuanto a la redacción del texto original fueron financiadas por el International Development Research Centre (IDRC), la Carnegie Corporation de Nueva York y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá. Además, The North-South Institute, junto con socios en Burundi, Sudán y Haití, están realizando un trabajo de investigación y de compromiso sobre la reforma del sector de seguridad para la protección de aquéllos que son más vulnerables. Para mayor información sobre este nuevo proyecto, contacten a: [kpowell@nsi-ins.ca](mailto:kpowell@nsi-ins.ca), [sbaranyi@nsi-ins.ca](mailto:sbaranyi@nsi-ins.ca) o [jsalahub@nsi-ins.ca](mailto:jsalahub@nsi-ins.ca).

sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés) *La responsabilidad de proteger*.<sup>2</sup> La UA, al igual que el documento, establece con claridad las provisiones para una intervención en los asuntos internos de un Estado miembro, mediante la fuerza militar, si fuera necesario, para la protección de poblaciones vulnerables de abusos flagrantes a los derechos humanos. Estos cambios convierten el Acta Constitutiva de la UA en el primer tratado internacional que reconoce el derecho de una organización internacional a intervenir para asegurar la protección humana.

---

**La UA impone limitaciones sobre la soberanía estatal. Ésta es condicional y se define en términos de la voluntad y capacidad de un Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos**

---

## **La Unión Africana y su responsabilidad de proteger**

Como reacción a la debilidad de los instrumentos de paz y seguridad de la OUA, los líderes africanos decidieron, en mayo de 2001, diseñar un nuevo régimen de seguridad que operase dentro del marco de la incipiente UA. El mecanismo de paz y seguridad de la UA tiene por mandato realizar una amplia gama de funciones dentro de la prevención de conflictos, la mediación y las medidas de gestión. Si bien el Acta Constitutiva de la UA es un documento pro-soberanía, al igual que *La responsabilidad de proteger*, también impone limitaciones importantes sobre la soberanía estatal. Se basa en la premisa de que la soberanía es condicional y se define en términos de la voluntad y capacidad de un Estado para garantizar la protección de sus ciudadanos; el Acta Constitutiva reconoce que el Estado tiene la responsabilidad primordial en cuestiones de protección humana. Si un Estado no cumple con estos compromisos, la UA se reserva el derecho a intervenir para asegurar la protección humana, mediante el uso de la fuerza militar multilateral, si fuera necesario. El Artículo 4 (h) del Acta Constitutiva declara que la Unión tiene “el derecho de intervenir en un Estado Miembro tras una decisión de la Asamblea, ante situaciones de gravedad: como pueden ser crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad”. Al igual

---

<sup>2</sup> *La responsabilidad de proteger* reformula el debate sobre la intervención: de un “derecho” a intervenir pasa a sugerir que la comunidad internacional tiene una “responsabilidad” de intervenir en situaciones de catástrofe humanitaria, para proteger a poblaciones vulnerables. Cuando un Estado no está dispuesto o es incapaz de proteger a su población, o si incluso está atacando a sus propios ciudadanos, la responsabilidad de proteger pasa entonces a manos de la comunidad internacional. Según el informe, la comunidad internacional tiene una obligación de actuar mediante el uso de la fuerza militar, si es necesario –y como último recurso–, incluso sin el consentimiento del Estado en cuestión. ICISS, *La responsabilidad de proteger*, 2001.

que *La responsabilidad de proteger*, la Unión Africana subraya que la intervención militar debería ser considerada sólo como un último recurso, y ofrece un amplio abanico de medidas no militares para responder a una crisis antes de tener que recurrir a una intervención.<sup>3</sup>

La inauguración de la UA ha introducido cambios de enorme calado en la agenda y arquitectura de la paz y seguridad continental. No obstante, hay muy poco trabajo de investigación sobre cómo estos compromisos declarados a la paz y la seguridad, incluyendo la protección de civiles, serán llevados a la práctica. Un breve análisis de la fuerza de mantenimiento de la paz liderada por la UA en Burundi y de la misión –en pleno proceso evolutivo– que desempeña en Darfur (Sudán) sirve para destacar las oportunidades y retos a los que se enfrenta la UA y otros miembros de la comunidad internacional en cuanto a la implementación de su responsabilidad de proteger en África.

## La misión africana en Burundi

En abril de 2003, la Unión Africana desplegó su primera misión de mantenimiento de la paz en apoyo al proceso de paz en Burundi; un proceso diseñado para poner fin a diez años de guerra civil. Aunque el Acuerdo de Paz y Reconciliación para Burundi, firmado en Arusha en 2000, contemplaba el envío de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas para asistir en la implementación del acuerdo de paz, la ONU no autorizaría el despliegue de tal misión sin un acuerdo de alto el fuego general. Por consiguiente, la Unión Africana, líderes regionales y las partes firmantes de Burundi acordaron el envío de la Misión Africana en Burundi (AMIB, por sus siglas en inglés), que operaría bajo los auspicios de la Unión Africana. A plena capacidad, la AMIB estaba compuesta de aproximadamente 3.335 tropas de Sudáfrica, Etiopía y Mozambique, con observadores militares adicionales de Burkina Faso, Gabón, Malí, Togo y Túnez.<sup>4</sup>

El objetivo principal de la AMIB era crear condiciones suficientemente estables para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizase una intervención de la ONU. La AMIB se desplegó bajo el compromiso de que la ONU asumiría las responsabilidades de mantenimiento de la paz en Burundi a los doce meses. Entre otras tareas, el mandato de la AMIB contemplaba las siguientes:

---

<sup>3</sup> Ver el Artículo 23 (2) del Acta Constitutiva de la UA.

<sup>4</sup> La AMIB aumentó y transformó al contingente de 700 tropas sudafricanas que habían sido desplegadas en 2001 para la protección de los líderes políticos durante el proceso de transición.

- establecimiento y mantenimiento de la coordinación entre las partes;
- monitoreo y verificación de la implementación de los acuerdos de alto el fuego;
- facilitar el movimiento de los combatientes hacia zonas de acantonamiento;
- facilitar y ofrecer asistencia técnica para el proceso de desarme, desmovilización y reintegración;
- facilitar el suministro de ayuda humanitaria, incluyendo a refugiados y personas internamente desplazadas;
- coordinar las actividades de la misión con las de la presencia de la ONU en Burundi.

Hay que destacar que la misión no recibió un mandato específico en cuanto a la protección de los ciudadanos. Sin embargo, tras varios meses sobre el terreno, los oficiales de alto rango de la AMIB redactaron unas reglas de enfrentamiento que permitían que sus tropas utilizaran la fuerza para proteger a la población civil en situaciones de “peligro inminente de muerte o graves daños”. Según estas reglas de enfrentamiento, las tropas podrían intervenir, utilizando la fuerza, para proteger a la población civil en casos de genocidio y de asesinatos en masa por cuestiones étnicas, aunque requerían la autorización previa por parte de los oficiales civiles y militares.

En mayo de 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1545, autorizando el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Burundi. Un mes después, tras catorce meses sobre el terreno, la AMIB fue oficialmente absorbida por la Operación de Naciones Unidas en Burundi (ONUB).

La AMIB tuvo un papel importante en cuanto a la seguridad en Burundi al ayudar a estabilizar algunas partes del país. La misión contribuyó a la protección de ciertas zonas de acantonamiento. Además ayudó a crear unas condiciones suficientemente estables para el envío de una misión de la ONU, que sería desplegada finalmente tras la firma de un alto el fuego entre el CNDD-FDD y el Gobierno. No obstante, y a pesar de la supervisión de la AMIB, persistieron las violaciones del alto el fuego y continuaron los enfrentamientos entre el Ejército de Burundi y los grupos rebeldes de las Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD), por una parte, y el Partido para la Liberación del Pueblo Hutu-Fuerzas Nacionales de Liberación (Palipehutu-FNL) por otra.<sup>5</sup> La AMIB tampoco fue capaz de apoyar plenamente al proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes, según lo establecido en su mandato. Además, todas las partes siguieron atacando a civiles, incluso en zonas en las que estaba presente la AMIB.<sup>6</sup> Un informe de Human Rights Watch, de diciembre de 2003, indica que los soldados gubernamentales y los rebeldes eran

---

<sup>5</sup> Ver, “Clashes in Burundi after truce announcement”, United Nations Integrated Regional Information Networks, 23 de abril de 2004; Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Informe del Secretario General sobre Burundi, 16 de marzo de 2004.

<sup>6</sup> Entrevista con un defensor de los derechos humanos. Bujumbura, marzo de 2005.

“responsables de ataques deliberados contra la población civil en clara violación del derecho internacional humanitario, incluyendo masacres, diversas formas de violencia contra las personas, pillajes y provocando huidas forzadas”. Este sentido generalizado de inseguridad también comprometía la capacidad de las agencias humanitarias para suministrar ayuda a grandes partes de la población.<sup>7</sup> Basándose en su experiencia personal directa, Festus Aboagye apunta que “la contribución de la misión a la estabilidad política y económica de Burundi fue limitada”.<sup>8</sup>

La incapacidad de la AMIB para cumplir plenamente con su mandato y con sus reglas de enfrentamiento revisadas respecto a la protección de la población civil se debe a varios factores. En primer lugar, la AMIB fue encomendada con una “misión prácticamente imposible”.<sup>9</sup> Con menos de 3.500 efectivos y ante la ausencia de un alto el fuego general, la AMIB tenía por labor acantonar a casi 25.000 combatientes, y confinar a otros 45.000 a sus cuarteles. De hecho, la dificultad de la misión se vio reflejada por el hecho de que cuando la ONU finalmente accedió al despliegue de su propia operación, lo hizo con casi el doble de efectivos y de recursos financieros, con equipos más sofisticados, por no hablar de un contexto mucho más seguro en el que realizar su labor.

En segundo lugar, la AMIB carecía de los recursos financieros necesarios para implementar un mandato de tales dimensiones, en un contexto de inseguridad continuada. Cuando los negociadores de la Unión Africana y de Sudáfrica presentaron su primer presupuesto para la AMIB a los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se les indicó que el presupuesto era demasiado elevado y que las estimaciones del número de efectivos y de equipamientos necesarios para la AMIB –aunque basados en los estándares de Naciones Unidas– eran demasiado ambiciosos para una misión africana. De ahí que la UA redujese de forma considerable sus solicitudes de ayuda financiera y de equipamiento y rebajara sus estimaciones de efectivos.<sup>10</sup> Sin embargo, incluso con un presupuesto reducido, los fondos se entregaron con cuenta gotas y resultaron inadecuados.

En tercer lugar, la AMIB se vio entorpecida por una falta de capacidad. El Consejo de Paz y Seguridad y el Departamento de Paz y Seguridad de la Unión Europea, que estaban dando sus primeros pasos cuando se desplegó la AMIB, no tenían la capacidad institucional suficiente para organizar la financiación o el despliegue de la misión. A raíz de esto,

---

<sup>7</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 16 de marzo de 2004, *op cit.*

<sup>8</sup> Festus Aboagye, “The African Mission in Burundi: Lessons learned from the first African Union Peacekeeping Operation”, ACCORD, N°2, 2004, p. 14.

<sup>9</sup> International Crisis Group, “End of Transition in Burundi: The Home Stretch”, *ICG Africa Report N° 81*, Nairobi/ Bruselas, 5 de julio de 2004, p. 10.

<sup>10</sup> Entrevista con un oficial de alto rango de la AMIB. Bujumbura, marzo de 2005.

Sudáfrica tuvo que asumir la responsabilidad primaria para la realización de la misión.<sup>11</sup> Además, la misión, por lo general, no fue capaz de cumplir con su mandato ni de actuar según sus revisadas reglas de enfrentamiento para asegurar la protección de la población civil, al carecer de los equipos necesarios para poder desplazarse más allá de la seguridad relativa de las zonas urbanas. Human Rights Watch también sugiere que la mayoría de las tropas de la AMIB carecían de un entrenamiento adecuado para proteger a civiles.<sup>12</sup> No sorprende, por tanto, que Kofi Annan indicase en un informe presentado en marzo de 2004 al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que incluso bajo la supervisión de la AMIB, "(...) la población de Burundi sigue viviendo atemorizada".

## La crisis en Darfur

La crisis en Darfur (Sudán) ha sido definida por Naciones Unidas como "la peor catástrofe humanitaria y de derechos humanos en el mundo".<sup>13</sup> La escala y la brutalidad de esta compleja crisis han llevado a varios observadores a solicitar una intervención internacional, según los criterios que sustentan *La responsabilidad de proteger*, asegurando que las condiciones mínimas para justificar una reacción internacional se han cumplido (y con creces) en Darfur, y que la comunidad internacional está obligada a iniciar una acción robusta para rebajar el grado de violencia.<sup>14</sup> Se han tomado varias medidas para poner fin a la violencia y mitigar la crisis humanitaria que se ha generado, además de intentar encontrar una solución duradera al conflicto. La Unión Africana ha tenido un papel activo en estos esfuerzos.

Desde las primeras fases del actual conflicto, la Comisión de la UA, según su presidente Alpha Oumar Konaré, ha tratado la crisis de Darfur como una prioridad esencial al suponer "el primer gran desafío para el recién creado Consejo de Paz y Seguridad". Konaré indicó que la UA tenía una responsabilidad de actuar en Darfur, añadiendo que, "la UA está obligada a asumir un papel central en la resolución de [esta] crisis".<sup>15</sup> Este sentido de responsabilidad y de activismo por parte de la UA supone un cambio drástico respecto a la políti-

---

<sup>11</sup> Wafula Okumu, "Promoting the African Union's Peace and Security Agenda through Regional Mechanisms for Conflict Prevention, Management and Resolution". Texto presentado en *The African International Conference on Linking Peace, Security and Regional Integration in África*, Universidad de Bradford, Bradford (Reino Unido), junio de 2003.

<sup>12</sup> Human Rights Watch, "Everyday Victims: Civilians in the Burundian War", diciembre de 2003.

<sup>13</sup> Declaraciones realizadas por Mukesh Kapila, el coordinador humanitario de Naciones Unidas en Darfur, en un seminario celebrado en el Overseas Development Institute en Londres en mayo de 2004. Ver también, informe de la misión de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del Chad, abril 2004.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en un comunicado de prensa difundido en mayo, International Crisis Group pidió que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas "autorizase la aplicación de fuerza militar sobre los principios de la 'responsabilidad de proteger'". Ver también, Gareth Evans, "The World Should be Ready to Intervene in Sudan", *International Herald Tribune*, 14 de mayo de 2004.

<sup>15</sup> Tal y como se hace referencia en el informe del presidente de *Conflicts in Africa*, junio-julio 2004, p. 14.

ca *de facto* de la OUA de “no-intervencionismo” hacia la “no-indiferencia”, en términos del comisario Djinnit. Una de las claves está en analizar la forma en la que los firmes propósitos de la UA se han llevado a la práctica. Una investigación sobre la respuesta de la UA a la crisis sirve para resaltar algunas de las oportunidades y retos a los que se enfrenta la UA y el resto de la comunidad internacional por hacer realidad los objetivos de paz y seguridad panafricanos, incluyendo la protección de las poblaciones civiles.

Además de haber desempeñado un papel clave en la redacción del Acuerdo de Alto el Fuego de marzo de 2004, la UA también tenía por mandato la verificación y el monitoreo de la implementación de este alto el fuego, mediante el envío de una misión militar sobre el terreno. El mandato de la misión de la UA incluía entre sus principales tareas ayudar a establecer un entorno seguro para facilitar la llegada de ayuda humanitaria y el retorno de personas internamente desplazadas, además de contribuir de forma más general a la seguridad en Darfur. Según el Acuerdo de Paz de Darfur, firmado el 5 de mayo de 2006, el mandato de la UA fue ampliado para incorporar el monitoreo y la verificación del cumplimiento de los procesos relativos al desarme y al establecimiento de una zona segura, que sirve para proteger a la población civil, a los trabajadores humanitarios y a las rutas de suministro de la ayuda humanitaria.

Es necesario destacar que aunque la Misión Africana en Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés) es una misión de monitoreo de un acuerdo de paz –no una misión de construcción de la paz o de desarme– se espera, no obstante, que tome medidas para proteger a la población civil. Sin embargo, estas provisiones son menores que aquéllas articuladas originalmente por la Comisión de Paz y Seguridad en su comunicado de julio de 2004, ante todo porque el Gobierno de Sudán rechazó la ampliación del mandato de la UA para incluir la protección de la población civil, insistiendo en que tenía la responsabilidad primaria para cumplir con esta obligación.<sup>16</sup> Por consiguiente, a la AMIS no se le ha dotado de un mandato explícito de protección, más bien tiene encomendada la tarea de proteger a la población civil que “considere que esté bajo una amenaza inminente y en las intermediaciones, teniendo en cuenta los recursos y las capacidades disponibles”, y reconoce formalmente que “la protección de la población civil es la responsabilidad del [Gobierno de Sudán]”.<sup>17</sup> Para finales de agosto de 2006, la AMIS contaba con algo más de 6.100 efectivos militares y 1.500 policías civiles desplegados sobre el terreno. La UA se ha comprometido a prorrogar su misión en Darfur hasta finales de 2006, pero sólo si recibe garantías de que la misión será asumida en el futuro por una misión de Naciones Unidas. En una resolución aprobada el 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pidió una transición gradual de la misión de la UA a una mayor, y más robusta, misión de protección de la ONU. Hasta la fecha, Jartum no ha aprobado este plan.

---

<sup>16</sup> Entrevista con un diplomático africano, Addis Abeba, febrero de 2005.

<sup>17</sup> Comunicado del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, PSC/PR/Comm (XVII), p. 2.

La misión  
en Sudán  
ha servido  
como  
fuerza  
disuasoria  
contra las  
violaciones  
del alto el  
fuego

El papel de la Unión Africana en Darfur es considerado por muchos como la “prueba de fuego” en cuanto a la capacidad y voluntad de la UA para servir como fuerza regional de paz, y para la implementación de su agenda de paz y seguridad.<sup>18</sup> ¿Qué se puede aprender del trabajo de la UA en Darfur, respecto a su voluntad y capacidad para cumplir con su responsabilidad para proteger? Sin duda, la AMIS ha contribuido a mejorar las condiciones sobre el terreno. En las primeras fases de la misión, la AMIS informaba de forma regular sobre violaciones del alto el fuego por todas las partes, y con frecuencia difundía comunicados de prensa que dejaban de lado los procesos formales para la comunicación de violaciones. Como apunta un comentarista sobre Sudán, “la AMIS es posiblemente la misión de monitoreo más locuaz de toda la historia”.<sup>19</sup> Sin embargo, en varias ocasiones, los equipos de la AMIS han interpretado el mandato de protección de la misión de forma extensa. Por ejemplo, la misión ha reaccionado en múltiples casos a las peticiones de las ONG para que estén presentes cuando las mujeres abandonan los campos de personas internamente desplazadas para recolectar leña o agua como forma de disuadir ataques, aunque en la práctica esto depende enteramente de la decisión de los comandantes de campo individuales, respecto a cuándo, cómo, o si actuar de este modo o no; y lo mismo ocurre con otras tareas de protección.<sup>20</sup> En resumidas cuentas, la AMIS ha servido como fuerza disuasoria contra las violaciones del alto el fuego, y ha logrado crear zonas seguras en los lugares en los que está presente.

Sin embargo, la misión sigue enfrentándose a unos retos enormes. Todavía, tras dos años de su despliegue, persisten problemas en cuanto a la estructura de mando y control, y al apoyo logístico. En todo caso, el retraso en el despliegue de la AMIS, en el primer año de la misión, es atribuible en parte a la escasa capacidad de planificación de la sede en Addis Abeba. Además, la misión carecía de estructuras para el alojamiento, sobre todo para las fuerzas de policía, debido en cierta medida a los retrasos por parte de subcontratistas occidentales a los que se recurrió para realizar esta labor.<sup>21</sup> Hasta que no recibió una contribución de equipos, la UA carecía de una capacidad de comunicaciones adecuada para transmitir información directamente del terreno al cuartel general. Sin olvidar que algunas de las tropas cedidas care-

---

<sup>18</sup> Entrevista con un diplomático occidental, Addis Abeba, febrero de 2005.

<sup>19</sup> Justice Africa, *Prospects for Peace in Sudan, Briefing*, 23 de febrero de 2005, p 5.

<sup>20</sup> Entrevista con el representante de una organización internacional humanitaria activa en Darfur. Jartum, febrero de 2005.

<sup>21</sup> Entrevista con un diplomático occidental, Jartum, febrero de 2005.



cen de la experiencia y la capacidad necesaria para realizar la compleja misión encomendada a la AMIS.<sup>22</sup>

Asimismo, la AMIS cuenta con un número insuficiente de tropas sobre el terreno. Incluso a plena capacidad, enormes extensiones del territorio seguirán sin ser monitoreadas, sobre todo en las zonas rurales. Otros desafíos incluyen el hecho de que la AMIS no tiene por mandato hacer respetar el alto el fuego, sino que intenta disuadir violaciones del mismo mediante su labor de monitoreo. Igualmente, la misión protege a la población civil de una manera *ad hoc*, y no de una manera formalizada, teniendo siempre en cuenta su capacidad limitada. Esto supone que muchos civiles tienen escasas garantías de protección ante violaciones de los derechos humanos que son extendidas y continuadas.<sup>23</sup> Es necesario recalcar que este tipo de análisis modifica los parámetros de evaluación, al evaluar el rendimiento de la AMIS respecto a los resultados deseados (aunque minimalistas) de su presencia, y no respecto a su propio mandato. En todo caso, este análisis podría ser útil al ofrecer una mirada temprana sobre lo que es necesario que haga la UA y el resto de la comunidad internacional para cumplir con la responsabilidad de proteger en Darfur.

## Oportunidades y desafíos de la Unión Africana

La transición de la OUA a la UA auspició cambios significativos en la agenda panafricana de paz y seguridad, sobre todo en cuanto al respeto de los parámetros de soberanía e intervención por motivos humanitarios. Los principios subyacentes en el emergente régimen de paz y seguridad de la UA contienen elementos del marco de *La responsabilidad de proteger*. En cuanto a las normas y las reglas que gobiernan la intervención, la UA se acerca mucho a los principios de este documento al reconocer que tiene derecho a intervenir sin el consentimiento previo del Estado en cuestión, en nombre de la protección de poblaciones contra violaciones flagrantes de los derechos humanos.

Los ejemplos expuestos muestran que –al menos en estos casos– la UA tiene la voluntad política para implementar sus compromisos normativos por la paz y la seguridad, incluyendo la protección de poblaciones vulnerables. En Burundi, varios líderes africanos significativos también consideraron que el despliegue de la AMIB suponía una oportunidad magnífica para distanciar a la recién creada UA de la OUA. A su vez, oficiales de alto rango de la AMIB redactaron reglas de enfrentamiento que permitían que las tropas de la AMIB protegiesen a la población civil. En Darfur, importantes líderes africanos y la Comisión de la UA

---

<sup>22</sup> Entrevista con un oficial de alto rango de la AMIS. Jartum, febrero de 2005.

<sup>23</sup> Entrevista con un representante de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios-Naciones Unidas. Jartum, febrero de 2005.

mostraron sus ansias por demostrar la capacidad de la UA para responder de forma significativa ante la crisis. La AMIS asumió un mandato para la protección de civiles que se encontrasen en sus inmediaciones, dentro de los límites de su capacidad y sus recursos. La UA está colmando carencias fundamentales en la agenda y arquitectura de la paz y seguridad africana. En Burundi, la UA ofreció una misión militar para compensar por la falta de voluntad de Naciones Unidas por desplegar tropas en condiciones inestables. En Darfur, la UA fue uno de los pocos actores capaz de actuar. Efectivamente, el Gobierno de Sudán no permitía que cualquier otro actor internacional asumiese un papel central en las negociaciones políticas o en el monitoreo del alto el fuego.

---

**La UA está colmando carencias fundamentales en la agenda y arquitectura de la paz y seguridad africana; sin embargo, continúa enfrentándose a grandes retos y obstáculos**

---

La UA ha tenido algunos éxitos en la implementación de sus compromisos por la paz y la seguridad tanto en Burundi como en Darfur. En Burundi, la AMIB ayudó a estabilizar partes del país y contribuyó a crear las condiciones necesarias para el despliegue de la ONU. En Darfur, la AMIS ha ayudado a disuadir algunas violaciones del alto el fuego y ha ofrecido algo de seguridad a los civiles donde está presente. Sin embargo, la UA se enfrenta a enormes obstáculos para el cumplimiento de sus objetivos de paz y seguridad, incluyendo su compromiso para la protección de la población civil. A la AMIB se le dio un mandato que no podía cumplir y por ende sus recursos no estaban en línea con sus necesidades. La misión no contaba con recursos financieros suficientes, ni de capacidad operacional o institucional, ni tampoco de la formación y preparación necesaria para ofrecer una protección significativa a la población civil. La AMIS no tuvo la capacidad de planificación necesaria para ser desplegada según las previsiones, y aún debe resolver algunos problemas en cuanto al mando y control, y la logística. Algunas tropas pueden también adolecer de una falta de entrenamiento o de formación adecuada para la realización de las tareas que se les asigne. También es cierto que tiene un número insuficiente de tropas sobre el terreno y un mandato bastante débil. En resumen, las experiencias de la UA en Burundi y Darfur apuntan a que la UA tiene un papel fundamental en cuanto a la protección en África, pero debe crear su propia capacidad para cumplir con este papel. Al mismo tiempo, requiere un amplio apoyo político y material por parte de la comunidad internacional para lograr cumplir con sus compromisos para la paz y la seguridad, incluyendo la protección de poblaciones civiles.