

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES E INTEGRACIÓN EUROPEA

TESIS DOCTORAL

**EVALUACIÓN DE LA ARQUITECTURA DE PAZ Y SEGURIDAD
DE LA UNIÓN AFRICANA (APSA): LA OPERACIÓN DE APOYO
PARA LA PAZ EN SOMALIA (AMISOM)**

AUTORA: NEUS RAMIS SEGUÍ

Tesis dirigida por: RAFAEL GRASA HERNÁNDEZ

Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas

Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea

UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona

Derribar y destruir es muy fácil. Los héroes son aquellos que construyen y que trabajan por la paz (Nelson Mandela, 1918-2013)

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS

RELACIÓN DE FIGURAS Y CUADROS

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	12
1.1. Contexto y justificación de la elección del objeto de estudio	12
1.2. Justificación de la relevancia y pertinencia del objeto de estudio	14
1.3. Metodología	17
1.4. Preguntas de investigación y pauta de análisis	19
1.5. Estructura de la tesis	25

SECCIÓN I. LA CONCRECIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL DE LA APSA

CAPÍTULO 2. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ARQUITECTURA DE PAZ Y SEGURIDAD (APSA)	28
2.1. Ideas y hechos del contexto internacional	28
2.1.1. La seguridad humana (años 90-inicios de siglo XXI)	29
2.1.2. La construcción de la paz y su evolución (años 80-2014)	32
2.1.2.1. Finales de los años 80-mediados de los años 90	33
2.1.2.2. Mediados-finales de los años 90	35
2.1.2.3. Finales de los años 90- finales del 2001	38
2.1.2.4. Impacto del 11-S (2001) hasta el 2014	44
2.1.3. Elementos definitorios de la construcción de la paz	49
2.2. Ideas y hechos del contexto regional	52
2.2.1. Ideas que inspiraron la OUA: el panafricanismo minimalista y el principio de no interferencia (años 60 hasta finales de los 80)	53
2.2.2. Cambios de rumbo: la necesidad de adecuar la OUA al contexto africano (década de los 90 y principios de siglo XXI)	56
2.2.2.1. Del principio de no interferencia al principio de no indiferencia	56
2.2.2.2. Soluciones africanas a problemas africanos	60
2.2.2.3. El concepto del “renacimiento africano” que coadyuvó a la refundación de la OUA en la UA	62

2.2.3. Surgimiento de la UA y establecimiento de la APSA (principios de siglo XXI)	64
2.2.3.1. La declaración de Sirte (1999), la semilla de la creación de la UA	65
2.2.3.2. La Cumbre de Lomé (2000), el lanzamiento del Acta Constitutiva de la UA	66
2.2.3.3. La Cumbre de Lusaka (2001), la institucionalización de la UA	67
2.2.3.4. La Cumbre de Durban (2002), el establecimiento de la APSA	71
2.2.3.5. La Cumbre de Maputo, el establecimiento de la estructura organizativa de la Comisión de la UA	74
2.2.3.6. La creación del Comité de Estado Mayor y de la Fuerza africana de despliegue rápido (2003)	74
2.2.4. Apuntes finales sobre los debates actuales.....	76
2.3. Resumen del capítulo	78
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA APSA	80
3.1. Los cuatro bloques normativos de la APSA	80
3.1.1. El Acta Constitutiva (2001).....	80
3.1.2. La Solemne Declaración de una Política de Defensa y Seguridad Común.....	82
3.1.3. Bloques regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos	84
3.1.4. Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad (CPS) y de sus componentes.....	88
3.2. El Consejo de Paz y Seguridad (CPS)	102
3.2.1. El mandato	103
3.2.2. Procedimientos	104
3.2.3. El CPS como arena de interacción entre los actores	105
3.3. EL CPS como actor multilateral.....	110
3.3.1. Las variables que determinan las intervenciones del CPS	111
3.3.2. Intervenciones del CPS: un breve repaso.....	114
3.4. Resumen del capítulo	117

SECCIÓN II. ESTUDIO DE CASO: LA AMISOM EN SOMALIA
--

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOMALÍ (1960-2014)	121
4.1. Marco analítico para entender el conflicto de Somalia.....	121
4.2. Etapas del conflicto y dinámicas sociales.....	124
4.2.1. Primera etapa (1960-1990): época colonial, el régimen de Barré y su caída	125

4.2.2. Segunda etapa (1990-2000): intensificación del poder local versus poder estatal e intervención humanitaria internacional	127
4.2.3. Tercera fase del conflicto (2000-2014): la influencia de la guerra contra el terror.....	130
4.3. La iniciativa fallida de IGASOM y el despliegue de efectivos militares etíopes (2004-2006)	
.....	133
4.3.1. El intento fallido de IGASOM.....	133
4.3.2. La intervención militar del ejército etíope como alternativa a la IGASOM	137
CAPÍTULO 5. LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA AMISOM (2006-2014)	140
5.1. Génesis y decisión (principios de 2007)	140
3.2. La primera etapa: la AMISOM ugandesa (2007-2009)	141
5.2.1. Mandato	141
5.2.2. Operacionalización del mandato	144
5.2.3. La evolución del contexto doméstico.....	148
5.3 Segunda etapa: la participación de la ONU en la AMISOM (2009-2012)	151
5.3.1. Mandato	151
5.2.2. Operacionalización del mandato	152
5.3.3. La evolución del contexto doméstico.....	156
5.4. Tercera etapa: expansión de la AMISOM y el concepto estratégico de operaciones (2012) 158	
5.4.1. Mandato	158
5.4.2. Operacionalización del mandato	162
5.4.3. La evolución del contexto doméstico.....	165
5.5. Cuarta etapa: AMISOM como operación de apoyo para la paz multidimensional (2013-2014) 168	
5.5.1. Mandato	168
5.5.2. Operacionalización del mandato.	174
5.5.3. La evolución del contexto doméstico.....	180
CAPÍTULO 6. LA AMISOM A NIVEL ESTRATÉGICO	184
6.1. Estructura de la AMISOM	184
6.2. La gestión de la misión desde la Comisión de la UA y desde la sede política de la AMISOM	186
6.2.1. Procesos y recursos humanos para la gestión	186
6.2.2. Mecanismos de comunicación interna y externa, con otros actores	188

6.3. El apoyo internacional a la AMISOM: una relación de necesidad	191
6.3.1. Mapa de actores que apoyan a la AMISOM	192
6.3.2. La relación entre la UA y la ONU: ¿competición o cooperación?	197
6.3.2.1. Diferencias y ventajas entre ambas instituciones	198
6.3.2.2. Apoyo institucional y técnico de la ONU en la dirección estratégica y gestión de la AMISOM.	199
6.3.2.3. Retos y dificultades en su cooperación.....	200
6.3.3. La arquitectura financiera que sustenta la AMISOM.....	202
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AMISOM POR PARTE DE LA APSA	206
7.1. Mandato y características de la AMISOM	206
7.2. Implementación del mandato: logros y obstáculos	210
7.3. Impacto sobre el terreno: luces y sombras	212
8. CONCLUSIONES FINALES	217

ANEXOS

ANEXO 1. Relación de entrevistas realizadas

ANEXO 2. Cuestionario tipo usado en las distintas entrevistas

BIBLIOGRAFÍA

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, en primer lugar, las experiencias vividas y conocimientos adquiridos que me ha aportado el largo viaje que ha supuesto la elaboración de esta tesis doctoral. Mi viaje empezó en Barcelona, se desarrolló y maduró en Addis Abeba (Etiopía) y culminó y acabó en Mallorca. A lo largo de este trayecto, he podido conocer a personas admirables que me han aportado enormemente y de las cuales he aprendido y abierto mi mente. He tenido la oportunidad de conocer a los propios protagonistas del objeto de análisis de esta tesis cuya pasión y dedicación por los proyectos que desempeñaban me han impresionado, ya que formaban parte de sus ideales y visión de mejorar las condiciones sociales de mundo. De otro lado, he conocido a otras que me han alejado de ciertas premisas e ideas fomentadas por las instituciones con las que trabajaban, ya que o bien sus palabras entraban en contradicción con las decisiones tomadas o bien, a mi modo de ver, les faltaba profundidad humana.

Esta tesis me ha permitido desplazarme geográficamente y conocer los tres lugares de África donde transcurre su objeto de estudio. He podido vivir en el entorno diplomático dónde se gesta la política de los estados africanos (Addis Abeba, Etiopía), en el entorno político donde se toman las decisiones más pragmáticas (Nairobi, Kenia) y dónde se implementan todas estas decisiones (Mogadiscio, Somalia). Todo ello, además de lo que me ha aportado a nivel intelectual y académico, me ha proporcionado una percepción sobre las relaciones internacionales que ha afectado profundamente (incluso cambiado) mi manera de relacionarme con la vida y mi entorno. Para ello, doy las gracias una vez más.

Este viaje ha sido posible gracias a personas e instituciones que me han impulsado, abierto la veda o acompañado para que me adentrara en la comprensión de las dinámicas y formas del tema investigado. A ellas les debo mis más sinceros agradecimientos.

Quiero empezar por las personas que plantaron la semilla que me condujo a este viaje. En primer lugar, el Dr. Jean Philippe Thérien, mi director de tesina que realicé en el marco de la Maestría de Relaciones Internacionales de la Universidad de Montreal (Quebec, Canadá), al cual le debo mis agradecimientos por el impulso que me dio para que me adentrara en la comprensión de las relaciones internacionales e investigara en temas de conflictos. Continuaré con una especial y

apreciada mención al Dr. Oscar Mateos y la Dra. Itziar Ruíz Giménez cuyos libros, cursos y conferencias me continúan inspirando y seguramente, fueron los que activaron mi voluntad de comprender la paz y la seguridad de este continente y de vivir mi experiencia en África. Agradezco sus aportaciones y comentarios en mis textos y en los momentos en que me he sentido perdida en la marea de información que manejaba. Pero sobretodo, agradezco su apoyo para que no perdiera la fe y la confianza en mí. Sus ideas continúan siendo para mí un referente.

Agradezco al Ministerio de Asuntos Exteriores de España por ofrecerme la posibilidad de investigar dos años en Etiopía, en el marco de instituciones académicas. Agradezco al Departamento de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales de la Universidad de Addis Abeba en el marco de la cual realicé una estancia de investigación, asistí a numerosos seminarios y pude impartir clases en el curso "Relaciones internacionales en África". Quiero hacer una especial mención al profesor Eyob Keno y Demissie Fantaye por su ayuda incondicional y nuestras largas conversaciones y análisis entorno al cuerno de África en las cafeterías del campus. A los profesores Yonas Ashine, Abdiwassa Abdilahi y a la magia y fuerza de la profesora Frehiwot Sintayehu, que le tocó trabajar en un mundo de hombres profundamente desigual.

Agradezco al *Institute for Security Studies* (ISS), especialmente al Dr. Mehari Tadele Maru por invitarme a que realizara mi segundo año de investigación en este centro de referencia en estudios de paz y seguridad en África que permitió que profundizara mis conocimientos sobre la materia. Del ISS, me gustaría destacar a su director ejecutivo, el Dr. Paul Simons por confiar en mí y facilitarme los medios para que pudiera ir sobre terreno a realizar entrevistas (en Kenia y Somalia). Al anterior director ejecutivo Jackie Cilliers, al investigador Berouk Mesfin, al Dr. Jide Okeke y a la brillante e inspirante Dra. Lori-Anne Theroux-Benoni por sus aportaciones en mis textos e investigaciones, por sus conversaciones y por ayudarme a clarificar ideas. Mis agradecimientos también van dirigidos al personal de administración, mi familia del ISS, que me apoyaron en todo momento en el proceso logístico y personal que comportaba la investigación. Especialmente a Beakal Bisrat, Atsede Hailu, Konjit Eshete, Sahlu Montesnot, Sossina Mekonnen, Yemissrach Tadesse y Lucie Boucher, con quien compartí seminarios, conferencias, reuniones y trabajé de forma continua. Agradecer de forma especial al investigador de ISS Pretoria, Andrew Atta-Asamoah, con quien realicé mi investigación sobre terreno en Somalia y Kenia y viví momentos muy complicados que supimos resolver con efectividad y serenidad. Aprendí enormemente de él y de su visión madura y pragmática de los conflictos en África, especialmente

del de Somalia. Dar las gracias también a todos las personas que aceptaron entrevistarse conmigo y dedicaron su tiempo a explicarme en detalle lo que no se puede saber a través de los libros, normas y artículos.

Agradecer al ICIP (Institut català internacional per la pau), especialmente a su Presidente y mi director de tesis, el Dr. Rafael Grasa Hernández, por haberme dado la oportunidad de colaborar con ellos y facilitar mis trámites para obtener los medios requeridos para mi investigación. Además de por su acompañamiento a lo largo de la tesis y sus valiosas aportaciones y mejoras a mi trabajo.

Para acabar, agradecer a mis amigos y familia ya que sin ellos, este viaje no hubiera sido posible. Agradecer a mis hermanas de alma, Clara Soler y Mireia Estrany, a mis amigos Miquel Jaume Perelló, Miquel Capó, Katryn Evinson, Elena Lopez, Mafalda Alcantara, Silvia Miguez, Leticia Salas y Ana Martínez por estar siempre allí aunque estuviéramos lejos, a Inés Mazarrasa, Jeannette Reyes de Throp, Eva Garzón, Sandra Porcar y Julia Willers por haber sido mi familia en Addis Abeba, a Lluç Sociés por cuidarme en la distancia y a mi primo Victor Martorell por ser siempre un sol en mi corazón. Todos ellos han sido un gran pilar en todo momento y me han animado a continuar avanzando a pesar de las difíciles circunstancias.

A mis padres, Tomeu Ramis y Joana Maria Seguí, que han sido claves en todo el proceso. Gracias por su paciencia, constancia, amor y comprensión, por haberme apoyado de forma incondicional y dado los instrumentos y las alas para que todo ello fuera posible, a mis abuelos Joan Seguí y Florencia Pons que en paz descanse, por haber formado parte de mis fundamentos familiares y haberme enseñado tanto.

Finalmente, agradecer a Manu Marín, por haber cruzado el mundo desde Nueva Zelanda a Addis Abeba y haber compartido conmigo esta aventura africana.

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS

ACOTA	Africa Contingency Operations Training & Assistance (Operaciones de contingencia africanas para la capacitación y asistencia)
AFRICOM	United States African Command
AIAI	Al-Ittihad al-Islamiya
AMIS	African Mission in Sudan (Misión de la UA en Sudan)
AMISOM	African Union Mission in Somalia (Misión de la UA en Somalia)
APSA	Arquitectura de paz y seguridad de la UA
ARPCT	Alianza para la restauración de la paz y contra-terrorismo
ARS	Alianza para la liberalización y reconstitución de Somalia
BINUB	United Nations Integrated Office in Burundi (Oficina integrada de la ONU en Burundi)
CEDEAO	Comunidad económica de estados del oeste africano
CEN-SAD	Comunidad de los Estados del Sahel
CEWS	Continental Early Warning System (Sistema de alerta continental temprana)
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa (Mercado común del África del Este y del Sur)
CONOPS	Concept of Operations (Concepto de operaciones)
CPS	Consejo de Paz y Seguridad
CSEDC	Conferencia de Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación
DPS	Departamento de Paz y Seguridad
EAC	East African Community (Comunidad africana del este)
ECCAS	Economic Community of Central African States (Comunidad económica de los estados centrales africanos)
EEUU	Estados Unidos
ENDF	Ethiopian National Defence Forces (Fuerzas de defensa nacional etíopes)
EUNIDA	European Network of Implementing Development Agencies (Red europea de implementación de las agencias de desarrollo).
EUTM	European Union Training Mission (Misión de entrenamiento de la UE)
FPU	Formed Police Units (Unidades policiales establecidas)
ICG	International Contact Group on Somalia (Grupo internacional de contacto en Somalia)
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty (Comisión internacional de intervención y de soberanía estatal)
IPOs	Individual Police Officers (Oficiales policías individuales)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Autoridad intergubernamental para el desarrollo)
IGASOM	IGAD Peace Support Mission to Somalia (Misión de la IGAD en Somalia)
JCM	Joint Coordinating Mechanism (Mecanismo de coordinación conjunta)
KDF	Kenyan Defence Forces (Fuerzas de defensa keniatas)
MAP	Millennium African Renaissance Program (Programa del milenio del renacimiento africano)
MINUEE	Mission des Nations Unies en Éthiopie et en Érythrée (Misión de la ONU en Etiopía y Eritrea)
MINURCAT	United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (Misión de la ONU en la República Centroafricana y en el Chad)
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental (Misión de la ONU para la organización de un referendun en el Sahara Occidental)
MOCC	Military Operations Coordination Committee (Comité de coordinación de operaciones militares)
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (Misión de la ONU en la República Democrática del Congo)
MoU	Memorandum of Understanding (Memorando de entendimiento)
MPGRC	Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de los Conflictos
NEPAD	New Partnership for African Development
NSAG	Non-State Armed Groups (Grupos armados no estatales)
OI	Organización internacional

ONG	Organización no gubernamental
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (Operación de la ONU en Costa de Marfil)
ONUMOZ	UN Operation in Mozambique (Misión de observación de la ONU en Mozambique)
ONUSAL	UN Observer Mission in El Salvador (Misión de observación de la ONU en el Salvador)
OR	Organizaciones regionales
OTAN	Organización del tratado del Atlántico norte
OUA	Organización de la Unidad Africana
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el desarrollo
PoC	Protección de los Civiles
PSOD	Peace Support Operations Division (División de apoyo para las misiones de paz)
RECs	Regional Economic Communities (Comunidades regionales)
RDC	República Democrática del Congo
R2P	Responsibility to Protect (Responsabilidad de proteger)
SACAR	The South African Chapter of the African Renaissance (El capítulo sudafricano del renacimiento africano)
SADC	Southern African Development Community (Comunidad de desarrollo del África del Sur)
SCIC	Supreme Council of Islamic Courts (Consejo supremo de cortes islámicas)
SDPDSC	Solemn Declaration of a Policy of Defense and Security Common
SNM	Somali National Mouvement (Movimiento nacional somalí)
SRCC	Secretary Representative of the Chairperson of the Commission (Secretario representativo del presidente de la comisión)
SRSR	Special Representative of the Secretary General (Representante especial del secretario general de la ONU)
SRSR	Secretary Representative of the Secretary General (Representante del secretario general de la ONU en Somalia)
SSDF	Somali Salvation Democratic Front (Frente democrático de salvación somalí)
TAM	Technical assessment mission (Misión técnica de evaluación)
TCC	Troop Contributing Countries (Países que contribuyen con tropas)
TFG	Transitional Federal Government (Gobierno federal de transición)
TFP	Transitional Federal Parliament (Parlamento federal de transición)
UCI	Unión de Cortes Islámicas
UE	Unión Europea
UMA	Union du Maghreb árabe (Unión del Magreb Árabe)
UNAMID	African Union - United Nations Mission in Darfur (Misión de la ONU y la UA en Darfur)
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone (Misión de la ONU en Sierra Leona)
UNMAS	UN Mines Action Service (Servicio de acción de minas de la ONU)
UNMIS	United Nations Missions in Sudan (Misión de la ONU en Sudan)
UNITAF	Unified Task Force (Fuerza unificada)
UNMIL	United Nations Mission in Liberia (Misión de la ONU en Liberia)
UNOAU	United Nations Office to the African Union (Oficina de la ONU en la UA)
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia (Operación de la ONU en Somalia)
UNAVEM	UN Angola Verification Mission (Misión de verificación de la ONU en Angola)
UNPOS	UN Political Office for Somalia (Oficina política de la ONU en Somalia)
UNSOA	UN Support Office for AMISOM (Oficina de apoyo de la ONU para la AMISOM)
UNSOM	UN Assistance Mission in Somalia (Misión de asistencia/ayuda de la ONU en Somalia).
URSS	Unión Soviética
UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia (Autoridad transicional de la ONU en Cambodia)
UNTAG	UN Transition Assistance Group (Grupo de asistencia a la transición de la ONU)
US	United States
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de desarrollo internacional de los EEUU)
USC	United Somali Congress (Congreso Somalí Unido)

RELACIÓN DE FIGURAS Y CUADROS

Figuras

Figura 1. Principales estructuras de decisión de la Unión Africana

Figura 2. Órganos de la UA provistos por el Acta Constitutiva

Figura 3. Arquitectura institucional mundial de paz y seguridad

Figura 4. La institucionalización normativa de la APSA

Figura 5. Metodología de CEWS

Figura 6. Las regiones estipuladas para el desarrollo de la Fuerza africana de despliegue rápido

Figura 7. Organigrama del Departamento de paz y seguridad

Figura 8. Mapa de Somalia

Figura 9. Despliegue territorial de la AMISOM

Figura 10. Evolución del número de efectivos militares de AMISOM autorizados

Figura 11. Mapa Político de Somalia y control del territorio

Figura 12. Estructura de la AMISOM

Figura 13. Mapa de actores que participan en la AMISOM de forma directa e indirecta

Cuadros

Cuadro 1. Herramientas para el análisis de los conflictos

Cuadro 2. Estados que conforman las cinco regiones africanas

Cuadro 3. Membrecía del CPS de la UA, 2004–2014

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

Esta tesis se enmarca en un contexto africano de cambios y continuidades propios del fin del periodo bipolar en la década de los años 90, insertos en un contexto en que el sistema político internacional enfrenta nuevos retos, como una nueva agenda y una redefinición del poder y de los actores y, finalmente, redefiniciones de intereses por parte de esos diversos actores.

1.1. Contexto y justificación de la elección del objeto de estudio

Esta nueva realidad social conduce a una mutación del concepto de la seguridad, hasta entonces de concepción muy estatal. Pasa a focalizarse más en la dimensión humana y ello comporta la emergencia de nuevos referentes dogmáticos e instrumentos normativos en la agenda de seguridad y de paz, en lo que luego va a llamarse construcción de la paz. Supone además el reconocimiento de la existencia de dificultades de carácter supranacional que deben ser enfrentadas por la comunidad mundial de forma conjunta. El regionalismo aparece como un instrumento para satisfacer estas necesidades. Ambos elementos cambian sustancialmente la definición de los mandatos de las organizaciones regionales africanas con funciones de paz y seguridad, que trabajan al amparo del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas (ONU), que pasan a tener un rol más activo en la regulación, normativización e institucionalización de las relaciones entre los actores miembros en esta materia.

El continente africano presenta, tras el fin de la guerra fría, un auge en los conflictos armados, con casi un 40% de estados experimentando guerras (Marchall 2005, 2). Unos conflictos cuyas repercusiones sociales en términos de crisis humanitarias, de muertes civiles y de violaciones a los derechos humanos son inmensas. El aumento de los índices de violencia supone además una grave amenaza para el desarrollo social y económico de África, un requisito para situar al continente en una posición de competitividad ante un sistema internacional de cada vez más globalizado.

Es en este contexto dónde se enmarca esta investigación, que pretende entender que tipo de mecanismos e instituciones africanos se prevén para afrontar este escenario complejo de conflictos armados y de búsqueda de la paz. Concretamente, estudia el surgimiento de un nuevo conjunto normativo e institucional en el seno de la recién creada Unión Africana (UA), que regula las cuestiones de paz y seguridad y que emerge como una respuesta africana con la intención de abordar de forma rápida y eficaz la violencia que acecha las distintas regiones de sus estados miembros.

La elección de este tema se debe también a mi trayectoria profesional y personal. Mi interés por entender las respuestas institucionales ante la violencia surgió entre conversaciones con expertos y la preparación y asistencia a los múltiples seminarios sobre África y los conflictos que se realizaron en el centro de investigación en relaciones internacionales de la Universidad de Montreal (CERIUM), dónde estuve trabajando entre el 2005 y el 2007 (Quebec, Canadá). Paralelamente, entre el 2004 y el 2007 estuve cursando una maestría en relaciones internacionales en la misma universidad, cuya tesina vislumbró mis intereses por el tema: me focalicé en entender las respuestas institucionales de la Organización de los Estados Americanos ante los cambios inconstitucionales de gobierno y la violencia civil en Venezuela. Ya en Barcelona, mi interés por los conflictos en África continuó forjándose a través de la participación a seminarios, conferencias y cursos sobre este asunto. Realicé dos viajes largos al continente africano, el primero a Tanzania y el segundo a Senegal, que me permitieron comprender más la historia, costumbres y realidades que experimentaban las comunidades así como su relación con las instituciones formales de gobierno. Estos viajes me impulsaron a leer lecturas de tipo académico que me permitirían entender la distinta morfología social del continente, las causas de la violencia y sus matices, sus efectos sociales y las respuestas por parte de las comunidades y de las instituciones que se daban para paliarla. Este proceso me condujo a comentarle a mi director de tesis, el doctor Rafael Grasa, mi decisión de realizar un doctorado que me permitiera continuar el viaje hacia la comprensión de estas cuestiones. Mi interés se focalizaba en conocer el tipo de respuestas que se daban desde África y su eficacia e innovación, y no tanto desde la comunidad internacional, cuyo estudio se había desarrollado de forma más extensa.

El tema de la tesis, estudiar las respuestas institucionales propiamente africanas ante la violencia política, fue el producto del proceso de conexión entre comprender los conflictos y comprender qué medidas africanas pueden establecerse para atenuarlos. Para ello, en el 2011 solicité una beca de investigación al Ministerio de Asuntos exteriores que me permitiera estar en el terreno dos años (hasta julio del año 2013), al lugar de la toma de decisiones, Addis Abeba (Etiopía), sede de la UA.

La presente tesis doctoral refleja el resultado de todo este proceso profesional y personal que procura dar respuesta a mis inquietudes. Concretamente, trata de entender dos dimensiones de esta cuestión: cuál es el tipo de doctrina, normas, principios y objetivos que configuran la arquitectura de paz y seguridad de la UA y como éstas se implementan en la realidad social africana. En otras palabras,

como la UA se plantea el abordar los conflictos africanos, a través de qué medios y como estas pretensiones se ponen en práctica.

1.2. Justificación de la relevancia y pertinencia del objeto de estudio

Como hemos mencionado, los cambios y continuidades acaecidos a nivel internacional durante la década de los noventa tuvieron un impacto en el continente africano. A los mismos, se le añadieron un conjunto de elementos propios de la región: la drástica deterioración del escenario de seguridad africano, la aceptación progresiva de enfoques regionales en seguridad como mecanismo para incrementar la eficacia en la provisión de dividendos de paz, la necesidad de los líderes africanos de reafirmarse en su capacidad de resolver sus problemas y un cambio en la cultura de seguridad que pasó a priorizar el principio de no indiferencia ante las atrocidades cometidas. Todos estos elementos contribuyeron a que la cooperación panafricana renaciera, lo cual intensificó los procesos regionales a favor de la emergencia de nuevos mecanismos de paz y seguridad (Cilliers, 2002; Essy 2002; Fitzgerald & Lalá 2004; Franke 2010a; Nhema & Tiyambe Zeleza 2008; Powell 2005). De entre estos, surgió la arquitectura institucional de paz y seguridad en África, fomentada y articulada por diversas comunidades de seguridad regionales y sobre todo, por la UA. Nos centraremos básicamente en la UA ya que es la organización que agrupa al conjunto de estados africanos y marca las líneas de actuación de paz y seguridad del continente.

La refundación de la Organización de Unidad Africana (OUA) en la nueva UA en la Cumbre de Lomé del año 2000 estableció el Consejo de Paz y Seguridad (CPS), que se inauguró en el año 2004 como la institución responsable en esta materia con el cometido de reducir la violencia del continente. La entrada en vigor del CPS comportó la institución de la llamada Arquitectura de Paz y Seguridad de la UA (APSA) que tiene el potencial de convertir a la renovada UA en una institución con un importante rol en esta materia. La APSA forma parte de la prioridad estratégica de la UA de incrementar los índices de seguridad humana del continente, que ha constituido una de las bases fundacionales a partir de la cual la UA ha articulado sus discursos e instituciones. Así pues, la APSA se complementa por un conjunto de programas para el desarrollo social, creados con el mismo fin y ubicados en otros departamentos, que reflejan un consenso africano (compartido a escala internacional) en torno la idea de que la seguridad, la paz y el desarrollo son interdependientes. El hecho de que la UA sitúe a la APSA como uno de sus pilares fundamentales de acción, por no decir el más importante, manifiesta la

importancia que se le otorga a la paz y la seguridad, como vías para lograr mayores tasas de desarrollo.

La APSA se distingue de mecanismos anteriores insertos en la antigua OUA por contar, merced a la decisión de los estados miembros, de un margen de acción mayor, en consonancia con un contexto de mayor intervención internacional en los asuntos domésticos. Esta mayor capacidad de acción se fundamenta en el principio de no indiferencia ante los actos violentos perpetrados a la población civil, ya sea por actores gubernamentales como no gubernamentales, cuya idea de fondo manifiesta también una solidaridad panafricana entre los países para proteger y ayudar a la población del continente que lo necesite. Este principio se plasma en uno de los artículos de la Acta Constitutiva (el 4(h)), considerado la versión africana de la “responsabilidad de proteger”, que indica el derecho de la UA a intervenir en un estado miembro en caso de graves circunstancias, sin necesidad de obtener el previo consentimiento de las autoridades domésticas. Con ello, la UA se convierte en la primera organización internacional que normativiza este derecho. Además, el principio de “no indiferencia” permite proveer a la APSA de mandatos más amplios y explícitos en la prevención, gestión y resolución de conflictos.

También se distingue por la voluntad de fomentar recetas africanas a problemas africanos. Esta idea surge del consenso africano entorno a la necesidad de obtener grados de emancipación mayores respecto de los estados occidentales que les permitan resolver los problemas africanos de forma rápida y eficaz, sin depender de decisiones externas. Con este lema los mandatarios se esfuerzan en instituir una UA autónoma y capaz de liderar el cambio que ellos valoran que África necesita.

Por consiguiente, esta investigación es relevante por todo ello, puesto que pretende analizar como la UA, después de casi quince años de su creación, está llevando a cabo sus objetivos y estrategias en cuestiones de paz y seguridad, teniendo en cuenta el contexto de realidades altamente complejas dónde debe desplegar sus programas y acciones.

La investigación parte de una premisa inicial, de un *a priori*: el conglomerado normativo de la APSA supone ***un avance doctrinal, normativo e institucional notable en la regulación de la paz y la seguridad del continente africano***. Este avance tiene el potencial de convertir la UA en un actor de difusión normativa relevante.

Para conocer el grado de veracidad de esta afirmación, se estudiará en primer lugar las ideas, valores y normas que conforman su contenido y, en segundo lugar, su implementación en la realidad africana, centrando nuestra atención en lo que ha sido una de las acciones más significativas de la APSA por su importancia estratégica e implicación en recursos: la actual operación de apoyo para la paz de la UA en Somalia (AMISOM), iniciada en el año 2007. Para realizarlo, partiremos de otro *a priori* que deberá ser confirmado o refutado a lo largo de la investigación: la AMISOM **ha permitido evolucionar en las normas de paz y seguridad insertas en la APSA. A su vez, ha reflejado los límites en la efectividad de la UA como implementadora normativa**. El estudio de la AMISOM es relevante en la medida en que se considera uno de los casos más difíciles para la institución continental, configurándose como una prueba de fuego para la UA en términos de su credibilidad, legitimidad y efectividad como organización, con un rol renovado y más activo en el continente. Por sus implicaciones, puede establecer precedentes que podrían ser aplicados para futuras operaciones de paz lideradas por la misma.

Varios son los elementos que fundamentan su importancia estratégica. En primer lugar, la UA ha demostrado manejarse bien en la implementación de pequeñas y medianas acciones (tales como intervenciones de corta duración o gestión de cambios inconstitucionales de gobierno). La AMISOM supone la gestión de lo que es la primera operación de apoyo para la paz a gran escala. Mediante un mandato de *imposición de la paz*, la AMISOM ha tenido como cometido el de estabilizar las regiones del Centro-Sur de Somalia, la mayoría de las cuales permanecían bajo control del grupo islamista Al Shabaab y restablecer un gobierno funcional que garantizara la provisión de seguridad y servicios públicos a la población civil. Compuesta inicialmente por un batallón ugandés de 1.600 tropas, la misión ha ido creciendo a lo largo de estos años hasta llegar a un total de 22.126 efectivos militares provenientes principalmente de seis países del este africano (Uganda, Burundi, Kenia, Yibuti, Sierra Leona y recientemente, Etiopía). Considerando las dinámicas y circunstancias propias del contexto somalí así como la diversidad de contingentes militares que participan y el despliegue de medios requerido, es relevante estudiar como se ha llevado a cabo la ejecución del mandato de la AMISOM en sus diferentes fases y calibrar el tipo de respuesta que la UA ha proveído en cada momento, en función de sus capacidades y su limitada experiencia en la gestión de operaciones de paz.

En segundo lugar, por la composición de sus tropas y período en que se inició (en el cual ningún actor de la comunidad internacional tenía interés en intervenir en Somalia), la AMISOM es considerada por los mandatarios africanos como el ejemplo más claro de implementación de “soluciones africanas a

problemas africanos”. Sin embargo, esta apropiación africana de la misión, que se refleja en los discursos de la UA, contrasta con la escasa capacidad de la organización de proveer apoyo financiero y técnico-logístico a la AMISOM debido a una falta de compromiso político y/o financiero en el asunto de Somalia. La poca concreción del capítulo VIII de la Carta de la ONU que delega a las instituciones regionales capacidades para desarrollar operaciones de paz pero no prevé la dotación de los medios necesarios para ello, es otro elemento que ha puesto a la UA en una posición difícil a la hora de asumir la carga de responsabilidad que supone el liderazgo de una operación de paz de dicho calado, tanto a nivel operativo como estratégico. Con la AMISOM, la UA ha tenido que esforzarse en defender su intención de proveer “soluciones africanas”, por lo que es interesante profundizar en este punto para conocer cuales han sido las fórmulas institucionales aplicadas y los límites surgidos en este proceso. Vamos a prestar una especial atención al rol que la ONU, como garante del mantenimiento de la paz y seguridad mundiales, ha desempeñado en Somalia en colaboración con la UA en este sentido.

En tercer lugar, los mandatarios de la UA se refieren a la AMISOM como el reflejo de un férreo compromiso de sus miembros de no permanecer “indiferentes” ante la violencia y crisis humanitaria que sufre la población civil de este país de la región africana del este. En este sentido, es interesante explorar de qué manera la AMISOM ha puesto en práctica los fundamentos normativos de este principio en un contexto como el de Somalia.

En cuarto y último lugar, si bien es cierto que la comunidad académica se ha esforzado en estudiar por separado la APSA y su evolución por un lado y la AMISOM como operación de apoyo para la paz por el otro, hay una escasez de estudios que se dediquen a prestar atención en como la AMISOM puede funcionar como indicador del grado de efectividad de la APSA, limitando o por el contrario, reforzando la premisa mencionada anteriormente. Tal y como mencionaremos en la metodología, la relevancia de esta tesis se deriva asimismo del tipo de información obtenida para el análisis del estudio de caso, que se ha conseguido a través de estancias de investigación sobre el terreno en tres países africanos en los que el objeto de estudio ha transcurrido: Etiopía, Kenia y Somalia.

1.3. Metodología

Para la elaboración de la tesis se ha contado con el apoyo de la información obtenida a partir de dos fuentes principales: las fuentes secundarias, a partir de las que hemos procedido a interpretar

información extraída de libros, artículos académicos, noticias periodísticas y documentos oficiales de organizaciones internacionales y estados; y las entrevistas cualitativas que han sido posibles gracias a mi investigación sobre el terreno que realicé entre el año 2011 y el 2013 en Etiopía, Somalia y Kenia. Esta investigación fue posible gracias a la Beca 1-A para Investigaciones en el Extranjero en países en vías de desarrollo de AECID-MAEC (Agencia de Cooperación para el Desarrollo) que me permitió estar dos años en Addis Abeba (Etiopía) (octubre 2011-julio 2013). El primer año (octubre 2011-setiembre 2012) estuve afiliada a la Universidad de Addis Abeba, en la Facultad de Ciencias Sociales, departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, combinando investigación, trabajo de campo y actividades académicas, tales como impartir clase para los estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y asistir a seminarios o colaborar en investigaciones.

A lo largo de este primer año pude tejer una red de trabajo y de contactos con miembros del centro de investigación del ISS (*Institute for Security Studies*), con los miembros de la UA, con miembros de la ONU, de la Unión Europea, varios *think tanks* y personas relevantes de la sociedad civil. Concretamente, a lo largo del 2011-2012 realicé tres entrevistas en Addis Abeba y múltiples conversaciones informales con los actores mencionados que me ayudaron a comprender las dinámicas e intereses en juego y a tener una visión mucho más amplia del tema.

El segundo año (octubre 2012-julio 2013) estuve afiliada al ISS dónde pude combinar también mi investigación con actividades académicas. Además, consolidé una red de contactos que me permitió indagar más profundamente sobre el objeto de la investigación, así como obtener entrevistas con analistas y miembros de los equipos directivos de las organizaciones internacionales implicadas en el conflicto de Somalia, tales como la UA, la ONU o la UE. También entrevisté expertos y expertas del ámbito académico y político que analizan cotidianamente la misión de paz. Concretamente, durante el año 2013, se efectuaron seis entrevistas en Addis Abeba.

Realicé dos viajes a Kenia, dónde, por motivos de seguridad, se ubican las instituciones internacionales y gubernamentales que regulan, gestionan y/o interactúan con la AMISOM. En Kenia, me entrevisté con analistas que trabajan en la sede principal y política de la AMISOM, con miembros de la recién establecida UNSOM (Misión de las Naciones Unidas en Somalia), así como con miembros del Gobierno Federal Somalí. La primera vez, estuve del 18 de marzo al 29 de marzo 2013 y la segunda vez, del 10 de julio al 16 de julio 2013. Cuando volví de Somalia, pasé de nuevo por

Kenia (del 19 de julio al 20 de julio 2013) y realicé algunas entrevistas más. En total, en Kenia hice ocho entrevistas en mi primera estancia y diez en la segunda. Además, tuve la oportunidad de realizar numerosas conversaciones informales.

Finalmente, realicé un tercer viaje sobre el terreno, en este caso a Mogadiscio (Somalia), con el objetivo de entrevistarme con la estructura militar y civil que configura la AMISOM, con la misión política de la UE en Somalia, con la UNSOM así como con otros y otras analistas independientes. En Somalia estuve del 16 de julio al 19 de julio 2013 y realicé diez entrevistas, además de otras conversaciones informales. En Somalia además, pude observar y tener una impresión más fiel del escenario en que transcurría la AMISOM, de los actores implicados y de las dinámicas que se generaban.

Las entrevistas han sido todas ellas transcritas y su información clasificada y analizada siguiendo las pautas de la metodología de la investigación, explicada en el apartado posterior.

1.4. Preguntas de investigación y pauta de análisis

A partir de las premisas especificadas en el apartado “justificación del objeto de estudio”, detallamos ahora las preguntas de investigación que van a guiar la estructura de este estudio, cuyos resultados nos van a permitir corroborar o matizar las premisas enunciadas y la correspondiente pauta de análisis para responderlas. Partimos de dos grandes preguntas que sirven de hilo conductor:

1. ¿Diez años después del surgimiento, evolución y progresiva implementación de la APSA, cómo se concreta doctrinal y normativamente?
2. ¿Cómo se operacionaliza en la realidad social africana, concretamente, en el caso de la operación de apoyo para la paz de la AMISOM en Somalia?

Para responder a dichas preguntas es necesario fragmentarlas y establecer dos dimensiones de análisis que darán lugar a nuevas subpreguntas para ambas. Estas dos dimensiones se reflejan en la estructura de la tesis que hemos dividido en dos secciones. En la primera sección, trataremos de responder a la primera pregunta que analiza la APSA a nivel doctrinal y normativo a partir de las siguientes subpreguntas:

1. ¿Cuáles son los elementos que tienen poder explicativo a la hora de comprender el surgimiento de la arquitectura de paz y seguridad de la UA?

2. ¿Qué tipo de contextos, ideas, cambios sociales, aprendizajes colectivos y valores compartidos han fundamentado la génesis de la estructura normativa africana?
3. ¿Cuál es la concreción doctrinal, normativa e institucional de la APSA?

En la segunda sección, es decir el estudio de caso de la AMISOM, intentaremos responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué objetivos ha tenido en su afán de pacificar Somalia, esto es, como se ha concretado su mandato en sus diferentes fases?
2. ¿Cómo la UA ha implementado la AMISOM, a distintos niveles de decisión (operativa y estratégica)?
 - 2.1 Operativa: ¿cómo se ha operacionalizado su mandato sobre el terreno en sus diferentes fases y qué retos y limitaciones han surgido?
 - 2.2 Estratégica ¿cómo se ha dirigido estratégicamente esta misión por parte de la UA y qué retos y limitaciones han surgido?
3. ¿Qué impacto ha generado sobre el terreno tanto en el ámbito de la seguridad como en el político?

Explicaremos a continuación el marco conceptual que nos permitirá definir y contextualizar los conceptos y proceder a la reconstrucción y explicación de lo acaecido.

Para encuadrar teóricamente la APSA, debemos explicar su emergencia a partir de dos elementos: a) el contexto internacional y regional, es decir africano, que propicia o facilita su aparición, es decir las condiciones de su razón de ser; b) una combinación de elementos explicativos, tanto estructuras materiales (hechos) como estructuras ideacionales (ideas, valores, aprendizajes...), que permitirán entender y explicar su nacimiento y evolución.

Dicho de otra forma, recurrimos a una combinación, en términos teóricos, de racionalismo y de constructivismo llamado constructivismo moderado explicado por autores como Alexander Wendt (1999). Esta corriente teórica de las relaciones internacionales nos ayuda a comprender la realidad que estudiamos como un hecho social construido, no como un hecho objetivo y dado de antemano. Además, nos permite analizar tanto los factores ideológicos y sociales como los factores materiales que determinaron la revitalización de la regionalización de la seguridad en el continente africano (lo que se ha denominado proceso de creación de comunidades de seguridad, *security community*

building), así como los cambios sociales, los aprendizajes colectivos, los cambios en la concepción de la seguridad y las nuevas amenazas tomadas en consideración.

La razón estriba en que el constructivismo moderado concede igual importancia a la explicación basada en los hechos que a la basada en los procesos sociológicos e inter-subjetivos. Los últimos se definen como acuerdos derivados de la interacción de los estados miembros, tales como la formación colectiva de la identidad, el aprendizaje social y la construcción de la comunidad, elementos en los que enfatizaremos en nuestra explicación (Adler 2002). Así, los constructivistas argumentan que los factores materiales son relevantes pero la forma en que dichos factores determinen esa relevancia y la concreten, en cada caso, depende de las ideas (Wendt 1999, 47-91).

Por último, el constructivismo nos da pautas para comprender no tan sólo las continuidades, sino también, los elementos de cambio y en concreto, el poder del agente en la estructura, esto es, del estado, en la transformación de su entorno. Esta premisa nos permitirá analizar el proceso de desarrollo de la APSA como un conjunto de cambios y continuidades en el que no tan sólo ha sido el sistema africano el que ha impuesto las condiciones y agendas, sino también, los estados miembros que se han convertido en protagonistas a lo largo de esta fase.

A partir del constructivismo, en un primer momento explicaremos los hechos e ideas del contexto internacional en el que emergió la APSA, introduciendo el concepto de la seguridad humana, que se presenta como uno de los referentes conceptuales de la APSA. El segundo corresponde al de la agenda de construcción de la paz, cuya evolución y matices explicaremos en este mismo apartado, puesto que marcan significativamente las operaciones de paz implementadas por las organizaciones internacionales y regionales, entre ellas las de la UA.

A continuación, analizaremos los hechos e ideas que caracterizan el contexto regional africano por orden cronológico, detallando la evolución de la regionalización desde la creación de la OUA (1961) hasta en la actualidad. Explicaremos la relevancia de ideologías como el panafricanismo minimalista, que preponderó en el diseño institucional de la OUA y del principio de la no interferencia, como fundamento de la cooperación entre estados africanos. Desarrollaremos la evolución de estas ideas después del fin de la guerra fría, que pasaron a priorizar aspectos de vital importancia como proveer soluciones africanas a problemas africanos o como no quedarse indiferente ante las atrocidades cometidas a la población. Estas nuevas ideas, aprendizajes colectivos, valores y cambios, juntamente

con un renacimiento o un “despertar” de la cooperación africana originaron en el año 2000 una nueva institución con mandatos más amplios, capaz de adaptar sus normas constitutivas y regulativas a estos cambios.

El proceso de gestación de la futura UA lo analizaremos a partir del concepto de “comunidad de seguridad”, sugerido primeramente por Karl Deutsch (1957) y sus asociados y retomada por Adler y Barnett (1998). Según esos autores, la comunidad de seguridad se interpreta como una estructura (basada en el poder y el conocimiento) y unos procesos (transacciones, instituciones y aprendizaje social). La intersubjetividad entre los actores, esto es, los acuerdos que se obtienen en base a las ideas, normas y creencias compartidas, constituyen las identidades, intereses y amenazas a la seguridad. Ahí se genera el proceso de *construcción de la comunidad* que surge debido a ese sentimiento de identidad colectiva y no tanto por la necesidad de abordar una amenaza en común.

La estructura estabilizante que emerge a lo largo del tiempo, producto de la interacción entre el discurso de seguridad doméstico e internacional (o regional) es la *cultura de la seguridad*. Se constituye por un conjunto de valores, normas, reglas y prácticas en seguridad que establecen un comportamiento específico en este campo. La cultura de la seguridad define la identidad y, normalmente, configura las preferencias (Katzenstein 1996). Cuando las culturas de seguridad convergen, los intereses se interpretan de forma similar y las instituciones cooperativas proliferan, e igualmente existe la posibilidad de que se generen comunidades de seguridad entre los estados. Éstas se definen como instituciones específicas para la cooperación en materia de seguridad. El proceso de comunicación entre los estados y de aprendizaje social conlleva la propagación de relaciones pacíficas en el seno de la comunidad (Adler y Barnett 1998, 30-34).

Las normas como visiones ideológicas compartidas sobre un comportamiento adecuado que los actores deben cumplir. Desde esta óptica, estas normas son la expresión social de un consenso ideológico entre los actores entorno a un sujeto específico (Finnemore & Barnett 2004, 32-34). Ocasionalmente, se ven reformuladas por cambios sociales, provocando una redefinición del conjunto de preferencias de los actores en cuestión.

Adler y Barnett dan importancia a las instituciones internacionales en el proceso de socialización de los estados y de generación de confianza de la comunidad (*trust-building*). Exponen los autores que aquellas facilitan y fomentan la confianza estableciendo normas de comportamiento, instaurando y

siguiendo mecanismos y sanciones para reforzar dichas normas, mediando entre las partes en conflicto, reduciendo el grado de incertidumbre, proveyendo información y produciendo transparencia, identificando nuevas áreas con intereses comunes y, finalmente, generando narrativas de identificación mutua (Adler & Barnett 1998, 418-421).

En segundo lugar, pasaremos a analizar el conjunto de la estructura normativa y su funcionamiento. Para ello nos serviremos del concepto propuesto por el autor Benedikt Franke denominado: *comunidad de seguridad multinivel* (Franke 2008 y 2010a). Este concepto es útil para comprender el sistema de coordinación, de división de responsabilidades y de respuesta institucional y normativa del continente africano. Construido alrededor de los conceptos sobre identidades múltiples y de la complementariedad de las acciones organizadas, el concepto comparte muchas características del propuesto por Karl Deutsch, desarrollado más tardíamente por Adler y Barnett sobre *comunidades de seguridad*.

Es un término que combina la teoría del pensamiento constructivista con el poder descriptivo de los conceptos de gobernanza multinivel y gobernanza policéntrica (Franke 2010a, 234). Franke describe la *gobernanza multinivel* como la estructura para la creación de decisiones vinculantes que comprometen una multiplicidad de actores políticamente independientes pero también interdependientes. Estos actores tienen diferentes niveles de agregación territorial, en los que no se asigna una competencia política exclusiva o una estructura jerárquica de autoridad política determinada en ninguno de los niveles que interactúan.

La gobernanza policéntrica, por otra parte, incluye la dimensión funcional junto con la territorial y puede ser definida como un acuerdo para la toma de decisiones vinculantes sobre una multiplicidad de actores que delegan la autoridad en las tareas funcionales a un conjunto de agencias dispersas y relativamente autónomas, que no están controladas por una institución colectiva única.

Construida en torno a estos dos conceptos, la noción de *comunidad de seguridad multinivel* describe la arquitectura de seguridad como un sistema de seguridad colectivo policéntrico. En éste, las funciones de los niveles regionales (de las REC) actúan como agencias de implementación, relativamente autónomas del nivel continental, dentro de un marco de complementariedad organizada que lo establece la UA. Las dos escalas interactúan de dos maneras diferentes: primero, a través de distintos niveles de cooperación (dimensión vertical) y segundo, con otros actores relevantes del

mismo nivel (dimensión horizontal). Así, las comunidades de seguridad multinivel se distinguen de otras comunidades de seguridad que también se solapan como la OTAN o la UE, que interactúan exclusivamente a través de la dimensión horizontal (Franke 2010a, 235).

La APSA, como comunidad de seguridad multinivel, opera con las RECs y con la ONU bajo el principio de subsidiariedad, complementariedad y ventaja comparativa. Estos principios se refieren a que la organización más apropiada para intervenir sobre el terreno es la más próxima a la realidad social, puesto que es la más conocedora de las dinámicas, de los procesos y de los actores que interactúan en el mismo. En caso de que ésta no pueda intervenir, porque no dispone de las capacidades suficientes o presenta limitaciones de distinta índole, la UA debe cubrir esta área de intervención desplegando sus medios. Ambas deben complementarse, contribuyendo a facilitar el despliegue de las actividades o interfiriendo diplomáticamente. Por ejemplo, en el caso de Somalia, la IGAD intentó desde el 2005 desplegar una misión de paz que no fue realizable debido a limitaciones de tipo presupuestario, político y de tropas disponibles para la misión. Dadas las circunstancias, a principios del año 2007 la UA cogió el relevo y desplegó AMISOM (2007-).

En la segunda sección o dimensión nos encargaremos de responder a la segunda pregunta, que concierne al estudio de caso, esto es, la implementación de las normas de la APSA a partir de la pregunta especificadas anteriormente relativa a la operación de apoyo para la paz de la AMISOM. Esta sección nos servirá para evaluar cómo se implementan estas normas y en qué momento de su desarrollo se encuentra la APSA. En un primer momento, vamos a proveer un análisis del conflicto de Somalia a partir de un enfoque multidimensional que tiene en cuenta dimensiones locales, regionales e internacionales así como históricas, sociológicas, políticas, económicas y sociales. Este estudio nos va a permitir comprender la razón que impulsó a la UA a intervenir en Somalia en aras de pacificar el país y que tipo de actores y dinámicas se encontró.

A continuación, trataremos de responder a las subpreguntas sobre qué objetivos ha tenido la AMISOM en su afán de pacificar Somalia, cómo se ha operacionalizado su mandato sobre el terreno en sus diferentes fases y qué impacto ha generado. Para ello, se analizará la misión de la UA en Somalia, por orden cronológico, des del año 2007 hasta la actualidad (2014). Se hará hincapié en el tipo de mandato que ha definido cada etapa de la misión, en la implementación de este mandato por parte de los efectivos militares y civiles de la AMISOM que se encuentran sobre el terreno, en el tipo de dificultades surgidas y en el contexto político y social en que esta implementación se ha ubicado.

Este estudio nos proveerá información sobre el impacto que la AMISOM ha tenido en su implementación sobre el terreno.

Seguidamente, trataremos de responder a la pregunta sobre cómo se ha implementado la AMISOM a nivel estratégico. Para ello, en un primer momento estudiaremos la estructura que conforma la AMISOM que nos servirá para identificar cada área de trabajo e identificaremos las capacidades institucionales de la UA para la gestión de operaciones de paz, los procesos de administración, los recursos humanos previstos y la comunicación interna entre los componentes de la misión y externa, con otros actores. En segundo lugar, analizaremos con más detalle la participación a nivel estratégico de otros actores internacionales tales como la UE o la ONU, que han contribuido a que esta misión se realizara. Este estudio va a analizar cuál ha sido su implicación con la gestión y con la financiación de la misión, lo cual nos dará más información sobre el grado de apropiación de la misma por parte de la UA. El análisis sobre la participación de la ONU en concreto, nos arrojará información sobre el tipo de relación que ambas sostienen en materia de paz y seguridad. Este apartado es relevante en la medida en que la AMISOM ha requerido interpretar de forma flexible el capítulo VIII de la Carta de la ONU, inaugurando un sistema complejo de nuevas relaciones y dinámicas. Representa por tanto un estudio de caso idóneo para valorar como ambas organizaciones responden a su responsabilidad de pacificar el continente africano. Además, contribuye a concretar en términos prácticos como se perfila la comunidad de seguridad multinivel que conforma la APSA en su práctica institucional.

La investigación resultante de estas preguntas nos llevará a unas conclusiones que nos permitirán valorar la implementación de la AMISOM por parte de la APSA en los tres elementos especificados en las preguntas: en los objetivos establecidos, en la implementación y en las implicaciones que ha conllevado para el país en cuestión. Finalmente, presentaremos las conclusiones finales de la tesis en las que confirmaremos o refutaremos las premisas enunciadas en la introducción.

1.5. Estructura de la tesis

A partir de las dos dimensiones de análisis desarrolladas en el apartado anterior, estructuraremos el estudio de la APSA, como complejo normativo recientemente instaurado en el seno de la refundada UA, en dos secciones diferentes.

En la primera sección, conformada por el capítulo 2 y 3, trataremos de responder y explicar “que es la APSA” y cómo y por qué es así. En el **capítulo 2** analizaremos qué elementos, ideas, cambios sociales, y valores compartidos definen los contextos internacionales y regionales, han fundamentado la génesis de la estructura normativa africana. En el **capítulo 3** estudiaremos las normas de la APSA, los órganos que la conforman, su operacionalización en términos institucionales y su relación con los mecanismos regionales de prevención y gestión de conflictos de los mecanismos regionales (REC).

La segunda sección de la tesis se dedica al estudio de caso, es decir responde a la segunda pregunta de investigación relativa a la implementación de la APSA a partir del análisis de la AMISOM. Para ello, en el **capítulo 4** nos ocuparemos de situar el conflicto a nivel histórico y sociológico. En el **capítulo 5** estudiaremos el mandato que define el rol y los objetivos de la AMISOM en sus diferentes fases. En el **capítulo 6** estudiaremos cómo se ha gestionado a nivel estratégico la misión de paz y qué tipo de apoyo institucional ha recibido. Concluiremos el estudio de caso con el **capítulo 7** que tiene como objetivo recapitular la información provista en los capítulo 5 y 6 y presentar las conclusiones del estudio de caso, siguiendo las preguntas planteadas.

La tesis finaliza con el **capítulo 8**, dedicado a las conclusiones generales, que, retomando y respondiendo las grandes preguntas de investigación, nos permiten analíticamente las respuestas obtenidas a lo largo de la investigación. A partir de estas conclusiones, podremos corroborar o limitar las dos premisas enunciadas en la introducción.

Adjuntaremos en los anexos, la relación de entrevistas realizadas y el cuestionario semiestructurado utilizado.

SECCIÓN I

La concreción normativa e institucional de la APSA

CAPÍTULO 2. GÉNESIS Y EVOLUCIÓN DE LA ARQUITECTURA DE PAZ Y SEGURIDAD (APSA)

En este capítulo intentaremos responder a la primera parte de la pregunta general de esta tesis. Con este fin responderemos a las subpreguntas siguientes:

1. ¿Cuáles son los elementos que tienen poder explicativo a la hora de comprender el surgimiento de la arquitectura de paz y seguridad de la UA?
2. ¿Qué tipo de contextos, ideas, cambios sociales, aprendizajes colectivos y valores compartidos han fundamentado la génesis de la estructura normativa africana?

Para responder a estas preguntas, tal y como especificamos en la pauta de análisis que aparece en el capítulo 1, estudiaremos las causas del surgimiento de la APSA, esto es, las estructuras materiales (los hechos) e ideacionales (las ideas) del contexto internacional, en primer lugar y del regional, en segundo lugar, que hacen posible su emergencia. En otras palabras, analizaremos los determinantes de la revitalización de la regionalización de la seguridad en el continente africano que se dan en el plano internacional y regional, tales como los cambios sociales, los aprendizajes colectivos, los cambios en la concepción de la seguridad o las nuevas amenazas. A partir de la comprensión de estos elementos analíticos, desarrollaremos la evolución normativa que se ha dado en el seno de la refundada UA, que ha culminado con la génesis de una normativa específica en paz y seguridad.

2.1. Ideas y hechos del contexto internacional

En un primer momento, explicaremos los hechos e ideas que determinan el concepto de “seguridad” y de “construcción de la paz” en el sistema internacional que aparecen después de la guerra fría y cuyo contenido normativo se presenta como válido por los actores internacionales relevantes. Veremos cómo estos conceptos se insertan en los discursos, programas y agendas de los actores y van evolucionando en función de los aprendizajes sociales. Para ello, dividimos este apartado en tres partes: en la primera explicaremos como, a partir de los noventa, aparece la doctrina de la seguridad humana con nuevos objetivos y propósitos que se alejan de la interpretación tradicional de la

“seguridad”. En segundo lugar, explicaremos la evolución de las ideas y conceptos que sustentan la construcción de la paz de después de la guerra fría hasta la actualidad. Explicaremos sus implicaciones así como las respuestas institucionales que se han dado ante las dificultades surgidas. Acabaremos este apartado explicando los principales elementos característicos que, a partir de esta evolución, describen las intervenciones de los actores internacionales. Todo ello nos permitirá comprender las ideas y prácticas institucionales del contexto internacional que han influido en el diseño y contenido de la nueva arquitectura de paz y seguridad.

2.1.1. La seguridad humana (años 90-inicios de siglo XXI)

Tal y como hemos mencionado previamente, la etapa posterior al final de la guerra fría inauguró un nuevo orden mundial de cambios y continuidades. Aparecieron nuevas amenazas que requerían soluciones multilaterales y aumentaron los conflictos internos no causados por elementos externos sino endógenos, tales como económicos, de medio ambiente, sociales, etc. que afectaron principalmente a la población local. Es en este contexto en que la definición de la seguridad mutó y se convirtió en compleja y multidimensional. Así, los problemas de seguridad, dejaron de basarse en amenazas militares y en la supervivencia del estado y pasaron a ser un reflejo de las nuevas condiciones que la política internacional engendraba a partir de la globalización¹, que venían originadas por la desregularización del mercado o la limitación y debilitamiento de las competencias de los estados (Duffield 2001, 41). Estas nuevas condiciones introdujeron una lógica post-nacional al concepto de seguridad, el cual pasó a tener una visión más centrada en lo “humano”.

La aparición y reconceptualización del concepto de “seguridad humana” se plasmó por vez primera en el *Informe sobre el desarrollo humano* del Programa de la ONU para el desarrollo (PNUD) (1994). Aunque, diversos documentos de la academia y de las organizaciones internacionales (OI) mencionaron con anterioridad algunos de los elementos de la doctrina. Éste supuso un cambio conceptual y normativo significativo en el que, de focalizar la atención en el Estado como objeto de seguridad (acorde con la conceptualización tradicional, ortodoxa y dominante que imperaba en el

¹ Cha, Victor D. 2000. “Globalization and the Study of International Security”, *Journal of Peace Research*, 37 (3), p.369, citado por Müller, Harald. 2002. “Security Cooperation”, en Walter Carlsnaes; Thomas Risse; Beth A. Simmons (ed.), *Handbook of International Relations*, London; New Delhi; Thousand Oaks: SAGE Publications, pp.369-391.

periodo de la guerra fría)², la noción de la seguridad cambió (principio de los noventa) y gradualmente, pasó a priorizar la persona y su desarrollo humano (Soderbaum & Hettne, 2010, 16). Se interpretó que para que existiera seguridad se requería de desarrollo y viceversa (Annan 2005, 132) o que “la seguridad de las personas se alcanzaba mediante el desarrollo humano, no mediante las armas” (Pérez de Armiño & Areizaga 2000). O lo que es lo mismo, la ampliación del desarrollo humano y de las opciones de la persona podían realizarse si había seguridad. Este concepto conecta las nociones de seguridad, desarrollo y paz, poniendo hincapié en el desarrollo como medio para conseguir la paz y la seguridad³ (ONU 1994). El informe concreta dos elementos: que el bienestar humano es el mejor índice para analizar la seguridad y que los elementos de la seguridad humana son interdependientes. Además, señala que existen siete categorías de amenazas a la seguridad: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (PNUD 1994).

La doctrina de la seguridad humana influyó en la agenda de los estados y de las OI que comenzaron a priorizar políticas a favor de la preservación de la democracia, de los derechos humanos, del desarrollo y de la construcción de la paz, componentes que se presentaron como recetas insustituibles y universales para el bienestar y futuro mundiales. Así, el subdesarrollo, la guerra y el hambre de los países del Sur se percibió como un claro peligro para el orden, la estabilidad y el progreso occidentales (Francis 2010, 197). En muchos de sus aspectos, aparece como una actualización de la clásica “paz liberal” (adaptada al nuevo contexto) así como de la voluntad de universalizar dichos valores occidentales (Sanahuja & Schünemann 2013, 111).

La definición de la seguridad humana propuesta en el informe del PNUD suscitó debates en torno a su aplicación práctica o capacidad de implementación (Morillas 2007, 51), con diferencias respecto qué amenazas debían ser protegidas y qué medios debían ser aplicados para garantizar la protección de estos individuos (Newman 2010, 79). Estos debates generaron dos corrientes o vertientes: la que interpreta la seguridad humana como un concepto restringido (que se ha impuesto como la versión hegemónica y más operacionalizable) y la que lo interpreta como uno más inclusivo y amplio.

² La vertiente ortodoxa de la seguridad la entiende como la capacidad de un estado de sobrevivir y preservar su soberanía en un medio hostil (Soderbaum & Hettne 2010, 16). La seguridad es definida como la inmunidad de un estado a la dominación externa y a las amenazas militares que emanan de fuera de sus fronteras (Lippman 1943). La seguridad de las personas se deriva de la estatal.

³ “El programa de paz y el programa de desarrollo deben ser integrados en última instancia. Sin paz no puede haber desarrollo; pero sin desarrollo, la paz está amenazada” (PNUD 1994, página iii).

La primera vertiente entiende la seguridad como la libertad respecto del miedo (*freedom from fear*), es decir, el estado en el que no hay violencia física (Dedring 2004, 49), concepto ligado al de la paz negativa⁴ introducido por Johan Galtung (1967, 12). Este concepto ha sido promovido y estudiado por autores como Rolan Paris (2001, 2004b) o Andrew Mack (2004) con el fin de concretarlo y que sea más fácilmente medible. Paris y Mack sostienen que las amenazas no son fáciles de analizar cuando se incluyen en un concepto holístico. Pérez de Armiño explica que esta vertiente prioriza una definición que plantea la inseguridad en situaciones de conflictos armados y espacios poco gobernados, como los estados frágiles y/o colapsados, y puede derivar hacia crisis humanitarias, desplazamientos internos de personas o enfermedades altamente contagiosas como el cólera o la tuberculosis. La inseguridad humana de ámbito doméstico se percibe como una fuente de inseguridad internacional ya que aquella puede provocar la emergencia de células terroristas, la emisión de refugiados a otros países, la piratería, el tráfico ilegal de bienes y personas, el contagio de enfermedades, el crimen organizado, etc. (2013, 31) Por tanto, se interpreta que la prevención o resolución de conflictos en el área en concreto, esto es, las acciones dirigidas a restablecer “seguridad”, son un instrumento de enorme relevancia para mitigar los efectos colaterales que la inseguridad pueda ocasionar (Paris 2001, 93). Canadá ha sido uno de los países que más lo ha promocionado y aplicado en sus programas políticos, los cuales han reflejado una agenda centrada en la prevención de los conflictos, su resolución, en la protección de los civiles, etc. (Paris 2001, 90).⁵

La segunda vertiente de la seguridad humana, interpreta el concepto desde un enfoque más amplio y multidimensional centrado en carecer de necesidades (*freedom from want*), que engloba a la vez el “tener cubiertas las necesidades básicas” y “carecer de miedo”. Esta vertiente conforma las bases del extendido paradigma de desarrollo socio-económico basado en las necesidades humanas, cuyo programa político-normativo se ha ido construyendo en el marco de diversos organismos de la ONU, como el PNUD, la Comisión de seguridad humana o el Banco mundial (Francis 2010, 197). Ha permitido plantear e introducir nuevos retos y temas en las agendas internacionales para la seguridad

⁴ Esto es, ausencia de violencia, ausencia de guerra.

⁵ A raíz de la Convención de Ottawa (1997) en la que Canadá firmó el tratado de minas contrapersona, Noruega inició una colaboración estrecha con este país. En 1998 constituyeron un partenariado de acción a través de la Declaración de Lysoen, que tenía como propósito continuar trabajando en este sujeto así como en temas relacionados con la Corte penal internacional, la proliferación de armas pequeñas, el tráfico de drogas, el crimen organizado, el papel de los niños en los conflictos armados, etc. (Morillas 2007, 52). En 1999 ambos países crearon la red *Human Security Network* (1999), un grupo formado por ministros de asuntos exteriores de trece países diferentes que tenían como cometido promover a escala internacional el concepto de seguridad humana basado en esta vertiente (ONUc).

y el desarrollo (Grasa, 2007, 10), como la seguridad económica, alimentaria, personal, medioambiental, comunitaria, etc. (Newman 2005, 26). Según Tadjbakhsh, este concepto “proporciona los medios para evaluar las causas profundas del conflicto (ya sea intraestatal o interestatal), para proponer políticas adecuadas en el afán de resolver las crisis y para proporcionar los medios en la construcción de una paz sostenible” (2005, 2).

Esta vertiente es defendida por Japón, tal y como se refleja en su libro diplomático azul que sostiene que “los esfuerzos deben ir dirigidos para hacer frente a las amenazas de vida, a construir medios de vida y para la dignidad de las personas”.⁶ Esto es, luchar en contra de la pobreza, la inseguridad alimentaria, la destrucción del medio ambiente, el tráfico de personas, armas, drogas...⁷

2.1.2. La construcción de la paz y su evolución (años 80-2014)

Los cambios acaecidos en el sistema internacional a partir de la década de los noventa, además de modificar la noción de seguridad, transformaron las prioridades y estrategias de las intervenciones en la construcción de la paz y gestión de los conflictos (Richmond 2004). Del mantenimiento de la paz, centrado en mantener el status quo, se pasó a construir la paz que tiene que ver más con gestionar el cambio (De Coning 2006, 2). A continuación explicaremos estos cambios así como la evolución de las intervenciones a lo largo de los años que han ido cambiando en función del mandato establecido, de los actores y organismos que han participado y de las estrategias y preocupaciones de los estados miembros.

⁶ Ministerio de asuntos exteriores de Japón 2000, citado por Morillas 2007, 53.

⁷ En 1999 Japón consiguió crear un fondo en la ONU que dos años después se convirtió en la “Comisión sobre la seguridad humana”, copresidida por Amartya Sen y Sadako Ogata. Esta Comisión se inició con cometido de consensuar un concepto común en torno a la seguridad humana y definir un programa de acción, que debía situar este concepto en el núcleo de todas las actividades emprendidas por la ONU. En mayo del año 2003, los copresidentes de la Comisión (Sen y Ogata) presentaron al Secretario general Kofi Annan un informe final llamado “La seguridad humana ahora” (Comisión de la seguridad humana 2003). Entre otros elementos, este informe enfatiza que “la seguridad humana significa proteger las libertades vitales”. Para que ello sea posible, propone el establecimiento de democracias en el sí del sistema político de un estado al ser mecanismos que pueden garantizar la seguridad y el desarrollo humano puesto que permiten participar a la ciudadanía con igualdades y derechos. La Comisión resaltó seis esferas que debían ser potenciadas: 1. Proteger a las personas en conflictos violentos; 2. Proteger y potenciar a las personas que se trasladan. 3. Proteger y potenciar a las personas en situaciones de post conflicto. 4. Inseguridad económica. 5. La salud como elemento de la seguridad humana; 6. Conocimientos, preparación para la vida y valores como elementos de la seguridad humana.

2.1.2.1. Finales de los años 80-mediados de los años 90⁸

Las intervenciones en construcción de la paz pasaron de basarse en operaciones de mantenimiento de la paz implementadas desde un paradigma tradicional que dominaba la era westfaliana practicada durante la guerra fría, caracterizada por la imparcialidad, el mínimo uso de la fuerza y el consentimiento previo del estado en el que se quería intervenir (Bellamy y Williams 2004, 3), a aplicarse en base a nuevos consensos, principios y valores, como el humanitarismo o el internacionalismo. Esta transformación se vio influenciada por un aumento de conflictos de carácter interno o doméstico⁹ en el que la población civil era el principal objetivo y el incremento de la relevancia de la ONU en el plano internacional, que la consolidó como institución líder en este asunto.¹⁰ Las intervenciones aparecieron como operaciones multidimensionales que abarcaban distintas dimensiones, desde el aspecto humanitario, político y de seguridad (Paris 2004a, 3) con el cometido de implementar acuerdos de paz comprensivos y estabilizar las áreas dónde se intervenía. En estas misiones, se priorizaba la construcción de democracias basadas en valores liberales (ampliación de derechos sociales, civiles y políticos, promoción de los derechos humanos, promoción de procesos formales e informales de participación política, reformas de las instituciones de gobierno, elecciones y el establecimiento de una economía de mercado) (Richmond 2004, 88), reflejando la influencia de los discursos e ideas del internacionalismo liberal (Heathershaw 2008, 599).¹¹ Para este fin, la comunidad internacional proponía un programa comprensivo político y de seguridad de corte liberal con el propósito de convertir las estructuras políticas y sociales del país en cuestión en democracias (Albert 2010, 31).

Los fundamentos de este nuevo enfoque en las operaciones de paz se resumieron a nivel dogmático por el Secretario general de la ONU Boutros Boutros-Ghali en su documento *Un programa de paz*

⁸ Estos subapartados se basa en el cuadro que propone la autora Kristine St-Pierre (2008, 5-6) que clasifica las operaciones de paz en cuatro grandes etapas: 1. Finales de la década de los 80-principios de la década de los 90; 2. Mediados de los 90-finales de los 90; 3. 1999 hasta ahora (que, 4. incluye una subdivisión relativa a las operaciones post 11-S).

⁹ En el año 1990, un 94% de los conflictos armados entraban en la categoría de guerras civiles (Paris 2004a, 1).

¹⁰ Entre el 1989 y el 1994, el Consejo de Seguridad autorizó 20 nuevas operaciones de paz, incrementando su personal dedicado de 11.000 a 75.000 (ONUe). Véase el caso de la operación en Angola (UNAVEM I y II, 1989-1991 y 1991-1995), Camboya (UNTAC, 1992-1993), El Salvador (ONUSAL, 1991-1995), Mozambique (ONUMOZ, 1992-1994) o Namibia (UNTAG, 1989-1990), Somalia (UNSOM I y II, 1992-1995).

¹¹ Mateos sostiene que esta corriente de construcción de paz llamada *ortodoxa-liberal* y se caracteriza por promover la democracia, el buen gobierno, el desarrollo y la economía de mercado mediante métodos *bottom-up* y *top-down* (Mateos 2014, 89).

(Boutros-Ghali 1992). La elaboración de este documento fue solicitado por el Consejo de Seguridad en la declaración del 31 de enero de 1992, aprobada después de la primera reunión celebrada con los Jefes de estado y de gobierno, en el que Boutros-Ghali fue invitado a preparar un "análisis y recomendaciones sobre los mecanismos para fortalecer y hacer más eficiente, en el marco y las disposiciones de la Carta, la capacidad de la ONU para ejercer roles de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y de mantenimiento de la paz" (Boutros-Ghali 1992).

Un programa de paz desarrolla y, a su vez, desgana los conceptos de la agenda de construcción de la paz post-guerra fría, enfatizando la revitalización de la ONU y su función como garante del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la justicia, los derechos humanos y el bienestar social global; en segundo lugar, reflexiona sobre los cambios globales producidos después de la guerra fría, enfatizando la naturaleza cambiante de las amenazas a la seguridad (Boutros-Ghali 1992). En tercer lugar, identifica y define cuatro de las principales y posibles acciones que los actores implicados en procesos de paz pueden desarrollar. A continuación las mencionaremos debido a su alto valor normativo y metodológico para las futuras acciones de los actores internacionales implicados en temas de paz y seguridad y su relevancia respecto a nuestro objeto de estudio:

1. La diplomacia preventiva, que consiste en frenar o limar tensiones antes de que se conviertan en conflicto, mediante la mediación de un actor imparcial que promueva el diálogo entre las partes. Incluye acciones como la implementación de medidas que ayuden a generar confianza entre las partes, investigaciones sobre los hechos ocurridos (*fact finding*), medidas de alerta temprana (*early warning*), despliegue preventivo de fuerzas militares o creación de zonas desmilitarizadas.
2. El establecimiento de la paz (*peacemaking*), que se produce en contextos de conflicto armado o de escalada de violencia en los que una tercera parte interviene para que las dos partes en conflicto lleguen a un acuerdo. Incluye acciones como la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia para la resolución de disputas, la provisión de recursos materiales y humanos para que las circunstancias que provocaron el conflicto mejoren o la aplicación de sanciones económicas y diplomáticas. En caso de que todas las medidas pacíficas hayan fracasado, puede implicar el uso coercitivo de la fuerza militar (*peace-enforcement; imposición de la paz*) esto es, el despliegue de tropas militares internacionales entre las dos partes en conflicto, que pretende estabilizar la zona o forzar o garantizar un cese al fuego.

3. Las intervenciones para el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), normalmente ejecutadas por la ONU, pretenden generar las condiciones apropiadas para una paz duradera. Para que puedan realizarse, requieren del cumplimiento de tres principios creados durante la guerra fría: el consentimiento de las partes en conflicto, la imparcialidad y el no recurrir al uso de la fuerza excepto en legítima defensa y en defensa del mandato. Además, debe existir un acuerdo político o un alto el fuego entre las partes involucradas. Comprenden acciones tales como el despliegue de observadores de derechos humanos, la preparación y monitorización de elecciones nacionales, la protección a los agentes que se encargan de distribuir la ayuda humanitaria y de refugiados o el apoyo a la constitución de un cuerpo militar y policial que garantice la seguridad nacional.

Tanto el establecimiento como el mantenimiento de la paz prevén acciones dirigidas al desarme y la integración de excombatientes, la repatriación de los refugiados, el asesoramiento y entrenamiento de un cuerpo de seguridad nacional, la celebración de elecciones democráticas, la protección de los derechos humanos, la reforma o refuerzo de las instituciones gubernamentales y la promoción formal e informal de procesos de participación política.

(4) Finalmente, la construcción de paz, o consolidación de la paz en la traducción oficial al castellano que usa la ONU, en situación de post conflicto bélico (*post-conflict peace-building*), que supone la ejecución de proyectos a medio- largo plazo que vayan ligados a las acciones emprendidas en las etapas anteriores y promuevan una paz durable (Boutros-Ghali 1992).

2.1.2.2. Medios-finales de los años 90

Los métodos insertos en *Un programa de paz* suscitaron debates, sobre todo entre los estados occidentales que previeron que este tipo de operaciones definidas no tenían en cuenta los riesgos que corría su personal. Estos debates se evidenciaron con el fracaso que supuso la operación de paz en Somalia de la ONU (UNOSOM, 1993) con mandatos de imposición de paz (capítulo VII) (basados en un modelo de corte conservador-realista¹²) en el cual murieron 24 pakistaníes y 18 soldados

¹² Este modelo convivió con el liberal-ortodoxo durante la década de los noventa. Fue aplicado en el caso de Somalia, Bosnia, Ruanda, la República Democrática del Congo o Haití (Mateos 2014, 92). Difiere del otro en que normalmente implica una intervención militar de tipo *top-down* con mandatos de imposición de la paz.

estadounidenses¹³ (Global Policy Forum 2002). Somalia (1995), junto con Ruanda (1994) y Srebrenica (1995), consideradas de la segunda generación de operaciones de paz (Paris & Sisk 2007, 3) evidenciaron también los límites de la ONU en acometer sus mandatos, al no proveer resultados satisfactorios.

En respuesta a ello, en 1995, a la luz del 50 aniversario de la ONU, el Secretario general presentó el *Suplemento a un programa de paz* (Boutros Ghali 1995). Este documento pretendió calibrar las altas expectativas que las operaciones de paz complejas suscitaban, delimitando su alcance y presentando nuevas líneas para futuras operaciones. Resaltó la importancia del “consentimiento de las partes”, como prerequisite para el éxito de las operaciones de paz, volviendo a una definición más restrictiva, propia de la guerra fría (Global Policy Forum 2002). El Suplemento reflejó que las exigencias puestas en la ONU que imponían las operaciones de paz complejas, combinadas con una falta de recursos suficientes o voluntad política para acometerlas (tanto en la definición del mandato como en su implementación), estaban paralizando la capacidad de la ONU para responder con eficacia a las solicitudes de intervención o asistencia.

Sin embargo, perduraban otros aspectos que generaron debates y críticas en el medio académico relativos a precisamente el enfoque ortodoxo-liberal definido por Paris como “rápido y sucio”¹⁴ (2004a, 7) que predominaba en las intervenciones de la ONU. Una de las críticas se relacionaba con los escasos resultados proveídos. En este sentido, la inversión que debían asumir en tiempo, economía y recursos humanos en países principalmente del Sur, no siempre iba ligada al éxito de sus políticas que pretendían buscar una paz a largo plazo. Paris enfatiza que aunque las operaciones de paz de la ONU consiguieron reducir las hostilidades a gran escala (Angola, Liberia...), “no obtuvieron resultados tan satisfactorios en la provisión de una paz duradera a partir de la liberalización política y económica, puesto que muchas de ellas exacerbaban las tensiones o reprodujeron las condiciones que históricamente habían generado la violencia” (2004a, 6). Paris arguye que antes que liberalizar, las fuerzas internacionales debían concentrar sus esfuerzos en reformar profundamente las instituciones políticas del país en cuestión para así, garantizar la efectividad y legitimidad de los procesos.

¹³ Explicada en detalle en el capítulo 4.

¹⁴ Paris describe este modelo, que predominó en la década de los '90, como el que pretende liberalizar demasiado rápido y en ausencia de instituciones formales de gobierno, lo cual puede ir en detrimento del establecimiento de una paz duradera (Paris 2004a, 8). Convivió con el modelo “conservador-realista”, explicado anteriormente.

Otros autores (Richmond, Bellamy, Duffield o Chandler, entre otros) criticaron la estrategia aplicada porque seguía principios neoliberales que provenían de los estándares occidentales. Richmond arguye que: “el desarrollo y la transformación de la paz como discurso han llegado a un punto en que el uso de la fuerza y la intervención (en formas humanitarias) se ven legitimadas implícitamente por los requerimientos de la instauración de instituciones democráticas neoliberales como soluciones definitivas que prevén los procesos de paz a los conflictos.”(2004, 88). Alex Bellamy lo resume de la siguiente manera: “El objetivo primordial de las operaciones de paz se convierte, no tanto en generar espacios de negociación para resolver conflictos entre estados, sino más bien, contribuir de forma activa a la construcción de políticas, economías y sociedades liberales”.¹⁵ Heathershaw sostiene que este enfoque “refleja una comprensión racionalista de los asuntos humanos y asume un marco ético universal”. Continúa el autor apuntando que “las estrategias neoliberales o las tecnologías de gobierno, tales como el ajuste estructural, el buen gobierno y la sociedad civil” nacen de estos fundamentos (2008, 601). Richmond comparte con otros autores, como Duffield (2001) o Albert (2010), que uno de los objetivos de este modelo es el de servir a legitimar y justificar intervenciones de las fuerzas internacionales en determinadas áreas geográficas de interés estratégico para las mismas (2004, 88).

Si a esto le añadimos los efectos negativos que las doctrinas neoliberales generaban en las sociedades dónde se aplicaban, podían aparecer resultados contradictorios. La condicionalidad de la ayuda por ejemplo, implicaba la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal que entraban en contradicción con la promoción de democracias y buen gobierno ya que solían aumentar la desigualdad doméstica y los índices de pobreza (Abrahamsen 2000, Gills 1993, Robinson 1996, Stiglitz 2002, Paris 2004a, 6). En este sentido, la experiencia histórica sugería que “los fundamentos liberales sobre la relación entre el capitalismo liberal-democrático y el desarrollo presentaban graves deficiencias en ciertas partes del mundo” (Bellamy y Williams 2007, 198). En palabras de Bellamy & Williams: “la construcción de democracias liberales a largo plazo resulta ser una actividad contestada, cara y prolongada” (2004).

Este clima generalizado de escepticismo en torno las operaciones de la ONU hizo que los países redujeran los efectivos militares enviados en operaciones de paz, manifestando así una pérdida de ilusión hacia las últimas. Daremos un dato: el número de misiones de la ONU en África decayó de 7 en 1993 a 3 en 1999 y el despliegue de tropas se redujo de 40.000 en 1994 a 2.000 en 1999

¹⁵ Bellamy 2008, 4-5 citado por Chandler 2010, 20.

(Bermnan 2002, 1). Entre 1995 y 1999 la ONU lanzó tan solo una operación al este de Croacia y continuó una misión política en Bosnia. Además, hizo despliegues militares limitados con funciones de observación en Georgia, Tayikistán, Liberia y Sierra Leona y algunas misiones políticas. Esta situación condujo a que los donantes canalizaran más recursos hacia organizaciones civiles y ONGs (en detrimento de instituciones multilaterales como la ONU) en sus propósitos de contribuir a fomentar la paz. Heathershaw sostiene que “las experiencias negativas y las lecciones aprendidas de Somalia y Ruanda demandaron una implicación mayor con las bases sociales o la sociedad civil”, evitando la orientación estatocéntrica (2008, 601). Mateos además, añade que este cambio de enfoque se debió a la reducción de la implicación de la ONU en la gestión de operaciones de paz y a los efectos de los discursos sobre el clientelismo y la corrupción de las élites que provenían de interpretaciones neo-patrimonialistas¹⁶ del estado post-colonial africano (Mateos 2014, 93), que frenaron el envío de recursos económicos internacionales para proyectos estatales.

Este tipo de enfoque, que Mateos llama emancipador-transformador (la paz como emancipación y transformación) y Heathershaw llama como “el modelo de la paz como justicia”, promueve una metodología más basada en el *bottom-up* que centra sus acciones en el “reconocimiento de la otredad”, tiene más en cuenta la “apropiación local” de los programas implementados y el desarrollo social y económico de la población (Mateos 2014, 88).

2.1.2.3. Finales de los años 90- finales del 2001

A partir de junio del año 1999, la ONU fue solicitada para administrar Kosovo, bajo la protección de la OTAN, proveyó un gobierno temporal a Timor del Este y reemplazó las fuerzas de Nigeria en Sierra Leona (Durch; Earle; Holt; Shanahan 2003, 4). Este ímpetu que recobraron las operaciones de paz de esta institución instigó a que en el año 2000 se publicara el Informe Brahimi (2000), que adoptó el mismo nombre del presidente de la comisión que la produjo, imponiéndose como nuevo referente dogmático de construcción de la paz. Surgió de la petición del Secretario general de la ONU en aquellos momentos, Kofi Annan, en aras de subsanar los defectos y críticas que las operaciones de paz habían recibido (Durch; Earle; Holt; Shanahan 2003, 4). El informe se encargó de revisar, a nivel doctrinal y estratégico, las actuaciones de paz y seguridad de la ONU e incorporar un conjunto de

¹⁶ El neo-patrimonialismo (defendida por autores como Bayart, Reno, Berdal y Malone, entre otros) sostiene que la política post-colonial en África se basa en la informalización y privatización de las instituciones de gobierno y la suplantación del colonialismo por estructuras similares de patrón-cliente.

mejoras, fruto de la experiencia y práctica de la institución en este tipo de misiones. Supuso además una mayor institucionalización del complejo de normas y directrices que regulaban las mismas.

Entre las recomendaciones, destacamos la necesidad de definir mandatos reales, creíbles y claros, que puedan ser alcanzados. También propuso robustecerlos para que, bajo el capítulo VII, los cascos azules pudieran recurrir en mayor medida al uso de la fuerza (Durch; Earle; Holt; Shanahan 2003, XVI). A este tipo de misiones les llamó operaciones complejas (Brahimi 2000). Propuso además, desarrollar modelos de “Misiones integradas” en aras de fomentar la coherencia entre el trabajo de la ONU sobre el terreno, que se centraban en el desarrollo y la ayuda humanitaria, con la implementación de la propia operación de paz, centrada en la seguridad del país o región.¹⁷ Este modelo de Misiones integradas pasó a estandarizarse como la estructura de gestión implementada por la ONU y sirvió de inspiración para misiones futuras orquestadas por otras OR, tales como la UE o la UA (De Coning 2007, 4).

Las intervenciones de la ONU que se realizaron a partir del Informe Brahimi, que corresponden a la tercera etapa de operaciones de paz (St-Pierre 2008, 5-6) continuaban ubicándose en el marco del modelo de construcción de la paz “ortodoxo-liberal”, explicado en anterioridad. Richmond confirmó el predominio de este paradigma en la ONU en el que “construir la paz es sinónimo de cultivar estructuras liberales de gobierno” (citado por Bellamy & Williams 2007, 198).

Se continuó cuestionando su sesgo eurocéntrico y basado en métodos *top-down* y *bottom-up* (introducidos a partir del año 2000), que tendía a priorizar recetas impuestas desde el exterior a partir de unas directrices liberales (Duffield 2002, 151), dejando de lado las contribuciones que los sistemas locales podrían aportar a la gestión del conflicto (Albert 2010, 31). Los autores Endre Begby y Peter Burgess apuntan que “las reformas democráticas (que se realizaban en el marco de intervenciones humanitarias) se implementaban de una forma tal que eran percibidas por parte de los sujetos como una imposición desde el exterior y desde un enfoque de “justicia del vencedor” (2009, 92). En este sentido, sus programas no solían incluir de forma sistemática mecanismos de inclusión, participación, representatividad social o métodos tradicionales y locales de gestión política (Francis 2010, 198; Richmond 2011, 45 y 48). Ello podía provocar una alineación de los verdaderos protagonistas del propio proceso de paz (Nantulya 2001) e incluso perpetuar los conflictos (Albert 2010, 31). Algunos

¹⁷ La misión de la ONU en Burundi, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Haití, Kosovo, Liberia y el Sur del Sudán corresponden a estructuras de gestión de Misiones integradas (De Coning 2006, 4).

autores sugieren que para paliar este defecto, se deberían integrar normas e instituciones propias del país. Tal vez se obtendrían resultados más eficaces en la gestión de la diversidad cultural y promoción de enfoques alternativos a la reconciliación entre comunidades (Bujra & Hussein 2004, 5; Francis 2010, 198).

Uno de las maneras de obtener recursos y personal para implementar la agenda Brahimi fue la de generar lo que Alex Bellamy y Paul Williams llaman como “coaliciones de voluntades”, basadas en mecanismos regionales (2007, 194). Así lo sugería formalmente el Informe del 1999 del Secretario general de la ONU, Boutros-Boutros Ghali, que indicó que “existe una responsabilidad compartida de emprender una acción colectiva, sea mediante el Consejo de Seguridad o mediante instituciones regionales” (Boutros Ghali 1999, 320, 334). En este contexto, bajo el capítulo VIII de la Carta de la ONU, emergió un nuevo enfoque más regionalizado de la seguridad colectiva, aceptado por la comunidad internacional, que tuvo como objetivo incrementar la efectividad de las misiones de paz instaurando una corresponsabilidad entre las organizaciones regionales y la ONU (Franke 2006, 79-80). El regionalismo (Fawcett & Hurrell 1995; Hettne & Soderbaum 2006) en materia de seguridad, se presentó como la manera de afrontar los retos que imponía el sistema internacional, conllevando la revitalización de organismos regionales como la UA¹⁸. El deseo de los estados occidentales de continuar jugando un rol de liderazgo en las operaciones de paz pero con una implicación menor en tropas (Bellamy & Williams 2007, 194), hizo que se descentralizaran funciones en la gestión de conflictos de la ONU hacia las OR (Annan 2004). Esta descentralización se definió de diferentes maneras: compartir tareas/responsabilidades (*task/burden-sharing*), devolución... (Faal; Francis; Ramsbotham 2005, 54).

Debido a su proximidad en el terreno de actuación, las OR se percibieron como instituciones eficientes y sabedoras de las dinámicas sociológicas, políticas, económicas, culturales regionales y del conflicto en cuestión. Su familiaridad con las circunstancias del conflicto, la comprensión de la cultura política y de las agendas de los líderes, así como su alta motivación para pacificar la región, fueron factores que coadyuvaron a incrementar la confianza en ellas (Nhema & Tiyambe Zeleza 2008, 25). Sea como fuere, siempre partiendo del límite que impone el capítulo VII de la Carta, por el que la única legalidad para una operación de paz coercitiva o uso de la fuerza es la autorización previa y explícita del Consejo de Seguridad.

¹⁸ Bellamy y Williams sostienen que en esta revitalización, las organizaciones regionales desarrollan doctrinas que “canibalizarán elementos cruciales de las de Estados occidentales, especialmente de los EEUU, Gran Bretaña y Francia” (2004, 194).

La tendencia a descentralizar funciones hizo que, en la práctica, emergiera una división del trabajo entre la ONU y las OR, en la que las últimas pasarían a ser responsables del despliegue inicial de tropas y de estabilizar la situación, tras la autorización explícita del Consejo de Seguridad. La ONU, por su parte, se encargaría de desarrollar el resto de la intervención integral, relacionada con la pacificación y reconstrucción del estado (Franke 2006, 2).

Esta división de tareas, llamada también codespliegue entre las organizaciones africanas y la ONU, se plasmó en Burundi (2003-2004) dónde la UA desplegó inicialmente sus efectivos mediante la misión AMIB (2003) y la ONU continuó la labor de pacificación mediante la misión ONUB (2004); en Liberia (2003-2004) dónde la CEDEAO desplegó la ECOMIL en 2003 y, un año después, la ONU continuó su labor con la UNAMIL. O en Darfur (2004-2006) con la AMIS de la UA en 2004 seguida de UNAMID, liderada por la ONU en 2006 (De Coning 2006, 4).

Algunos autores defienden la eficacia de este reparto de responsabilidades puesto que permite explotar las potencialidades tanto de la ONU, como de la UA, incluso de las RECs (Faal, Francis, Kabia, Ramsbotham 2005, 55). Argumentan que las OR, por su doctrina y reglas de combate, pueden realizar con más efectividad y rapidez, el despliegue inicial de tropas y efectuar las operaciones de estabilización de la seguridad, aunque no exista un acuerdo de paz previo a la intervención. Sin embargo, no tienen la capacidad suficiente para implementar operaciones de paz multidimensionales (con componente militar, policial y civil). La ONU, por su parte, no tiene mandato para desplegar sus tropas en situaciones dónde no haya un acuerdo comprensivo de paz. Sus procedimientos y mecanismos de despliegue son más lentos, burocráticos y, a veces, no dan una respuesta adecuada a las necesidades sobre el terreno. Por ejemplo, cuando la ONU tiene luz verde para intervenir aún necesita unos 90 días para planificar y organizar el despliegue de sus tropas (De Coning 2006, 6). Es por ello que ambas se pueden complementar.

Sin embargo, existen opiniones críticas que tienen que ver con la coordinación del trabajo y la capacidad para ejecutar la totalidad del mandato. En relación al primer reto, ciertos autores alertan de los peligros del codespliegue ya que implica una corresponsabilidad clara y una división “real” de tareas que prevea el desarrollo de mecanismos de gobierno rigurosos que gestionen la coordinación ente las instituciones (Matrak 2007). Eso a menudo no se da. El caso de la UNAMID es el ejemplo más diáfano (véase UA 2014b). Consiste en una operación de paz híbrida considerada como un

ejemplo a “no seguir” por parte de la UA y de la ONU debido a las dificultades surgidas en la distribución de funciones (entrevista Wade 2013). El segundo reto tiene que ver con la necesidad de dotar o no a las OR de las capacidades suficientes para ejecutar la totalidad del mandato, en tanto que brazos ejecutores de la ONU (entrevista B.2.3 2013). Una de las discusiones que se está llevando a cabo actualmente en el Departamento de mantenimiento de la paz (Nueva York) entre representantes de la ONU y de las OR es precisamente el de dotar a estas últimas de tropas y mandatos requeridos para que puedan liderar el proceso íntegramente, pero la ONU se resiste a ello. Representantes de las OR defienden que la ONU tiene interés estratégico en continuar perpetuando esta división de tareas que impide que aquellas lideren la agenda por la paz en sus regiones (entrevista A1 2013). Este interés está vinculado a las agendas de los países miembros del Consejo de Seguridad y a la necesidad de que la ONU no pierda relevancia ni recursos en el ejercicio de su rol y sus funciones.

Para finalizar este apartado hablaremos de la responsabilidad de proteger (R2P) como nuevo debate del intervencionismo humanitario que está afectando a la agenda de construcción de la paz. El último emergió a partir de las intervenciones de Ruanda, Bosnia y Kosovo, cuyos resultados generaron un debate entorno la necesidad de que exista un “derecho de proteger” a las personas por encima de la soberanía estatal o, por el contrario, mantenerse estrictos a la no intervención y respecto de la soberanía nacional. De este debate surgió la R2P, acuñado por Francis Deng por primera vez a mediados de la década de los noventa (Covarrubias & Ortega 2007, 232). La R2P, en su concepto inicial, se vinculó con la idea de la doctrina de la seguridad humana, puesto que defendía proteger desde el ámbito internacional los derechos humanos de las personas, más allá de los límites de la soberanía estatal que ello implicara. Surgió del informe que realizó la Comisión internacional de intervención y soberanía estatal (ICISS por sus siglas en inglés) elaborado por el gobierno canadiense (2001), siguiendo con las pautas doctrinales marcadas por el Secretario de la ONU, Boutros Ghali (1999).

El concepto de R2P, altamente debatido y tratado por la comunidad política y académica parte de la presunción de que la soberanía va ligada a un conjunto de responsabilidades que el gobierno de un estado debe cumplir. Vincula así “soberanía” con la “responsabilidad” de ejercerla y la necesidad de que las autoridades políticas rindan cuentas tanto a la población que habita en el estado (en primer lugar) como a la comunidad internacional (en segundo lugar) (Notaras, & Popovski). En este sentido, especifica que: “la responsabilidad de la soberanía recae, en primera instancia sobre el estado”. No

obstante, “si el estado no puede o no quiere responder a esta responsabilidad, o si es el mismo el perpetrador de violencia, la comunidad internacional debe intervenir en su lugar, mediante el uso de la fuerza si fuera necesario” (ICISS 2001). La intervención internacional o R2P viene legitimada por la necesidad de actuar “a favor de la población civil”, principal víctima de los acontecimientos, que requiere de una autoridad superior que pueda proteger a los civiles y apoyar el restablecimiento de instituciones funcionales que retomen la soberanía de su estado (ICISS 2001).

En otras palabras, la R2P insta a que la comunidad internacional intervenga con propósitos humanitarios, de forma multilateral, en estados donde se perpetren graves violaciones de los derechos humanos sin disponer del consentimiento del estado en cuestión.¹⁹ Esta afirmación insta a los estados a proteger a los civiles en las crisis severas y, a su vez, crear e implementar mecanismos de prevención no-militares (Besada; Goetz y Werner 2010, 3). En 2005, la Asamblea General de la ONU aprueba un texto, ambiguo, que recoge la idea de R2P, en el que se incluye una dimensión tridimensional de la responsabilidad: prevención, reacción y reconstrucción (Besada; Goetz y Werner 2010, 3). Éste fue introducido por varias instituciones, entre ellas la UA en su versión africana sobre el “derecho de no indiferencia”.²⁰

El asentamiento de la R2P refleja dos cuestiones. En primer lugar, tal y como el ICISS enfatiza, se está produciendo una evolución de la soberanía que comienza a adoptar elementos propios de la seguridad humana en la que la persona pasa a ser objeto de protección internacional. Ello implica que la comunidad internacional tiene más acceso a áreas estatales que anteriormente eran exclusivas del estado (2000, 6). En segundo lugar, en el debate que se produce en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU en torno a la necesidad de flexibilizar o no la soberanía de los estados en favor de un sistema internacional más pacífico y estable, se impone la visión de Occidente y no la de China y sus aliados, que optaban por una interpretación menos “intervencionista” (Okeke 2011, 10).²¹

¹⁹ Acorde con este concepto, el Informe del Secretario general de la ONU, Boutros-Boutros Ghali especifica en 1999, que “existe una responsabilidad compartida de emprender una acción colectiva, sea mediante el Consejo de Seguridad o sea mediante instituciones regionales”.

²⁰ Explicado en el apartado “contexto regional” de este mismo capítulo.

²¹ El Primer Ministro del Reino Unido, Tony Blair refleja este posicionamiento dogmático declarando que la soberanía política de cada estado no puede servir como pretexto para dejar que los estados abusen gravemente de los derechos humanos de sus ciudadanos (Blair 1999). En este sentido, este grupo de estados defiende que la nueva agenda de consolidación de la paz puede (y debe) ser un instrumento de justicia capaz de responder a casos como el de Ruanda.

Este concepto se ha aplicado en el caso de Libia²² y de Costa de Marfil²³ en el que una coalición de estados intervino sin el consentimiento de las autoridades domésticas mediante el uso de la fuerza en aras de “proteger a los civiles” que estaban experimentando graves violaciones de los derechos humanos. Estas novedosas resoluciones abrieron una nueva brecha en la que se percibe un Consejo de Seguridad con voluntad de aplicar una política de protección a los civiles más robusta (Bellamy y Williams 2011, 826). Aunque, tuvieron unos resultados mixtos. En el caso de Libia, se criticó el número de víctimas mortales que generó la OTAN lo cual condujo a que surgieran dudas ligadas a la aplicación práctica de la Resolución 1970 que más que para proteger civiles, sirvió para cambiar el régimen. En el caso de Costa de Marfil, se le atribuyó la misma crítica sobre los propósitos de cambiar de régimen, lo cual hizo emerger detractores que cuestionaron la neutralidad de la ONU en este contexto (Bellamy & Williams, 2011, 835).

Una de las cuestiones claves es que, a pesar de la voluntad que refleja su concepto inicial de querer evitar otro Ruanda (1994), su aplicación por parte del Consejo de Seguridad no siempre se ciñe a las demandas que la “protección de civiles” requiere en los distintos conflictos. En este sentido, Bellamy y Williams citan a Chandler especificando que “el humanitarismo puede usarse por parte de los estados poderosos para legitimar su interferencia en los asuntos de los débiles” (2007, 199). Por ejemplo, la doctrina no fue implementada para parar el bombardeo de Israel a Gaza (2008) en el cual murieron un total de 1,400 palestinos (Cohn 2011).

Otra de las cuestiones en la que Marjorie Cohn (2011) hace hincapié es que se considera que la R2P va en contra la Carta de la ONU que enfatiza que los estados deben intentar arreglar sus disputas por medios pacíficos y de diálogo. Solamente cuando eso no es posible, en último extremo, se puede intervenir como acto de “defensa propia”. Los estados de Libia y Costa de Marfil no atacaron a ningún otro estado y “las intervenciones por cuestiones humanitarias no se consideran de defensa propia”.

2.1.2.4. Impacto del 11-S (2001) hasta el 2014

²² El 22 de febrero del 2011 el *Global Centre for the Responsibility to Protect* publicó un informe sobre la situación de Libia en la que llamaba a los miembros de la ONU a aplicar los tres pilares de la R2P. El Consejo de Seguridad, en su Resolución 1973 (17 de marzo) autorizaba a los estados a tomar las iniciativas necesarias para proteger a la población civil.

²³ El Consejo de Seguridad, en su Resolución 1975 (30 de marzo, 2011) autorizaba a los estados a tomar las iniciativas necesarias para proteger a la población civil.

A partir del 11 de septiembre del 2001 se impuso una nueva agenda de seguridad en los EEUU focalizada en la lucha contra el terrorismo, que generó cambios en la manera de concebir la seguridad y diseñar los programas de paz. La preocupación de los EEUU por su seguridad nacional, manifestada en la llamada “lucha global contra el terror”, supuso la revitalización de discursos de “seguridad nacional” más ortodoxos, neoconservadores y tradicionales, cuestionando incluso la fuerza normativa de la narrativa entorno de los derechos humanos que predominaba en la época (Sanahuja & Schünemann 2013, 113). Sanahuja y Schünemann sostienen que se marginalizó el carácter más social de los programas enfocados a la reducción de la pobreza y las desigualdades (2013, 114). Estos eventos apuntaron a una amenaza creciente de actores no estatales y “oscurecieron la distinción entre seguridad interna y externa y seguridad militar y civil” (St Pierre 2008, 7). Este cambio de preferencias hizo que se apostara por aplicar una agenda de construcción de la paz más de tipo conservador-realista (o como Heathershaw lo llama, la paz como orden (2008, 609)) en la que se priorizara el orden y la estabilidad del país, con programas de tipo *top-down* que buscaran la consolidación de un estado fuerte mediante intervenciones de corte militar (ver el caso de Irak o Afganistán) (Mateos 2014, 92, Heathershaw 2008, 610, Paris y Sisk 2007, 1). Se produjo pues, un proceso de securitización²⁴ de las políticas de ayuda al desarrollo y de la construcción de la paz que acorde con Sanahuja y Schünemann, presentó las siguientes características (2013, 114-118):

1. “El retorno a la seguridad nacional como justificación de la ayuda externa”. Esto es, se percibió un incremento sostenido de la ayuda al desarrollo destinada principalmente a la lucha contra el terror. Se vinculó la emergencia del terrorismo con la pobreza, destinando el presupuesto de ayuda al desarrollo a países que presentaban severos índices de pobreza y gobiernos disfuncionales (llamados estados frágiles o fallidos, depende del grado de erosión de sus

²⁴ El concepto de securitización fue presentado por primera vez en 1989 por parte de Ole Waever de la Escuela de Copenhague en su trabajo titulado “Seguridad del acto de habla: Análisis de la Política de la Palabra” (Charrett 2009, 10). Posteriormente, fue desarrollado por la Escuela de Copenhague, influido por el constructivismo, con autores como Buzan, Waever o De Wilde. Esta corriente alega que la seguridad se define a partir de un “proceso intersubjetivo y socialmente construido por el cual se reconoce una amenaza para un objeto de referencia particular y se considera digna de protección” (Charrett 2009, 13). Así, un asunto está securitizado cuando los actores principales del sistema internacional deciden darle importancia. Cuando ello se da, se elaboran medidas extraordinarias con carácter urgente y se despliegan los medios requeridos para abordar esta amenaza, que no requieren apenas de debate social y político para ser legitimados (Buzan, Waever, De Wilde 1993, 25). Por el contrario, un tema se desecuritiza o repolitiza cuando es desplazado de la agenda de seguridad e introducido en la agenda política. Por ende, vuelve a ser debatido en el marco de un sistema político y abordado a partir de instrumentos comunes. En este sentido, seguridad se opone a política (McDonald 2008, 569). La Escuela de Copenhague en un primer momento, define “seguridad” a partir de un contexto militar y en el que seguridad significa supervivencia. Este concepto incluye las amenazas a los estados (el gobierno, el territorio y la sociedad). Aunque, esta escuela evoluciona proveyendo un marco más multisectorial con una agenda más amplia que incluyen cuatro categorías del concepto de seguridad: político, económico, de la sociedad y del medio ambiente (Peoples, Columba & Vaughan-Williams 2010, 9-10). Este concepto amplio implica que los asuntos que pueden ser securitizados son más y van más allá de los elementos clásicos de la seguridad del estado.

instituciones), en los que se estimaba que podían emerger células terroristas que podrían eventualmente atacar a los países emisores de la ayuda²⁵. En otras palabras, la ayuda al desarrollo otorgada se justifica para prevenir y preservar la seguridad nacional de los mismos estados. Se canalizó a través de programas para la construcción de la paz con estrategias dirigidas a la construcción del estado.²⁶

2. En consecuencia, la ayuda humanitaria se politizó, militarizó e instrumentalizó, en base a las exigencias de la guerra. Los OI con fondos para la ayuda humanitaria dejaron de ser percibidos como imparciales al entregar estos paquetes a los grupos afines a sus políticas. Fueron frecuentemente atacados por parte de grupos contrarios a la intervención internacional, lo cual en algunos casos provocó que abandonaran el territorio en cuestión.²⁷
3. El sujeto que debía ser receptor de la construcción de la paz era el “estado fallido o frágil” que pasó a ser percibido como una amenaza global, al poder convertirse en centro de operaciones del terrorismo internacional (De Coning 2006, 3)²⁸. Se consideraba al estado fallido como un medio social parecido al de una anarquía internacional (Heathershaw 2008, 610). Desde un punto de vista crítico, el término “estado frágil o fallido” supuso comparar sistemas desde un prisma occidental y una necesidad de exportar el modelo occidental a países que carecían de tradiciones democráticas westfalianas. Este discurso contribuyó también a reforzar el vínculo causal entre recursos naturales y violencia armada (guerra por recursos) lo cual simplificó las causas del conflicto, conduciendo a interpretaciones poco matizadas de la realidad social en que se intervenía (Ruíz Giménez 2013a, 22).
4. La narrativa de los estados frágiles o fallidos generó un cambio en las prioridades geográficas. África pasó de no ser una prioridad para los países donantes a recibir de nuevo atención internacional, al ser el continente que concentraba mayores índices de conflictos y estados fallidos o frágiles.²⁹ Los donantes destinaron más ayudas e intervinieron más³⁰, las OI

²⁵ Véase el caso de Somalia, la región del Sahel, Nigeria...

²⁶ Entendemos construcción del estado como la construcción de instituciones de gobierno legítimas y efectivas (Paris y Sisk 2007, 1).

²⁷ Véase el caso de Somalia en el capítulo 4.

²⁸ Van Brabant sugiere ocho características que definen un estado frágil: 1. Incapacidad para cumplir con las funciones básicas, tales como la provisión de seguridad y los servicios básicos; 2. Capacidad institucional y política débil; 3. Incapacidad para tomar decisiones; 4. Declive económico; 5. Incapacidad para proteger a sus ciudadanos o en ser en sí mismo una amenaza a sus ciudadanos; 6. Inestabilidad política y conflictos violentos; 7. La pérdida del monopolio sobre el uso de la fuerza, posiblemente, la pérdida de control sobre todas las áreas de su territorio; 8. Dificultad para cumplir con las obligaciones internacionales (2010, 1).

²⁹ Véase el envío de tropas por parte de la intervención de la UE en las misiones en Chad, Guinea Bissau, Mali, Níger, RDC, Somalia o el Sur de Sudán (Ruíz-Giménez Arrieta 2013a, 27).

intensificaron su actividad y los regionales, entre ellos la UA, experimentaron reformas institucionales que les permitieron ejercer un mayor grado de intervención en sus países miembros.

5. La construcción de la paz en estos “estados fallidos o frágiles” se basó en programas de construcción del estado que fomentaran unas instituciones fuertes y estables que fueran capaces de garantizar la seguridad. Mateos, citando a Paris y Fukuyama, explica como estos autores, con diferencias en sus posicionamientos ideológicos, definen este modelo como “institucionalizar antes que liberalizar”, esto es, reconstituir estructuras gubernamentales efectivas y legítimas en países en conflicto que garanticen que la violencia no va a resurgir. Esta institucionalización se presentó como un requisito previo para que la liberalización política posterior, pudiera realizarse efectivamente y contribuyera a que la paz fuera duradera en el tiempo. Para conseguir estas instituciones, especialmente las de seguridad para que pudieran asegurar la estabilidad y el orden, la intervención militar se percibió intrínseca en el proceso. Heathershaw (2008, 611), citando a Berger y Scowcroft, define este proceso como estabilización (del país en que se interviene) y reconstrucción.
6. En la institucionalización del estado, la agenda de los derechos humanos o de la democratización se dejaron de lado, pues pertenecían a la segunda etapa de la liberalización. Se priorizó una agenda basada en la seguridad que enfatizaba programas destinados a desarrollar y consolidar la seguridad nacional del estado en cuestión (reforma del sector de seguridad, programas de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes, etc.). Esto supuso que la gobernanza de un estado se mirara más en términos de seguridad que en su capacidad de proveer desarrollo a su población.

Este modelo ha recibido críticas entre la comunidad académica, algunas de las cuales pretenden introducir nuevas variables y principios para que este proceso se lleve de forma más efectiva. Heathershaw argumenta que uno de los elementos criticados de este enfoque de construcción del

³⁰ Se creó la AFRICOM (Comando de los EEUU en África, por sus siglas en inglés) (2007) para reforzar la presencia militar de los EEUU en África, con el objetivo de intervenir y controlar zonas que requerían apoyo militar, según los parámetros de seguridad que regía la política exterior estadounidense. Para la consecución de sus objetivos, AFRICOM previó la capacitación de los ejércitos africanos y la dotación de recursos armamentísticos. Sus políticas no estuvieron ausentes de críticas debido a sus estrategias de militarización y rearmamento de un continente que, según las estadísticas mundiales, experimentaba de los índices más bajos en paz y seguridad. Se le atribuía un carácter *neo-colonizador* y *estratégico* al pretender implementar la agenda de seguridad de los EEUU, más allá de sus consecuencias reales en términos de seguridad humana o de desarrollo (Adebowale 2011, Nhamoyebonde 2010, Pan African News Wire 2011). El Reino Unido desplegó una misión en Sierra Leona (2000), Francia en Costa de Marfil (2002) y la UE en la República Democrática del Congo (Operación Artemis, 2003).

estado (*statebuilding*) se refiere al grado de legitimidad que reciben las instituciones (indispensable para que las últimas funcionen). La legitimidad, arguye el autor, se origina de forma intersubjetiva, como producto de un consenso entre la sociedad y las instituciones formales, en el que se acepta de forma tácita el cumplimiento de las leyes y normas. Partiendo de esta asunción, cuestiona que esta legitimidad pueda generarse a partir de unas fuerzas externas que tienen como propósito incrementar las capacidades de las instituciones de seguridad. El caso de Iraq y de Afganistán son un ejemplo de ello (2008, 612).

Van Bavart arguye que las críticas al modelo de *statebuilding* que se implementa en estados frágiles reside precisamente en categorizar a un estado como frágil. Este concepto, según el autor, es demasiado vago e impreciso. Se interpreta desde una visión ahistórica (sin tener en cuenta los factores que conducen a esta situación) y tampoco considera las lógicas informales de poder que muchas veces dan un orden social y político a las comunidades. Añade, se analiza desde un enfoque de estado neoliberal que no siempre funciona en todas las partes del mundo y que su uso, puede servir como pretexto para la "intervención" o puede "estigmatizar a un país", problematizándolo y presionándolo para que acepte pasar por una transformación institucional (2010, 2).

Paris y Sisk por su parte, defensores del *statebuilding*, sostienen que la implementación de este modelo ha presentado contradicciones que deberían subsanarse, si se pretenden obtener mejores resultados (2004, 4). Enumeramos algunas de estas. Una primera contradicción reside en pretender que una intervención exterior sirva para promocionar el autogobierno del estado dónde se interviene y que los actores internacionales se involucren demasiado en identificar a los líderes locales requeridos para garantizar la "apropiación" de los programas implementados. Ambas, dicen los autores, están en el centro de las preocupaciones de los actores que definen los programas de este modelo pues exigen que se calibre de forma adecuada las consecuencias de cada decisión adoptada o se tomen medidas para paliar los posibles efectos negativos. Otra contradicción que afrontan los coordinadores de los programas internacionales es la tensión que existe entre promover valores universales para remediar problemas locales. Así, deben saber usar ambos para garantizar que los programas sean aceptados por los civiles. Además, estos autores identifican dilemas que han aparecido en estas misiones: el dilema de la "huella" o las consecuencias sociales de la intervención, en términos de seguridad humana (por ejemplo, si la intervención ha reducido la desigualdad a medio plazo o ha provocado un incremento de la crisis humanitaria); el dilema de la *duración* de la misión, ya que si se excede en el tiempo, puede generar hostilidades por parte de la población o la no asunción de las

responsabilidades por parte de los actores locales requeridas para estas políticas; el dilema de la *participación*, esto es, garantizar que los derechos políticos se amplían y todas las fuerzas políticas tienen espacio en la arena de juego; el dilema de la *dependencia*, que iría en detrimento del objetivo de este modelo que pretende construir unas instituciones estables y autónomas y el dilema de la *coherencia* de la estrategia internacional que se aplica que a menudo tiende a ser contradictoria. En este sentido, proponen diseñar unas intervenciones más efectivas y sostenibles, que tengan en cuenta todos estos elementos.

En este contexto, el modelo conservador realista del 11-S convivió con el ortodoxo liberal que fundamentaba buena parte de las operaciones de paz de la ONU. El escepticismo de los EEUU en relación a las operaciones de paz lideradas por la ONU, cambió de forma tímida hacia un enfoque más basado en el multilateralismo, proporcionando una contribución de un 26,7 por ciento del presupuesto global de mantenimiento de la paz de la ONU (St Pierre 2008, 7). La última tuvo un rol importante en el continente africano, cuya importancia estratégica incrementó en la agenda internacional de paz y seguridad, tal y como hemos mencionado anteriormente. En 2008, de las 20 misiones de la ONU desplegadas en todo el mundo, 10 estaban en África, con un presupuesto de 7.000 millones de dólares y más del 70% del personal desplegado (Ruíz-Giménez 2011, 8). Y de ellas, seis eran consideradas operaciones de paz largas y complejas. Esto explica que un 75% de sus 88.000 militares, policía o civiles que trabajaban en la construcción de la paz estuvieran en África. La importancia del continente se plasmó en el presupuesto en *peacekeeping* de la ONU: de los 5 billones de dólares US presupuestados entre 2005-2006, el 77% se destinó a África (De Coning 2006, 3).³¹ En esta nueva fase de despliegue, los cascos azules provinieron principalmente de países no occidentales (China, Ghana, Kenia o Nigeria) debido a la reticencia que generaba en los países occidentales enviar tropas a conflictos africanos.

2.1.3. Elementos definitorios de la construcción de la paz

Como hemos visto en los apartados anteriores, la agenda de construcción de la paz actual concibe el establecimiento de la paz como un proceso de reconstrucción y transformación social y política que se establece en el marco de intervenciones humanitarias cuyos actores que las implementan pueden

³¹ La ONU tenía misiones desplegadas en Burundi (BINUB, misión establecida en 2006), Chad (MINURCAT, 2007), Costa de Marfil (ONUCI, 2004), Liberia (UNMIL, 2003), la República Democrática del Congo (MONUC, 2000), Etiopía y Eritrea (MINUEE, 2000), el Sahara (MINURSO, desde 1991), Sierra Leona (UNAMSIL 1999-2005) y Sudán (UNMIS, 2005), entre otros (Ruíz-Giménez 2011, 8).

recurrir al uso de la fuerza en caso requerido (Richmond 2004, 87). Este proceso que se lleva a cabo a partir de operaciones multidimensionales (sean de la ONU o regionales), engloba múltiples objetivos y funciones que van desde la estabilización del país hacia la reconstrucción propia de la etapa post-conflicto. Oscar Mateos, citando a otros autores, como Marina Ottaway, Paris o Christopher Cramer argumenta que se identifican cuatro ámbitos de intervención que se desgranar en actividades y programas específicos, generando un modelo estandarizado (aunque como hemos visto, con aplicaciones distintas, en función del contexto histórico, geográfico y de los actores que lo implementen). Éstos ámbitos son: i) el de seguridad y gobernanza, ii) el de la democratización y la participación política, iii) el de la recuperación socioeconómica y liberalización económica y iv) el de justicia transicional (2014, 28).

El ámbito de la seguridad y gobernanza se refiere al momento en que los militares despliegan la misión con mandatos de “estabilizar” el nivel de violencia. Esta fase incluye el desarrollo, por parte de los militares o de un componente civil, de *programas de DDR* (desarme, desmovilización y reintegración de antiguos combatientes) que contribuyan a disminuir el número de combatientes implicados en la violencia y reduzcan los índices de militarización; el fomento de *reformas del sector de la seguridad*, que garantice un ejército robusto y unas instituciones capaces de proveer seguridad pública a su población y; el establecimiento del *imperio de la ley*, que permita incrementar la legitimidad y la rendición de cuentas (*accountability*) de los procesos e instituciones que se generen (ver Mateos 2014, 30). Los autores Bryden, Donais y Hänggi (2005) también incluyen aquí la justicia transicional, que permita un sistema de reparación de víctimas. Todos estos programas deben establecer mecanismos de coordinación sistemáticos que les permitan vincular las actividades de cada subárea. Como dicen estos autores, “en situación post-conflicto, gestionar el superávit de armas pequeñas y ligeras (vinculado a los DDR) es a menudo imposible en ausencia de unas instituciones de seguridad pública (reforma del sector de la seguridad) que dispongan de una cierta confianza por parte de la población (imperio de la ley)” (2005,4).

Un segundo ámbito de acción es el relativo a la *democratización* y la *participación política* o a la “liberalización política” (Mateos 2014, 36). Según Charles T. Call y Susan E. Cook y como hemos argumentado, la comunidad internacional tiene disposición a crear regímenes políticos democráticos en situaciones de post conflicto, replicando el modelo de democracias occidentales (2003, 233). Continúan

los autores sosteniendo que los donantes relevantes aplican este paquete estándar que Marina Ottaway llama “modelo democrático de reconstrucción”, que engloba actividades tales como las elecciones, la creación de una constitución, la reforma de la administración local o el apoyo a grupos de la sociedad civil y partidos políticos (2003, 233).

Un tercer componente se refiere al de fomentar medidas para la recuperación socioeconómica y la liberalización económica que dice Mateos, incluye el despliegue de programas humanitarios y de desarrollo. Este componente tiene como objetivo fomentar programas y actividades que puedan proveer de bienes y servicios públicos a la población así como fomentar la creación de actividades económicas.

Un último componente se refiere al de la justicia transicional y la reconciliación social, que tiene como propósito reparar los daños cometidos durante el conflicto a las víctimas y fomentar la cohesión social. Para los autores Bryden, Donais y Hänggi, se trata de un “conjunto de estrategias para afrontar y abordar crímenes vinculados a la guerra así como sus consecuencias. Un mecanismo que puede reparar a las víctimas de los daños causados, promover la reconciliación, las reformas de las instituciones y restablecer el imperio de la ley” (2005, 20).

De Coning sostiene que para que este proceso de construcción de la paz se implemente, se requieren de numerosos actores de distinta índole (públicos, privados, internacionales, regionales o locales) que de forma conjunta, desempeñen las actividades que requiere cada fase. Estos actores se constituyen como “entes independientes, con sus propósitos organizacionales, sus mecanismos de acceso a los recursos” y agendas específicas. Continúa el autor sosteniendo que una característica distintiva de todos ellos es que “son interdependientes, puesto que ninguno puede obtener su propósito por sí solo” (2007, 10). De allí la necesidad de esforzarse para establecer mecanismos de coordinación sistemáticos que garanticen un mínimo de coherencia entre sus acciones y eviten duplicación de tareas, gastos innecesarios o reduzcan la capacidad de proveer el servicio adecuadamente.

De Coning, citando a Peter Uvin, explica que a menudo esta coordinación no se da debido a la pluralidad de actores que participan, los costes que implica establecer buenos mecanismos de coordinación, las agendas de los donantes que determinan sus acciones o la competición por acaparar espacios que les permitan continuar siendo relevantes (2007, 8). Uvin además, añade que la coherencia entre estrategias puede verse minada por la falta de conocimiento del contexto socio-político dónde estos actores interactúan, lo cual les puede llevar a análisis dispares que conllevan una definición de los problemas y estrategias diferentes: “embajadores o coordinadores de la ayuda y de

programas suelen tener la sensación de que no saben realmente lo que pasa (sobre el terreno), incluso en las áreas que ellos deben trabajar” (2002, 10).

Además de estas, otra de las críticas que se le ha hecho de la construcción e la paz actual y que recoge las que se han mencionado en el apartado anterior es el hecho de fomentar una paz "virtual" (o negativa, esto es, la ausencia de conflicto).³² Se considera que una situación reúne las características de este tipo de paz virtual cuando, a partir de la implementación de un conjunto de programas que van dirigidos a construir el estado, implementado desde actores internacionales, se obtiene una suerte de calma con índices de violencia menores. Aunque en la práctica, esta situación no suele abordar las causas o raíces de la violencia ni suele desarrollar métodos indígenas para obtener mayores índices de paz, por lo que a menudo, suele esconder un conflicto latente que puede desembocar en una escalada de violencia (ver el ejemplo de Irak, Afganistán, Somalia o la RDC).

En palabras textuales de Richmond:

“la paz virtual es a menudo poco más que una quimera, un implante superficial, trasplantado en un terreno sin agua, depende de recursos externos, y está sujeto a la incertidumbre en torno a la longevidad del compromiso externo. Cuando existe una paz virtual, tiende a enmascarar las realidades culturales, sociales, y económicas más profundas de la violencia. La paz no es la guerra, incluso en estos lugares, pero es una expresión de dominación relativa o hegemonía por parte de personas ajenas que participan en su nivel más básico” (2005, 205-6).

A modo de recapitulación, en este apartado sobre el contexto internacional hemos repasado dos conceptos en sus distintos matices (la seguridad humana y la construcción de la paz), su evolución y su concreción institucional en el tiempo. Hemos enfatizado el análisis en el segundo, puesto que aunque ambos hayan influenciado en el marco discursivo de la APSA, la construcción de la paz en concreto, nos ofrecerá un marco a partir del cual interpretar el objeto de nuestro estudio de caso: la AMISOM en Somalia.

2.2. Ideas y hechos del contexto regional

Tal y como explicamos en la pauta de análisis, nos serviremos del concepto de *comunidad de seguridad* como instrumento analítico para interpretar como se va desarrollando la identidad común y

³² El concepto de paz virtual ha sido defendido por autores como Chandler, Christopher Cramer o Richmond. Aunque fue Richmond quien lo introdujo por primera vez en el año 2005 en su libro *The Transformation of Peace*.

la cultura de seguridad en el seno de la comunidad de estados africanos. La interpretaremos como una combinación de elementos materiales (propios de la conflictividad africana) y normativos (significaciones compartidas de la realidad, creencias...) que se van gestando en el suelo africano y van revitalizando e intensificando los lazos de la comunidad de seguridad en el continente. Veremos y detallaremos como estas ideas influenciaron en la configuración ideológica y normativa de la antigua OUA y su evolución permitió revitalizar y reconfigurar institucional y normativamente la recién creada UA.

Concretamente, nos ocuparemos de: a) La influencia del panafricanismo a la hora de plantearse la integración y estructura política e institucional que la comunidad africana deseaba para cooperar; b) el cambio lento del régimen de seguridad de la no interferencia hacia la noción de la “no indiferencia”, que se produce tras la guerra fría. A resultas, los estados africanos pasan de tener una cultura de seguridad basada en el régimen de la soberanía negativa que se manifiesta en el seno de la OUA, a ir adoptando de forma gradual un enfoque más intervencionista en las agendas domésticas y regionales; c) el principio de soluciones africanas para problemas africanos, esto es, la prioridad de los líderes africanos de poner los medios necesarios para resolver los asuntos africanos de forma independiente y autónoma; y d) la emergencia de un fuerte sentimiento de renacimiento africano en términos institucionales, económicos, sociales...

2.2.1. Ideas que inspiraron la OUA: el panafricanismo minimalista y el principio de no interferencia (años 60 hasta finales de los 80)

En este apartado vamos a explicar el paradigma del panafricanismo, de un lado y el principio de no interferencia, del otro. Explicaremos sus postulados y como se concretaron institucionalmente. Para entender la influencia del panafricanismo, en primer lugar, procederemos a definir el concepto en su origen que Fulbert Sassou Attisso describe como un movimiento político, filosófico, cultural y social que promueve el hermanamiento africano, la defensa de los derechos de las personas africanas y la unidad de África bajo un único estado soberano para todos los africanos, tanto de África como de la comunidad de la diáspora africana (2008, 21-26).³³ La primera página del movimiento panafricanista

³³ Una de las características principales del panafricanismo de principios de siglo XX es que no conforma ni una ideología ni una filosofía política. Más bien, constituye un sentimiento, una emoción, una aspiración para la paz que emerge de la injusticia cometida a lo largo de la historia, por unos actores extranjeros que pretendían dominar el continente africano y someterlo a su ley y criterio. Podría compararse a un movimiento religioso, con efectos movilizadores y unificadores que reclama un derecho legítimo del pueblo a defenderse contra sus agresores (2008, 19). De acuerdo con David Mitrany, el panafricanismo se inscribe en una lógica de pacificación de la región: “si las naciones son interdependientes económicamente y socialmente y su estabilidad nacional depende del mantenimiento de la paz, la guerra entonces será

traza el relato de los combates ideológicos surgidos a principios del siglo XX, a lo largo de los que han emergido tres tipologías de panafricanismo que Mwayila Tshiyembre ha estipulado en las siguientes categorías: el mesiánico, el maximalista y el minimalista (2002, 51-57).

En este apartado no abordaremos el mesiánico ya que su influencia se materializó a principios del siglo XX y durante el periodo de la descolonización, lo cual es irrelevante para nuestro objeto de análisis.³⁴ Repasaremos, en cambio, en qué medida influenciaron los dos últimos en el debate africanista de antes y durante la OUA y cómo se reflejaron normativamente a través de las disposiciones legales e institucionales de esta organización a favor de la construcción de una comunidad africana más unida.

Antes de la creación de la OUA, los postulados del panafricanismo aparecieron en los debates de los líderes africanos permitiendo orientar sus discursos entorno a la lucha contra la opresión racial, económica y social ejercida por las colonias (Adogamhe 2008, 2). Sus ideas giraban en torno a la necesidad de conseguir una unión entre estados que permitiera defenderse de las colonias y preservar su independencia como continente. Aparecieron dos corrientes distintas, la maximalista y la minimalista, que se diferenciaron en la manera en que este cometido debía desempeñarse.

La maximalista, según Tshiyembe, es una estrategia propiamente africana de recomposición geopolítica interna. Para sus impulsores, su objetivo último tenía que ver con la fundación de los Estados unidos de África, susceptible de conferir al continente negro el estatus de actor mayor en la escena mundial. Ello permitiría a sus dirigentes un mayor control de su propio destino (2003, 53). Este proyecto fue liderado inicialmente por Kwame Nkrumah (1909 -1972), primer ministro y presidente de Ghana (1957-1966) y padre de la independencia del país. En su libro *L'Afrique doit s'unir* (África debe unirse) (Nkrumah 1994), puso las bases ideológicas de este proyecto que se basaron en la necesidad de configurar una entidad supranacional capaz de homogeneizar una política común para África. Este movimiento generó una alianza de estados, llamada *Casablanca*, formada por Egipto, Etiopía, Ghana,

menos probable" (Okumu 2009, 93). En cada planteamiento político-cultural defendido por los padres del panafricanismo está inserta la cultura de la no violencia (Attisso 2008, 26).

³⁴ El panafricanismo mesiánico emergió a principios del siglo XX con la misión de rehabilitar las civilizaciones africanas, restaurar la dignidad del hombre negro y predicar el retorno a la madre patria. Es un movimiento generado desde fuera, instigado por algunos personajes que habían sido deportados o habían emigrado de África y vivían en las Américas (Tshiyembe 2010, 52). Algunos de sus autores más significativos son Henry Sylvester William (febrero 1869-marzo 1911), William Edward Burghart du Bois (febrero 1868-agosto 1963), Marcus Garvey (Agosto 1887-junio 1940) o Georges Padmore (junio 1903-septiembre 1959).

Guinea Conakry, Libia, Mali, Marruecos, Sudán, Túnez y el gobierno provisional de la República Argelina con Nkrumah y su compañero de lucha, Gamal Abdel Nasser Hussein (presidente de Egipto y padre de la independencia egipcia) como impulsores (Tshiyembe 2003, 54).

Por otro lado, aparecieron los defensores del paradigma minimalista con quien los maximalistas debían dialogar y consensuar en el seno de los congresos panafricanistas. Este paradigma es una estrategia para un *status quo ante*, fundada sobre el derecho inalienable de cada estado a una existencia independiente. Esto es, inviolabilidad de las fronteras heredadas del colonialismo, respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos domésticos de los estados africanos. La unidad panafricana, a diferencia de las ideas defendidas por el grupo *Casablanca*, se debía fundamentar en la cooperación económica. Por tanto, no apoyaban la idea de federarse políticamente. Esta vertiente minimalista fue defendida por el grupo de *Monrovia* (8-12 de mayo de 1961) liderado por las figuras paternalistas de Félix Houphouët Boigny (presidente ivoriense), Léopold Sédar Senghor (intelectual senegalés y presidente del país) y Tafawa Balewa (primer ministro nigeriano). En el grupo de Monrovia se hallaban estados como Liberia, Etiopía y casi todas las ex colonias francesas (Tshiyembe 2003, 55).

En 1963 se fundó la OUA, en base a postulados minimalistas que se impusieron sobre los maximalistas, configurando una institución con escaso mandato y poder para interferir en las nuevas independencias africanas (Sturman 2007, 3). Los estados optaron por no formar un gobierno de Unión africana debido a la preeminencia de los intereses nacionales y de un fuerte sentimiento nacionalista, por lo que la organización se limitó a convertirse en un simple instrumento de manipulación política y estratégica por parte de sus miembros (Tshiyembe 2003, 55).

La OUA buscaba varios objetivos. Dar apoyo a las luchas colectivas para la liberalización de los estados miembros del colonialismo, dar apoyo a la lucha contra el apartheid (situado en la parte Sur de África), incrementar la cooperación económica en el continente, así como, en caso de que el estado se hubiera independizado del régimen colonial, actuar como guardián africano de éstas frágiles independencias (Engel & Gomes Porto 2010, 1). La Carta fundacional de la OUA plasmó estos objetivos mediante las siguientes provisiones: “la OUA debe defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los estados miembros” (artículo 1, OUA 1963). Y “la OUA debe defender la no injerencia de los demás actores internacionales en los asuntos de un estado africano (OUA 1963, artículo 3)”. Unas disposiciones legales que reflejaban el *principio de no intervención*

(Murithi 2007b, 2), que es precisamente el otro paradigma que debemos enfatizar en este apartado al hablar de las ideas que dejaron huella en el diseño institucional de la OUA y que definieron las modalidades y parámetros de la cooperación multilateral así como de su cultura de la seguridad.

El principio de no intervención implicaba que sus órganos principales (el Consejo de Ministros y la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno) podían emitir resoluciones a favor de una intervención multilateral en un conflicto, siempre y cuando tuvieran el consentimiento previo de las partes enfrentadas. Así, muchas disputas intraestatales fueron consideradas asuntos internos y, por ende, su gestión concernía a los gobiernos implicados. Este principio respondió a la voluntad de la organización de proteger al estado de una intromisión de las potencias occidentales. Además, pretendió sentar las bases para una cooperación satisfactoria entre estados africanos (Walraven 2010, 32) impidiendo que la organización y los estados actuaran ante los numerosos conflictos internos que se producían en el continente (excepto en Congo en 1960-1964, Biafra 1968 y Chad 1981) (Ruiz-Giménez 2011, 3).

2.2.2. Cambios de rumbo: la necesidad de adecuar la OUA al contexto africano (década de los 90 y principios de siglo XXI)

En los inicios de los noventa, hubo una serie de cambios que propiciaron el surgimiento de tres tipos de consensos: un cambio en la cultura de la seguridad que supuso pasar del principio de no interferencia al principio de no indiferencia; emergió la idea de impulsar soluciones africanas a problemas africanos y; surgió el concepto de “renacimiento africano”. A continuación explicaremos cada uno de ellos y veremos porque fueron relevantes en el contexto de revitalización de la OUA.

2.2.2.1. Del principio de no interferencia al principio de no indiferencia

La caída del muro de Berlín marcó un antes y un después en la cooperación interafricana. De un lado, se produjo una proliferación de conflictos intraestatales, potencialmente regionalizables, así como un incremento de estados frágiles o fallidos. Emergieron conflictos de distinta índole en Liberia (1989), Somalia y Sierra Leona (1991), Argelia (1992) y Burundi (1993) (Sturman y Hayatou 2010, 59). Del otro, como hemos explicado en el apartado de “contexto internacional”, se asentó una concepción post-westfaliana de la soberanía en la que se incrementó la legitimidad internacional para intervenir en

los estados en el marco de operaciones de paz de corte humanitario, con la seguridad humana como horizonte normativo en los programas implementados.

La cultura de la indiferencia de la OUA quedó un tanto obsoleta en relación a este contexto, al no permitirle a la organización ejercer un rol más acorde con las demandas sociales reales. Se la acusó de padecer una parálisis burocrática a la hora de gestionar sus asuntos, de constituir un club de dictadores que se alejaba de la realidad y de los problemas cotidianos con los que se enfrentaba la ciudadanía africana o de ser cómplice de unos gobernantes que actuaban con impunidad y sin rendir cuentas a ningún ente institucional superior (Gates & Appiah 2005, 293). Se la acusaba también de estar demasiado preocupada por ideales políticos y declaraciones panafricanistas que tenían poco que ver con los retos que imponían las condiciones sociales, los conflictos, la gobernanza o los abusos a los derechos humanos. La limitación de su mandato empezó a ser difícilmente justificable y a ser percibida como un obstáculo para el reposicionamiento de África en el nuevo escenario internacional (Engel y Gomes Porto 2010, 2).

Estos factores generaron nuevos retos y necesidades que produjeron a su vez un cambio ideológico y de preferencias de los líderes africanos a favor de la seguridad humana, también compartido a nivel internacional. Ese cambio permitió pasar justamente de la no injerencia en los asuntos internos de los estados soberanos, a la no indiferencia ante graves violaciones de los derechos humanos perpetradas por algunos líderes africanos o grupos armados (Powell 2005, 7). Esta revolución normativa, que se hizo de forma gradual, impuso una redefinición del término “soberanía estatal”. Coadyuvó a la gestación de nuevos principios legitimadores de la misma (como la democracia o los derechos humanos), nuevos conceptos (seguridad humana) y nuevos roles para las organizaciones regionales en la paz y la seguridad (Nhema & Tiyambe 2008, 30-33).

El cambio ideológico vivido se tradujo en dos planos diferentes. Por un lado, hubo un apoyo explícito, por parte de los líderes africanos como sujetos pasivos de la intervención internacional, a la agenda de paz impulsada e implementada por la ONU (Ruíz-Giménez 2013b, 271).³⁵ Por otro, hubo un incremento de normas e instituciones, por parte de la OUA, a favor de la paz y la seguridad de la

³⁵ Por ejemplo, Boutros Boutros-Ghali, Secretario general de la ONU, de Egipto, como autor del Programa de paz (1992), Nelson Mandela, ex Presidente de gobierno (Sudáfrica) declaró a favor de las intervenciones humanitarias de la ONU. Kofi Annan, natural de Ghana y Secretario general de la ONU, lideró muchas de estas intervenciones humanitarias (Ruíz-Giménez 2013b, 271).

región que, aunque modesto e ineficiente, representó un paso adelante. Respecto a las iniciativas institucionales regionales, una primera señal que emanó de la Asamblea de la OUA (Addis Abeba) fue la “Declaración de la situación política y socio-económica en África y los cambios fundamentales que transcurren en el mundo” (OUA 1990) que tenía como objetivo que los líderes africanos reconsideraran el rol de la OUA en relación a la seguridad (Franke 2010a, 87). En esta Declaración se expresó la necesidad de trabajar conjuntamente a favor de un continente pacífico y estable, que se encaminara hacia una transformación socio-económica, una mayor integración entre los estados, con mayores índices de democratización, para así, tener más garantías para cumplir con los derechos humanos y poder prevenir o resolver los conflictos. Sin duda, en el que es el primer posicionamiento ideológico africano expresado por los estados en esta nueva etapa, ya se vislumbró la influencia de la seguridad humana y de los valores de la democracia y del desarrollo económico, al menos a nivel teórico. Sin embargo, debe ser interpretada de forma restrictiva puesto que, a nivel normativo, aún imperaba el principio de no interferencia que impedía que la institución tuviera una mayor implicación a escala doméstica en estos asuntos (Walraven 2010, 49).

El segundo paso importante se produjo en el marco de la “Conferencia africana de seguridad, estabilidad, desarrollo y cooperación” celebrada en Kampala (Uganda) en mayo del año 1991. En ella, los líderes africanos se mostraron preparados para afrontar algunos de los obstáculos que habían bloqueado la cooperación continental en seguridad. El documento resultante que fue debatido en el Consejo de Ministros de la OUA durante la Cumbre de Abuja (1991), se reconoció vehementemente y de forma unánime, la necesidad de transformar el enfoque *ad hoc* de seguridad y gestión del conflicto de la OUA en otro de más eficaz.

La gravedad y seriedad que iba adquiriendo la situación regional en clave de conflicto hizo que los líderes africanos se quisieran responsabilizar más allá de la retórica de sus asuntos, dotándose institucional y normativamente de instrumentos que promocionaran o garantizaran el mantenimiento de la paz (Franke 2010a, 90). El Secretario general de la OUA, Salim Ahmed Salim (1993), en su Informe “Resolver los conflictos en África: propuestas para la acción” propuso la creación del “Mecanismo para la prevención, gestión y resolución de los conflictos” (MPGRC) (OUA 1993), que fue inaugurado en junio de 1994 durante la Cumbre de la OUA en Túnez y que proveía la instauración de un órgano central que pudiera decidir en asuntos de paz y seguridad continental (Sturman y Hayatou 2010, 61). La aparición de esta nueva estructura institucional representó una segunda generación de respuestas de la OUA ante los temas de paz y seguridad. Con éste, la última se transformó en una

organización más creíble, con una mayor visibilidad y un perfil más dirigido a la gestión de los conflictos.³⁶ Además, contribuyó a generar un *know-how* administrativo y se desarrollaron procedimientos, estándares y normas de funcionamiento en paz y seguridad, que condujeron a crear metodologías y procesos para las intervenciones que continuarían en el futuro (Franke 2011, 91).

A pesar de las mejoras institucionales en este asunto, el MPGRC continuaba limitado en su mandato. Esto hizo que si bien intervino en Ruanda, Burundi o Comores y estuvo involucrado en actividades de mediación, la OUA permaneció como un actor periférico comparado con otros, como la ONU o la CEDEAO. El motivo de ello era que entre los estados miembros aún existía una clara reticencia a implicar a la OUA en actividades relacionadas con el mantenimiento de la paz que abordaran problemas en las políticas domésticas de sus miembros.³⁷ En consecuencia, el MPGRC se focalizó principalmente en la prevención, más que en la gestión y resolución de los conflictos. Así lo especificaba la “Declaración de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno” que fundamentaba el mecanismo: “el MPGRC tendría, como principal objetivo, la anticipación y la prevención de los conflictos. En circunstancias dónde los conflictos se desarrollaran, sería su responsabilidad emprender funciones en el establecimiento y mantenimiento de la paz para facilitar la resolución de estos conflictos” (OUA 1993).

Un cuarto planteamiento importante producido entre el año 1993 y 1999, fue la posibilidad de crear una fuerza militar panafricana que pudiera ser desplegada rápidamente en tiempos de crisis y pudiera prevenir, gestionar o resolver los conflictos del continente. En esas intensas discusiones afloraron numerosas divergencias y divisiones internas al respecto. Algunos estados como Togo, apostaban por una fuerza multinacional al estilo del “Alto comando africano” propuesto por Kwame Nkrumah en los '60. Otros discrepaban debido a los altos costes y las implicaciones políticas que ello conllevaría. En mayo del 1998, el Consejo de Ministros de la OUA acordó la creación de una posible fuerza de paz africana basada en brigadas subregionales, pero controlada por la institución, en el marco de su Órgano central, el MPGRC (All Africa 1998). Esta decisión proveyó la base para el posterior desarrollo

³⁶ Véase el apoyo de la OUA a la ONU para cerrar el Acuerdo de Paz de Arusha sobre Ruanda (julio 1993), la Misión de observación que la OUA envió a Burundi con 67 observadores (OMIB) para restaurar la paz a través de medidas que promocionaban la confianza (febrero 1994); el apoyo de la OUA a ECOWAS y a la ONU en Liberia y Sierra Leona para implementar el Acuerdo de Lusaka en Angola (noviembre 1994); la asistencia a IGAD durante la guerra civil de Sudán, la Misión de Observación desplegada en Comores (OMIC, 1997)...

³⁷ Véase el documento de Said Djinnit “Reunión sobre cómo mejorar la capacidad en paz de África” del 5 de diciembre de 1997 en el que el Director del gabinete del Secretario general de la OUA expresó el consenso interafricano de impedir que la OUA tuviera un perfil elevado en la gestión de las crisis, debido a las implicaciones políticas que ello supondría (citado por Berman & Sams 1997, 61).

conceptual de la Fuerza africana de rápido despliegue en el marco de la futura UA (Franke 2010a, 94).

2.2.2.2. Soluciones africanas a problemas africanos....

Un segundo debate y consenso acaecido a lo largo de la década de los noventa fue la determinación africana de proveer soluciones propias a sus problemas (Berman 2002, 1). Este debate emergió en paralelo al cambio hacia el principio de no indiferencia, debido a un profundo sentimiento de decepción y desconfianza respecto de los motivos, capacidades y voluntades de la ONU en la gestión de sus asuntos internos (Franke 2006, 6) (véase el genocidio de Ruanda) y a una retirada de las operaciones de paz de la ONU del continente, que hemos explicado anteriormente. Emergió un consenso entre la OUA, la ONU y los estados occidentales que se expresó en declaraciones, normas e iniciativas políticas respecto la voluntad de compartir responsabilidades en temas de paz y seguridad mediante la dotación de mandatos a iniciativas africanas o mecanismos regionales capaces de prevenir, gestionar y resolver los conflictos emergentes o prevalecientes en su zona de acción (Ruíz-Giménez 2013a, 274). Además, en el plano africano se produjo una confluencia de nuevas ideas y normas entre los líderes a favor de la necesidad de obtener grados de emancipación mayores respecto de los estados occidentales para resolver sus problemas, sin depender de decisiones externas (Franke 2010a, 213).

Estos dos cambios se plasmaron de la siguiente manera. En primer lugar, los estados occidentales, apostaron por apoyar estratégica y económicamente la creación y refuerzo de las capacidades en paz y seguridad de las organizaciones regionales africanas. Apuntamos cuatro iniciativas en este sentido. El programa francés de refuerzo de capacidades africanas para el mantenimiento de la paz, en el marco de los programas de la ONU (RECAMP 1997).³⁸ El Programa británico de apoyo para el mantenimiento de la paz africana que se convierte en el programa *Conflict Pool*;³⁹ el lanzamiento, por parte de los EEUU, de una iniciativa para la promoción de las capacidades africanas, llamada

³⁸ Para más información, véase: CICDE (Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations). 2011. *Renforcement des capacités Africaines de maintien de la paix*. No.179, Ministerio de la Defensa (Francia), 22 de septiembre. En línea: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6628~v~Concept_interarmees_-_Renforcement_des_capacites_africaines_de_maintien_de_la_paix.pdf (página consultada el 25 de marzo, 2014).

³⁹ Para más información, véase: Conflict Pool. 2013. "Conflict Pool". UK Government. Última modificación 17 de mayo. En línea: <https://www.gov.uk/government/publications/conflict-pool> (página consultada el 25 de marzo, 2014).

Operation Relief Focus (Operación focalizada en aliviar) (2001)⁴⁰, que tiene el objetivo de establecer y entrenar una fuerza de preservación de la paz africana. Además, los EEUU iniciaron el Programa ACOTA (Operaciones de contingencia africanas para la capacitación y asistencia)⁴¹ (2002) en vistas a reforzar las capacidades africanas en operaciones de paz. Finalmente, la Iniciativa P-3, una suerte de programa-paraguas que tenía el objetivo de armonizar las iniciativas en la construcción de la paz africanas promovidas por los tres países anteriores (Oloo 2010, 6).

En segundo lugar, las Comunidades regionales (RECs, por sus siglas en inglés) tuvieron un mayor protagonismo en esta etapa. Los propios líderes africanos las dotaron de más mecanismos normativos e institucionales de paz y seguridad, lo cual se tradujo en una intensificación de sus intervenciones en los conflictos armados. La CEDEAO intervino en Sierra Leona (1998), Guinea Bissau (1999) y en Costa de Marfil (2003).⁴² La SADC, liderada por Sudáfrica, mandó tropas a Lesoto para evitar un golpe de estado (1997). La antigua OUA, por su parte, envió tropas a Comores (1997-1999), a la República Democrática del Congo (RDC) (1999) y realizó una Misión de enlace (junto con la ONU y la UE) en Etiopía-Eritrea (OLMEE) (1998-2001) (Aboagye 2001, Møller 2009, 7).⁴³

La experiencia de estas misiones de paz basadas en “soluciones africanas”, lideradas la mayoría de ellas por las REC, generó todo tipo de escepticismos y dudas respecto de su grado de acierto, eficacia y neutralidad frente al conflicto. Por una parte, las REC disponían de recursos y sistemas logísticos precarios. Por otra, las virtudes que inicialmente suscitaban las OR, como la capacidad de entender un conflicto o el interés, por parte de los estados miembros de que se solucionara, fueron percibidas como desventajas (Faal, Francis, Kabia y Ramsbotham 2005, 55). Se presumió que aquellos carecían de neutralidad a la hora de abordar el conflicto ya que éste no contaba únicamente con una dimensión doméstica sino también, regional. Por tanto, los estados que ejercían el rol de mantener la paz estaban, de alguna forma, participando en él. De hecho, la experiencia cercioró que los estados vecinos se convirtieron, a menudo, en parte del problema (ver el caso de Liberia, RDC, Sierra Leona y Somalia) más que en parte de la solución (Ruíz-Giménez 2011, 6). Esta participación

⁴⁰ Para más información, véase: Global Security.2012. “Operation Relief Focus I/II/III”. Última modificación 29 de marzo. En línea: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/focus-relief.htm> (página consultada el 25 de marzo, 2014).

⁴¹ Para más información, véase: US Department of State. 2013. “African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) Program”. US Government. Última modificación 6 de febrero. En línea: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/203841.htm> (página consultada el 25 de marzo, 2014).

⁴² La CEDEAO fue la primera organización regional africana que emprendió una misión militar “humanitaria” (1990-1997).

⁴³ No obstante, la OUA no obtuvo resultados satisfactorios debido a la limitación normativa de su mandato y a su poca capacidad institucional.

podía configurarse a través del apoyo político y financiero hacia alguna de las partes en conflicto, o de la participación en redes transnacionales de tráfico de recursos naturales o de armas.

Los dispositivos legales presentes en la OUA no bastaron para superar estos problemas regionales ni tampoco las capacidades institucionales, económicas o logísticas. Además, los líderes africanos percibieron que la comunidad internacional centraba su atención en otras regiones o países, como Irak o Corea del Norte. En consecuencia, la revitalización de la OUA se hizo necesaria y obtuvo el consenso africano que requería.

2.2.2.3. El concepto del "renacimiento africano" que coadyuvó a la refundación de la OUA en la UA

Un tercer debate a destacar en este apartado que, juntamente con los otros dos, coadyuvó a la revitalización de la UA, fue el surgimiento del concepto "renacimiento africano" (Amerom y Buscher 2005, Maloka 2001, Melber 2001, Vale & Maseko 1999) que tiene sus raíces en los diferentes conceptos que conforman la filosofía de los discursos sobre panafricanismo, Negritud, Ubuntu o Conciencia negra. Fue articulado por primera vez por Cheikh Anta Diop cuyas ideas se recogen en su libro "Hacia el renacimiento africano: ensayos en cultura y desarrollo, 1946-1960". No obstante, no fue hasta la segunda década de los años noventa, donde algunos nuevos líderes africanos (especialmente el presidente de Sudáfrica Thabo Mbeki, su máximo impulsor) lo reivindicaron en sus obras y discursos.

El renacimiento africano insta a que la población africana supere los retos actuales que acechan el continente (la violencia, el elitismo, la corrupción y la pobreza) y consiga una renovación económica, cultural, científica que conlleve más cohesión social, democracia, reconstrucción económica, crecimiento, así como el establecimiento de África como un actor relevante en los asuntos geopolíticos. El que se haga hincapié en la prosperidad, provee una visión positiva (que se opone al afropesimismo⁴⁴) de una África que pretende luchar para obtener la paz y el desarrollo, lo cual puede contribuir a atraer inversiones extranjeras y frenar la continua fuga de capitales africanos (Louw 2000, 2). Para conseguir estos objetivos, sus impulsores proponen fomentar la educación, frenar la "fuga de

⁴⁴ El Afro-pesimismo se refiere a la corriente que interpreta que África Subsahariana tiene dificultades para afrontar y resolver los conflictos y las consecuencias que conlleva la inseguridad humana (el no cumplimiento de los derechos humanos, los problemas relacionados con la pobreza, enfermedades como el cólera, malaria o sida....) (véase autores como René Dumont, Stephen Smith o incluso Nicolas Sarkozy, ex Presidente de Francia)

cerebros" de los intelectuales africanos y formar una "inteligencia" africana que piense en formas y medios para obtener estas reformas (Mbeki 1998, 1999).⁴⁵

Este concepto influyó enormemente y continúa haciéndolo en la política africana⁴⁶ (Vale & Maseko 1999, 277). Contribuyó a revitalizar elementos emocionales, psicológicos, culturales y políticos a favor de la idea de una África emancipada de la dominación eurocéntrica de los estados occidentales industrializados y colonizadores, auto respetable y digna, basada en valores africanos, como la paz, la cooperación regional y la reducción de la pobreza (Amerom y Buscher 2005, 160). A su vez, sirvió de paraguas para agrupar las demandas y preocupaciones de los burócratas, intelectuales y políticos que enunciaban el lema y principio de soluciones africanas para problemas africanos. En este sentido, proveyó fundamentos ideológicos para combatir el síndrome de dependencia internalizado que aún prevalecía y argumentos nuevos para el proyecto modernizador de crear un nuevo multilateralismo africano que permitiera obtener más coherencia, legitimidad y un rol más activo del continente en el sistema político y económico internacional (Bischoff 2008, 184). No consiguió, sin embargo, asentarse como un nuevo paradigma o instrumento estratégico potencialmente aplicable a los asuntos políticos (Melber 2001, 6). En palabras de Peter Vale y Siphos Maseko "el renacimiento africano es un concepto con mucho componente sentimental, pero con un contenido pobre" (1998, 277).

El concepto fue la punta de lanza del presidente Thabo Mbeki líder del partido "Congreso nacional africano" en el marco de su mandato presidencial en Sudáfrica (1999-2008). Estas ideas dieron lugar a la publicación titulada "Renacimiento africano: la nueva lucha" (1999) escrita por este autor y editada por William Makgoba Malegapuru (Maloka 2001, 1). A raíz de ello, posteriormente, se creó el Instituto del renacimiento africano (actualmente llamado Instituto del renacimiento africano de las ciencias y la tecnología), conformado por un "equipo global de científicos académicos e industriales africanos en la diáspora que formaron una asociación para colaborar con los africanos, con el propósito de fomentar la transformación de África a través de la educación, la investigación, la innovación, el espíritu empresarial y comunitario".⁴⁷ Seguidamente, surgió el "capítulo sudafricano del renacimiento africano"

⁴⁵ El "renacimiento africano" se considera como parte de un movimiento antimperialista más amplio. Sirve para superar " las dificultades provocadas en el continente por años de colonialismo y de relaciones internacionales injustas, incluida la crisis de la deuda, subdesarrollo, la dislocación social, etc " (Maloka 2001, 3).

⁴⁶ Véase la temática de la última Cumbre de la UA número 21 (19-27 de mayo, 2013) titulada: *Panafricanism and African Renaissance*.

⁴⁷ Véase página web oficial del *African Renaissance Institute of Sciences and Technology*, en: www.arist-edu.org.

(SACAR por sus siglas en inglés) (abril 2000) (Maloka 2001, 1)⁴⁸, con el cometido de liderar un movimiento para el “despertar” del continente mediante la generación de documentos y programas políticos con estos propósitos y para apoyar a la sociedad civil.

La noción de renacimiento africano se manifestó en el Programa del milenio del renacimiento africano (MAP por sus siglas en inglés), propuesto por el presidente Mbeki en el Foro económico Mundial (Davos, 2001). En su exposición, Mbeki presentó a MAP como un firme compromiso, por parte de los líderes africanos, de apropiarse y responsabilizarse de un desarrollo económico sostenible para el continente. Esta declaración fue apoyada por los presidentes de Argelia, Egipto, Nigeria, Tanzania y Senegal, Abdelaziz Bouteflika, Hosni Mubarak, Olusegun Obasango, Ben Mkapa y Abdoulaye Wade, respectivamente (Louw 2000, 1).

Seguidamente, la OUA aprobó en 2001 la “Nueva iniciativa africana” (NAI)⁴⁹, que obtuvo poco después el compromiso de los países más poderosos del mundo (G-8), con el cometido de poner en marcha un plan de desarrollo para África durante el próximo año. Todo ello, puede considerarse como un triunfo de Mbeki en su idea de impulsar el “renacimiento africano” como piedra angular para una nueva década (Louw 2000, 1). También sirvió para despertar, inspirar y dar un impulso de esperanza al sentimiento africano de unidad y de desarrollo que influenció en la necesidad de revitalizar la antigua OUA y adaptarla a los retos actuales del nuevo milenio. Aunque, sus fundamentos han permanecido más bien en el mundo de las ideas y de los discursos y han tenido poca repercusión en programas políticos concretos. Parte de ello se debe a que los líderes africanos presentan límites para operacionalizarlos en términos prácticos, ya que “muchos de ellos tienen dificultades para adaptar sus contextos a las nuevas circunstancias y nuevos retos” (Louw 2000, 1).

2.2.3. Surgimiento de la UA y establecimiento de la APSA (principios de siglo XXI)

Tanto el cambio en la cultura de seguridad hacia la no indiferencia, como el consenso entorno las soluciones africanas, como la idea del renacimiento africano influyeron en la refundación de la OUA en otra institución revitalizada, con un mandato más fuerte. Esta evolución y consenso en las ideas

⁴⁸ Véase página web oficial en : <http://www.sacar.org.za/home.html>

⁴⁹ La NAI es un documento creado por la Nuevo partenariado para la promoción del desarrollo africano (NEPAD) explicado posteriormente. Véase Council on Foreign Relations 2001. “New African Initiative”. En línea: <http://www.cfr.org/world/new-african-initiative/p18166> (página consultada el 11 de septiembre, 2014).

permitió que de la legitimización y protección de los estados del continente, como práctica principal del panafricanismo anterior practicado por la OUA, la nueva UA pasara a incluir, en su agenda de prioridades, retos que atañen a la ciudadanía africana en su día a día (Tieku 2007, 28). Los trabajos generados por los nuevos líderes africanos, como el presidente de Sudáfrica, Nelson Mandela, o el diplomático tanzano, Salim Ahmed, identificaron tres retos mayores: las amenazas a la seguridad, índices bajos de desarrollo y el impacto de las fuerzas internacionales económicas y políticas (Salim 1995). Estos retos se tradujeron en objetivos a medio-largo plazo, tales como promocionar la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, a través de la disminución de los conflictos intraestatales y la creación de una Comunidad económica africana (Söderbaum y Hettne 2010, 20).

A continuación nos centraremos en el estudio de cómo estos objetivos se plasmaron en el conjunto normativo de la APSA. Repasaremos cuáles fueron los principales acuerdos interafricanos que condujeron a la gestación de un nuevo marco normativo que pudiera responder a los retos impuestos de esta nueva etapa. Estos acuerdos desvelarán que tipo de valores, ideas, prioridades e intenciones compartían los líderes africanos, al menos en la retórica de sus discursos.

2.2.3.1. La declaración de Sirte (1999), la semilla de la creación de la UA

El 9 del 9 del 1999, el Coronel Gaddafi, Presidente de Libia, convocó en Sirte, su ciudad natal a los Jefes de estado y de gobierno del continente africano para la celebración de la 4ta Cumbre Extraordinaria de la OUA. En ella, hizo un llamamiento para refundar la OUA, constatando la incapacidad de esta organización de adecuarse al nuevo contexto, internacional y regional, que impedía evolucionar hacia una África unida. Lanzó la propuesta de crear unos Estados unidos de África que fueran capaces de coordinar y armonizar las principales políticas ejercidas por los estados africanos (Attisso 2008, 114). Con ello, Gaddafi quiso dar respuesta a los numerosos debates sobre el “renacimiento africano”, iniciados por el presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki y el presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo (OUA 1999). Además, pretendió reclamar una renovada solidaridad interafricana basada en principios institucionales adaptados al contexto.

El llamamiento de Sirte manifestó la idea de que la unión entre los estados era la única vía para asegurar que África tuviera un lugar en un mundo de grandes comunidades (Attisso 2008, 12). Reclamó la transformación de la OUA en otra institución, la Unión Africana, más estructurada y

ambiciosa, capaz de albergar deliberaciones y consensos en torno a políticas domésticas, regionales y continentales, con un Parlamento africano y con una mayor integración económica (propuesta inicialmente por el Tratado de Abuja, 1991).

La Declaración de Sirte recogió, además, tres grandes debates que se habían gestado a lo largo de la década de los 90: establecer una división o departamento para la prevención y alerta temprana de los conflictos; reimpulsar el Documento de Kampala sobre la Conferencia de seguridad, estabilidad, desarrollo y cooperación en África, aspecto desarrollado ampliamente por Obasanjo y acelerar la aplicación de las disposiciones del Tratado de Abuja, para crear una Comunidad económica africana, un Banco central africano, la Unión monetaria de África, la Corte africana de justicia y el Parlamento panafricano. En relación al MPGRC, la Declaración de Sirte no hizo mención alguna al rol específico que éste debía ejercer en el marco de esta nueva institución.

A la Declaración de Sirte (1999) le siguieron tres cumbres más en las que se creó e implementó la UA. La Cumbre de Lomé (2000) en la cual se adoptó el Acta Constitutiva de la UA y se especificaron sus principios, objetivos y órganos. La Cumbre de Lusaka (2001) a partir de las cuales se trazó un mapa institucional calendarizado para su implementación. Y la Cumbre de Durban (2002) en la que se inauguró la UA y se convocó su Primera asamblea de jefes de estado. Repasaremos brevemente cada una de ellas.

2.2.3.2. La Cumbre de Lomé (2000), el lanzamiento del Acta Constitutiva de la UA

En la Cumbre de Lomé, los 27 estados lograron consensuar una Acta Constitutiva (OUA 2000) que consiguió aglutinar las demandas y expectativas de la mayoría de los estados miembros. Después de la celebración de esta cumbre surgió un intenso debate en relación a la fecha de inauguración de la UA. Para que ésta fuera debidamente inaugurada, era indispensable que las 2/3 partes de los estados, ver 39 estados, no tan sólo firmaran sino que ratificaran su Acta Constitutiva. De este debate surgieron dos tipos de posicionamientos que provenían originalmente de los desacuerdos entre los maximalistas y los minimalistas y que, a su vez, manifestaron la complejidad ideológica que albergaba dicha organización: el primero de ellos, encabezado por el coronel Gaddafi, defendía que la inauguración oficial de la UA debía ser a partir del 2 de marzo del 2000. Así lo anunciaron algunos de sus defensores a pesar de que el Acta no gozara, aún, de las ratificaciones requeridas. “Los Estados unidos de África han nacido”, declaró el ministro togolés de Asuntos exteriores, Kofi Panou, justo

después de la finalización de la misma. El segundo grupo de opinión, conformado por legalistas y voces reticentes a la Unión, como Sudáfrica, Egipto o Nigeria, estimaron que no debía empezarse esta nueva etapa violando las disposiciones decididas en Lomé. El homólogo egipcio de Panou, Amr Moussa, matizó: “presentamos la Unión que por cuestiones jurídicas, será establecida después de la ratificación por parte de los 36 países” (Afrique Express 2001). Finalmente se optó por un término medio: el Acta Constitutiva de la nueva UA entró en vigor el 26 de mayo del año 2001, después de que Nigeria la ratificara, poco antes de la celebración de la Cumbre de Lusaka prevista en julio del mismo año (Franke 2008, 96).

2.2.3.3. La Cumbre de Lusaka (2001), la institucionalización de la UA

En la Cumbre de Lusaka (UA 2001b) se proclamó el nacimiento de la nueva UA y el principio de una época de transición institucional de la OUA a la UA. Este periodo de doce meses tendría que establecer el espacio jurídico requerido para que ésta pudiera constituir nuevas instituciones. De nuevo, el diálogo entre el panafricanismo minimalista y maximalista surgió en los debates en los que se discutía sobre cómo este nuevo ente supranacional debía orientarse para obtener resultados eficaces y cual debía ser su grado de integración.⁵⁰ El proyecto panafricanista de Gaddafi de construir una África unida a modo de gobierno federal, en el que se instigaba a la creación de unos "Estados Unidos de África", con un solo ejército africano, una moneda común y un líder continental con poderes presidenciales (Attisso 2008, 199; Sturman 2007, 6), fue matizado en su concreción normativa, priorizando una visión más minimalista (aunque no tanto como la que fundamentó el nacimiento de la OUA) (Franke 2008, 95).⁵¹ Dos factores determinaron optar por esta vía: reticencias por parte de los estados de ceder espacios de poder a una organización supranacional y falta de confianza y de solidaridad interestatal. A partir de una metodología *top-down*, el Acta Constitutiva de la nueva UA

⁵⁰ La Declaración de Sirte menciona: “nos hemos inspirado en los ideales que guiaron a los fundadores de nuestra Organización y generaciones de Pan-africanistas en su determinación de forjar la unidad, la solidaridad y la cohesión, así como la cooperación entre los pueblos de África y entre los estados de África. Recordamos las luchas heroicas libradas por nuestros pueblos y nuestros países durante el último siglo de este milenio por la independencia política, la dignidad humana y la emancipación económica. Estamos orgullosos de los logros realizados para promover y consolidar la unidad africana y saludamos el heroísmo y los sacrificios de nuestros pueblos, en particular durante las luchas de liberación” (OUA 1999).

⁵¹ “En nuestras deliberaciones, nos hemos inspirado de las propuestas presentadas por el coronel Muammar Gadafi, líder de la revolución libia Gran Al Fatah y sobre todo, por su visión de una África unida, capaz de responder a los desafíos globales y asumir su responsabilidad de aprovechar los recursos humanos y naturales del continente con el fin de mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.” (OUA 1999).

surgió como proyecto político definido como *federalismo funcional*⁵², a medio camino entre la confederación y la federación, que fomentara la cooperación entre los estados en tan sólo algunos ámbitos de poder (Muchie, Lukhele-Olorunju, Akpor 2013, 7-8).

Se identificaron concretamente cuatro órganos principales que deberían constituir la base del nuevo Gobierno de la UA (ver figura 1 y 2):

1. la Asamblea de la Unión,
2. el Consejo Ejecutivo,
3. los Comités Representativos Permanentes y,
4. la Comisión.

Además, se previó la configuración de instituciones como la Conferencia de estados, la Corte de justicia, el Banco central africano, el Fondo monetario o el Banco africano para el desarrollo (ver figura 2) (Attisso 2008, 135). Se apoyó la génesis de NEPAD, cuya idea impulsada por Mbeki y el Argelino, Bouteflika, emergió en Sirte en el año 1999 mientras negociaban una cancelación de la deuda para los países africanos (UA 2001a).⁵³

⁵² Se entiende por *funcionalismo*, en tanto que teoría de integración regional, el paradigma que sostiene que la integración entre los Estados es un proceso incremental a partir del *spillover* o efecto de arrastre de un sector sobre otros, llevando en últimas a algún tipo de comunidad política (Haas 1958, Haas 1964, Mitrany 1968).

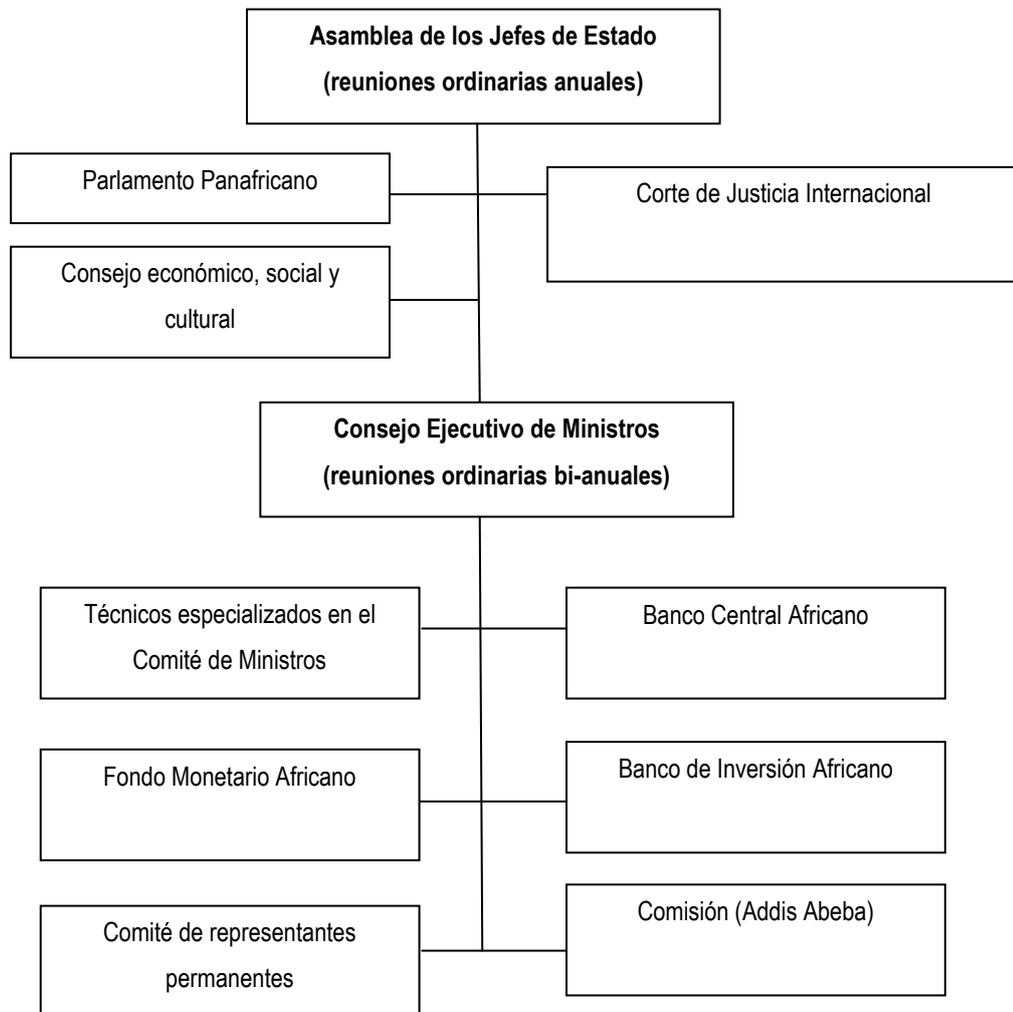
⁵³ En julio de 2001, la NEPAD se formó en Lusaka (Zambia) a partir de dos grupos preexistentes, la MAP (antes comentada) y el Plan Omega para África. Los dos planes se fusionaron, en el "Pacto para la recuperación de África", que fue adoptado en mayo de 2001, y aprobado en julio de 2001 mediante la NAI (Council on Foreign Relations 2001). La NEPAD tiene una estrategia de acción nueva basada en el concepto de "renacimiento africano", para que los líderes trabajen en las nuevas prioridades y enfoques para la transformación política y socio-económica de África. Para más información, véase: NEPAD. 2014. "New Partnership for African Development". Última actualización del 09-06-2014. En línea: www.nepad.org (página consultada el 9 de junio, 2014).

Figura 1. Principales estructuras de decisión de la Unión Africana



Fuente: Cilliers, 2002.

Figura 2. Órganos de la UA provistos por el Acta Constitutiva



Fuente: Cilliers, 2002.

El ivoriano Amara Essy fue elegido Secretario general de la difunta OUA, responsable del periodo de transición y encargado de trabajar en todos los puntos inacabados o que quedasen en el aire. Essy tenía el cometido de que la nueva UA se convirtiera en una entidad operativa a partir de la celebración de la Cumbre de Jefes de estado de julio del año 2002, en Durbán.

Fue también en Lusaka, dónde la Asamblea de Jefes de estado y de gobierno decidió incorporar al antiguo MPGRG en la UA, con otra forma y mandato institucional más ambiciosos, lo cual provocó

largos debates en torno a los procedimientos y las bases legales que deberían regular esa nueva institución. En la “Segunda reunión de los representantes permanentes y expertos de la OUA” celebrada en Addis Abeba (14 a 21 de febrero 2002) se avanzó hacia un posible consenso: los países de ECOWAS, Argelia, Libia, Egipto y Sudáfrica propusieron transformar el Órgano central del MPGRC en el Consejo de Paz y Seguridad (CPS) con 17 estados miembros, 10 de ellos permanentes. Pero, de nuevo, un grupo de éstos liderado por la delegación de Tanzania se opuso férreamente a la idea de la membresía permanente y al hecho de conferirle poder de veto. Finalmente y justo antes de empezar la Cumbre de Durbán, se consensuó establecer un CPS formado por diez miembros que se elegirían cada dos años y cinco miembros cada tres. De esta manera se garantizaba una continuidad, aunque evitando la permanencia (Franke 2008, 97).

2.2.3.4. La Cumbre de Durbán (2002), el establecimiento de la APSA

La Cumbre de Durbán (UA 2002a) fue la primera de la UA, quedando la última oficialmente inaugurada. Su institucionalización formalizó la aparición de los cuatro órganos especificados anteriormente (Asamblea, Consejo Ejecutivo, Comité de Representantes Permanentes y Comisión). La Comisión, presidida por el mismo Amara Essy, se estableció como el órgano ejecutivo de la UA, reemplazando, así, al Secretariado de la OUA.

En la Cumbre de Durbán los Jefes de estado y de gobierno aprobaron, por mayoría simple, el Protocolo relativo al establecimiento del CPS. Ello supuso reemplazar al antiguo Órgano central del MPGRC por el CPS para que se convirtiera en órgano de decisión de los asuntos concernientes a la prevención, gestión y resolución de los conflictos de la región (UA 2002a). El Protocolo entró en vigor el 26 de diciembre del 2003, después de su ratificación por parte de 27 de los 53 estados miembros. Y en marzo del año 2004, el Consejo Ejecutivo de la UA eligió a 15 estados miembros para servir el CPS.⁵⁴ El Protocolo del CPS preveía la institucionalización de una Arquitectura de paz y seguridad africana (ASPA), constituida por un Panel de sabios, un Sistema continental de alerta temprana, una Fuerza africana de rápido despliegue, un Comité de Estado Mayor y un Fondo especial para la paz. En su artículo 10 (4), el Protocolo preveía la instauración de un Comisionado en Paz y Seguridad y un

⁵⁴ Argelia, Etiopía, Gabón, Nigeria y Sudáfrica fueron escogidos para los tres primeros años mientras que Camerún, Congo, Ghana, Kenia, Lesoto, Libia, Mozambique, Senegal, Sudán y Togo fueron elegidos por dos años.

Secretariado, en el seno del Departamento para la paz y la seguridad, como brazo ejecutor del CPS. Todos estos órganos de apoyo se explicarán en el capítulo siguiente.

La APSA se configuró como una de las patas principales de esta nueva institucionalización panafricana (Cilliers 2002; Essy 2002; Fitz-Gerald y Lalá 2004; Franke 2008; Nhema y Tiyambe 2008, Powell 2005). Se constituyó en base a una renovada cultura de seguridad en torno a la *no indiferencia*, que pretendía responder de forma más eficaz a los retos que imponía el nuevo escenario africano (Besada, Goetz y Werner 2010, 1) mediante un mandato mayor en los mecanismos específicos de prevención o gestión de conflictos (Bujra y Solomon 2010, 2). En el artículo 4 del Acta Constitutiva de la nueva UA (UA 2000) se introdujo un nuevo derecho, así como responsabilidad, de intervenir en los estados miembros en caso de graves circunstancias (crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad) (Artículo 4 (h) UA, 2000). El 3 de febrero de 2003 esta provisión incorporó el derecho de intervenir en caso de *amenazas serias al orden legítimo*. El Acta Constitutiva previó también el derecho por parte de los estados miembros a pedir a la UA la restauración de la paz y la seguridad en sus ámbitos domésticos (Artículo 4 (j), UA 2000).

Estos consensos normativos reflejaron un creciente apoyo, legitimidad y capacidad de la UA de asumir la agenda de construcción de paz que imperaba a escala internacional. Implicaron también una cesión de la soberanía por parte de los estados miembros hacia dicha organización, para que ésta actuara como garante y protectora última de los derechos y del bienestar del pueblo africano (Murithi 2007b, 4). Con ello, la UA se convirtió en la primera organización internacional en institucionalizar las tres dimensiones de la R2P (prevenir, reaccionar, reconstruir), aunque el Acta Constitutiva no las explicita (Ruíz-Giménez 2011, 14). Esta nueva cultura de seguridad se combinó con normas legadas de la OUA, tales como la de igualdad soberana para todos los miembros (artículo 4a); el principio de no intervención por parte de los estados miembros (Artículo 4g); antiimperialismo o priorizar las soluciones africanas; *Uti Possidetis* (Artículo 4b);⁵⁵ y la resolución pacífica de disputas (Artículo 4e, 4f, 4i).

La instauración del CPS fue una de las tres iniciativas que emergió en temas de paz y seguridad. Las otras dos fueron la Conferencia de seguridad, estabilidad, desarrollo y cooperación (CSEDC) (UA 2002d) propuesta por Obajango y la NEPAD de Mbeki, inspirada en la Conferencia para la seguridad

⁵⁵ *Uti possidetis* es la doctrina legal a partir de la que las fronteras administrativas coloniales se convierten en fronteras internacionales si la unidad política en cuestión obtiene la independencia.

y la cooperación en Europa (OSCE), que también impusieron agendas de seguridad específicas, aunque llevadas a cabo por diferentes instituciones. Respecto la CSEDC, su lanzamiento coincidió prácticamente con el de la UA en Durbán. En ella, los Jefes de estado y de gobierno consensuaron adoptar un conjunto de valores principales y compromisos específicos para reforzar la paz y la seguridad en África (UA 2002d). Cuatro fueron sus funciones:

1. Foro de políticas de desarrollo y mecanismo de interfaz: servir como interfaz entre los órganos políticos de la UA y la elaboración y promoción de valores y objetivos comunes.
2. Enlace con la sociedad civil: servir como puente para vincular la sociedad civil y hacerla sabedora de las actividades y la toma de decisiones de la UA.
3. Enlace con la diáspora: promover las relaciones con la diáspora africana y velar por su implicación en la aplicación de la CSEDC y los propósitos de la UA.
4. Monitorización y evaluación: la Asamblea de jefes de estado y de gobierno, en su primera conferencia permanente de la CSEDC en Durbán (Sudáfrica), reafirmó la centralidad de esta Conferencia como mecanismo de seguimiento y evaluación de la UA.

Aunque este *memorandum* anunció que el proceso de la CSEDC formaba parte del programa de trabajo de la Comisión de la UA, muchos pensaron que se trató de una duplicación de esfuerzos innecesarios (Franke 2010a, 99).

Lo mismo pasó con la NEPAD, que se concibió para erradicar la pobreza y situar los países africanos en una mejor posición respecto a la economía mundial, promocionando un crecimiento y desarrollo sostenibles e incluyendo un conjunto de iniciativas ligadas a la paz y a la seguridad (Franke 2010a, 99). Ante este conjunto de iniciativas, la Cumbre pidió el establecimiento de un grupo de expertos militares encargados de reflexionar sobre estos tres diferentes marcos legales, para que las tareas fueran debidamente repartidas (Attisso 2007, 132).

A modo de resumen, la Cumbre de Durbán permitió los siguientes acuerdos (Cilliers 2002):

1. La institucionalización de las estructuras claves de la nueva UA.
2. La adopción del Protocolo relativo al establecimiento del CPS (pendiente de firmar y ratificar).
3. La decisión de la Asamblea de reforzar el rol de la UA en la monitorización y observación electoral de sus países miembros (UA 2002b).

4. La aprobación por parte de la Asamblea de una extensa variedad de criterios y puntos de referencia para monitorear las cuestiones relativas a la seguridad, la estabilidad, el desarrollo y la cooperación en el seno de la CSEDC.
5. La aprobación de la NEPAD.

2.2.3.5. La Cumbre de Maputo, el establecimiento de la estructura organizativa de la Comisión de la UA

La segunda Sesión ordinaria de la asamblea mantenida en Maputo (julio del año 2003, UA 2003a) puso punto y final al año de transición entre la OUA y la UA, iniciada el 9 de julio del año 2002 y estipulada en el artículo 33 del Acta Constitutiva de la UA. En la Cumbre de Maputo se eligió al Presidente de la UA, Alpha Koanare, anterior Presidente de Mali y al diputado presidente de la UA, Patrick Mazimhaka de Ruanda, miembro de la Comisión.

En esta cumbre se aprobó, igualmente, la “Estructura de Maputo”, que detalla la estructura organizativa de la Comisión. Una vez establecida, se aceptó que el Departamento de paz y seguridad (que forma parte de la Comisión), tuviera un complemento de personal de 53 personas, incluyendo el Secretariado del CPS y la División de apoyo para las misiones de paz (PSOD por sus siglas en inglés) (véase UA 2013a). El que se dotara con cuatro veces más de personal al Departamento de paz y seguridad que al Departamento de asuntos políticos (con responsabilidades en derechos humanos, promoción de instituciones democráticas, transparencia, monitorización de elecciones...), fue un indicativo relevante que reflejó la prioridad que le otorgaba la UA a la prevención, gestión y resolución de los conflictos en África (Franke 2008, 101).

2.2.3.6. La creación del Comité de Estado Mayor y de la Fuerza africana de despliegue rápido (2003)

Del 15 al 16 de mayo 2003, en Addis Abeba (Etiopía) se celebró la tercera reunión de los Jefes militares de los estados de la UA en la que se debatió y lanzó el documento definitivo denominado *Marco político para el establecimiento de un Comité de Estado Mayor y una Fuerza africana de rápido despliegue* (UA 2003b). Este sirvió para posicionar a África respecto de los asuntos de paz y

seguridad, en la reunión del G8-África en Evian (junio 2003).⁵⁶ Es precisamente en esta reunión, en la que el G8 reconfirmó su compromiso de dar apoyo estratégico al continente africano con el cometido de establecer una Fuerza africana de intervención para el 2010.

Además de la adopción de este documento, en la reunión de los ministros de defensa y seguridad de los estados miembros se recomendó una mayor implicación de los últimos en los asuntos de paz y seguridad de la APSA.

Un año después, Addis Abeba hospedó la Primera reunión de ministros de defensa y seguridad de los estados miembros de la UA (UA 2004c) en la que se continuó trabajando para institucionalizar las estructuras recogidas en el “Marco político para el establecimiento de un Comité de Estado Mayor y para una Fuerza africana de rápido despliegue” (UA 2003b). El Comité de Estado Mayor, según el protocolo del CPS, tenía el mandato de asesorar y asistir a éste en las cuestiones militares y de seguridad para la promoción y mantenimiento de la paz en África. Respecto de la Fuerza africana de rápido despliegue, de acuerdo con el artículo 13 del CPS, tenía el objetivo de ejecutar las responsabilidades adquiridas en relación a los despliegues de las misiones de paz e intervenciones derivadas del artículo 4 (h) y (j) del Acta Constitutiva.

A modo de recapitulación y para concluir este apartado regional, vemos como la transformación gradual de la OUA en la UA se entiende como la fusión o confluencia de tres conjuntos de aprendizajes colectivos:

1. Como una evolución de la tradición panafricanista, que del paradigma minimalista, adopta un enfoque a caballo entre el minimalista y el maximalista.
2. Como un proyecto basado en el concepto de renacimiento africano (Tieku 2007, 32), esponsorizado principalmente por el sudafricano Thabo Mbeki.
3. Como una transición en la cultura de seguridad africana del principio de no interferencia al principio de no indiferencia.
4. Como una propuesta para proveer de soluciones africanas a los problemas africanos.

⁵⁶ Para más información, véase la página oficial de Evian G8 Summit 2003 en <http://www.g8.fr/evian/english/> (página consultada el 28 de marzo, 2014).

La confluencia de este conjunto de ideas genera necesidades en el seno de la OUA que transforman dicha institución en la UA. Estas necesidades son:

1. Necesidad, por parte de la institución, de proveer un liderazgo fuerte en la gestión de los conflictos del continente africano, dadas las circunstancias contextuales.
2. Necesidad de fortalecer la estructura de la OUA simplificando la jerarquía organizacional de la institución.
3. Necesidad de acelerar la integración política y socio-económica del continente.
4. Necesidad de establecer las condiciones necesarias que permitan al continente jugar un rol competitivo en la economía global y en las negociaciones internacionales.
5. Necesidad de proveer a África de una plataforma y voz únicas que le permita beneficiarse de la globalización (Okumu 2009).

2.2.4. Apuntes finales sobre los debates actuales....

Los fundamentos del panafricanismo en sus dos corrientes (minimalista y maximalista) continúan sirviendo a lo largo de estos años para inspirar discursos, propiciar debates o instigar la creación de declaraciones (Kumah-Abiwu & Ochwa-Echel 2013). Actualmente, después de casi quince años desde la creación de la UA, el debate entre, en palabras de Frans Viljoen, la “intergubernamentalidad” defendida por países como Sudáfrica⁵⁷ y el “supranacionalismo”, liderado por Libia de Gaddafi⁵⁸, aún no se ha resuelto (2012, 168). Continúa girando en torno a si el objetivo de construir los Estados unidos de África debe hacerse mediante la constitución de un gobierno central o mediante un incremento gradual del federalismo funcional (Sturman 2007, Viljoen 2012, Wapmuk 2009).⁵⁹ Se discute sobre el grado de poder que debería tener esta autoridad supranacional y si aquel debería ser revocable o irrevocable.

⁵⁷ Otros defensores de esta corriente son los representantes de los estados de Angola, Gambia, Lesotho, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, Zambia y Zimbabue (Wapmuk 2009, 661).

⁵⁸ Otros defensores de esta corriente son los representantes de los estados de Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Liberia, Mali, República Centroafricana o Senegal (Wapmuk 2009, 661).

⁵⁹ Véase por ejemplo la Conferencia en Abuja (Nigeria), titulada “África y los retos de un orden global cambiante: la conveniencia de un gobierno de unión Africano” (noviembre 11-12, 2005) en la cual, en línea con las ideas que Gadafi expuso en Sirte (1999), se reclamaba la instauración inmediata de un Gobierno de unión Africana con una moneda única, una política de seguridad y defensa común (Panapress 2005). Véase también la Declaración de Accra (2007) que se emitió en el marco de la Cumbre de jefes de estado de la UA titulado “El Gran debate: establecer unos Estados unidos de África” en el cual se enfatizó que “el objetivo último de la UA es la integración política y económica del continente que debe

Para los maximalistas, la instauración de una autoridad supranacional en África es un propósito a largo plazo que supondría la aplicación de algunas versiones o formas de federalismo (Sturman 2007)⁶⁰ en las que los estados y otras unidades políticas reconocerían la soberanía de un gobierno central, mientras que retendrían cierto poder estatal (Adogamhe 2008, 4). Sin embargo, el enfoque minimalista, aunque no tan marcado, continúa preponderando en el seno de la UA. Así se reflejó en el estudio que la Comisión de la UA realizó en el año 2006, titulado “Estudio sobre un gobierno de la UA hacia los Estados Unidos Africanos”, que realizó un *think tank* próximo al presidente Obasanjo. En este estudio, no se propone un gobierno para África sino que, más bien, se sugiere reforzar los poderes supranacionales de la Comisión, siguiendo la metodología de integración gradual de la Unión europea. Es más, precisa que la creación de un gobierno tendría implicaciones enormes y exigiría revisar el Acta Constitutiva de la UA (Sturman 2007, 7). Como dice Sturman, esto se debe, no tanto a las ideas maximalistas en sí, sino a la poca credibilidad que desprenden sus defensores (2007, 8). El temor a que algunos líderes africanos que apoyan la corriente maximalista se sirvan de la UA para satisfacer sus ambiciones expansionistas, hace que la integración de la UA se tome con cautela.

Por lo que atañe al principio de no indiferencia, éste ha sido motivo de controversia académica y política pues se ha cuestionado su grado de neutralidad o imparcialidad a la hora de aplicarse, su definición (la UA no ha llegado a un acuerdo respecto a conceptos como crímenes de guerra, genocidio...), su viabilidad (los recursos militares y financieros son escasos y limitados y no garantizan la protección necesaria), etc. (Murithi 2007a, 23). A nivel práctico, la capacidad financiera e institucional limitada de la UA, la diversidad de sus estados miembros y las dificultades para cumplir con la seguridad humana a nivel doméstico hacen que, muchas veces, sea difícil pasar de la retórica a la práctica (Dallaire 2010, xx). En este sentido, el artículo 4) h no ha sido aún aplicado, sino que más bien, las intervenciones de la UA se han implementado con el consentimiento previo del estado en cuestión.

En relación al principio de soluciones africanas a problemas africanos, es un lema que se ha usado por parte de políticos africanos y actores internacionales para impulsar misiones africanas

conducir a la creación de los Estados Unidos Africanos” (UA 2007f). Véase la temática de la última Cumbre de la UA número 21 (19-27 de mayo, 2013) titulada: *Panafricanism and African Renaissance*.

⁶⁰ Por federalismo entendemos el proceso que busca simultáneamente la necesidad de tener una acción gubernamental más efectiva en algunos dominios (a través de la centralización) y el postulado democrático del control y autonomía locales (a través de la descentralización) (Haas 1970).

multinacionales como la que veremos en nuestro estudio de caso, la misión de la UA en Somalia (AMISOM). Sin embargo, tal y como el embajador y enviado especial de los EEUU para Somalia, Abukar Arman, remarcó, las metodologías de implementación aplicadas en suelo africano “han demostrado no ser ni autóctonamente concebidas, ni financiadas ni lideradas única y exclusivamente por actores africanos” (2014). Los límites que impone la falta de sustentación de las misiones con financiación propiamente africana son precisamente uno de los dolores de cabeza de la UA ya que pone en cuestión la aplicabilidad de la idea de este principio (Ero 2013). Otros elementos como la poca formación y preparación de las tropas africanas o su falta de equipamiento para abordar la situación de violencia que transcurre en el terreno, han aparecido en los debates como elementos de controversia (Ero 2013). Analizaremos con más detalle estas cuestiones cuando estudiemos nuestro estudio de caso (sección 2).

2.3. Resumen del capítulo

Este capítulo ha tenido como objetivo responder a dos subpreguntas:

1. ¿Cuáles son los elementos que tienen poder explicativo a la hora de comprender el surgimiento de la arquitectura de paz y seguridad de la UA?
2. ¿Qué tipo de contextos, ideas, cambios sociales, aprendizajes colectivos y valores compartidos han fundamentado la génesis de la estructura normativa africana?

Respecto a la primera pregunta, a lo largo del capítulo hemos estudiado como los elementos explicativos de la génesis normativa de la APSA que generan las condiciones de posibilidad son diversos. Por un lado, los elementos de tipo contextual, tanto internacional como regional, han influenciado enormemente. Por otro lado, hemos analizado como la combinación de elementos explicativos, tanto estructuras materiales (hechos) como estructuras ideacionales han permitido entender y explicar el nacimiento y evolución de la APSA.

Respecto a la segunda pregunta, hemos estudiado como a nivel internacional, las estructuras ideacionales han girado en torno a los enfoques de la seguridad humana como horizonte normativo y a la agenda de construcción de la paz. A nivel regional, hemos estudiado la importancia de la confluencia de un conjunto de ideas que tuvieron una enorme influencia en la creación de la OUA y su configuración institucional (años sesenta) y en la posterior revitalización de esta organización en otra que pudiera responder a las necesidades del contexto en que se ubicaba. Estas ideas tienen que ver

con el panafricanismo, el principio de no interferencia, su mutación hacia el principio de no indiferencia, el eslogan de “soluciones africanas para problemas africanos” y el proyecto del “renacimiento africano”.

De este capítulo concluimos que, parece ser que los líderes africanos están más dispuestos a ceder parte de su poder estatal a esta institución para que gestione más eficazmente los retos y dificultades en paz y seguridad. Algunos autores opinan que la UA representa un paso normativo significativo para lograr mayores índices de autogestión de los asuntos que conciernen al territorio africano (Sharamo 2006, 50). En los próximos capítulos estudiaremos como se pasa de la retórica de los discursos a la práctica, esto es, como este consenso se institucionaliza y que resultados da su implementación.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA APSA

En este capítulo intentaremos responder a la pregunta: ¿cuál es la concreción doctrinal, normativa e institucional de la APSA? El objetivo de este capítulo es el de analizar su doctrina y configuración normativa (que valores y prioridades están siendo normativizados) así como su operacionalización a nivel práctico, lo cual complementará al análisis del capítulo anterior referido al surgimiento normativo. Nos serviremos del concepto *comunidad de seguridad multinivel* propuesto por Franke y explicado en la pauta de análisis.

Este capítulo pretende estudiar el grado de certitud de la premisa inicial, mencionada en el capítulo 1, que indica que el conglomerado normativo de la APSA supone ***un avance doctrinal, normativo e institucional notable en la regulación de la paz y la seguridad del continente africano***. Este avance tiene el potencial de convertir la UA en un actor de difusión normativa relevante.

Para corroborar la validez de esta premisa, el capítulo está dividido en tres partes. En la primera, analizaremos los bloques normativos que conforman la APSA, estudiando su contenido normativo y plasmación institucional. En la segunda, estudiaremos el mandato y dinámicas internas del máximo órgano decisor en materia de paz y seguridad de la UA, el CPS. Validaremos como y que límites aparecen en la socialización normativa por parte de sus miembros. La tercera parte la dedicaremos a proveer elementos de análisis que nos ayudarán a entender cómo actúa el CPS como difusor de normas y promotor de la estabilidad en el continente.

3.1. Los cuatro bloques normativos de la APSA

Empezaremos el capítulo estudiando los cuatro marcos normativos en que se inscriben los principios que regulan la APSA, detallando la doctrina en que se basan sus normas. Éstos son: el Acta Constitutiva, la Solemne declaración de una política de defensa y seguridad común, los bloques regionales para la prevención y gestión del conflicto y el Protocolo para el establecimiento de del CPS.

3.1.1. El Acta Constitutiva (2001)

El primer bloque normativo es el relativo al Acta constitutiva (2001), carta fundacional de la UA acordada en la Cumbre de Lusaka (2001), en la que se desglosa su estructura institucional. Concretamente, el artículo 3 y el 4 constituyen la base constitucional de la APSA, expresando un cambio doctrinal hacia la “no indiferencia” o la seguridad humana. Del artículo 3, destacamos los preceptos siguientes:

1. (j) Promover un desarrollo económico equilibrado.
2. (g) Promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos de acuerdo con la Carta africana de los derechos de las personas y de los pueblos y otros instrumentos relevantes en la protección de los mismos.
3. (k) Promover la cooperación en todos los campos relacionados con la actividad humana para incrementar el nivel de vida de los pueblos.

Del artículo 4, destacamos:

1. (o) El respeto hacia la vida humana, el rechazo a la impunidad.
2. (l) La promoción de la igualdad de género.
3. (n) La promoción de la justicia social.
4. (h) El derecho de la UA a intervenir en un estado miembro, en virtud de una decisión de la Asamblea, en caso de graves circunstancias, tales como: crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad
5. m) Respetar los principios democráticos, los derechos humanos, el estado de derecho y el buen gobierno.

Estos principios coexisten con otros basados en la doctrina de la “no interferencia” y de la seguridad interpretada desde un sentido más tradicional y ortodoxo. Ello se debe a la necesidad de los estados miembros de continuar queriendo preservar su soberanía nacional, que encaja con el enfoque de federalismo funcional a partir del cual se revitaliza la UA (explicado en el capítulo 2). Del artículo 4, destacamos los preceptos siguientes:

1. (a) La igualdad soberana.
2. (b) El respeto a las fronteras, tal y como se delimitaron en el periodo post-colonial.
3. (e) La resolución pacífica de los conflictos entre los miembros de la Unión a través de los medios que la Asamblea decida.
4. (g) La no injerencia de un miembro en los asuntos internos del otro.

5. (j) El derecho de los miembros a solicitar la intervención de la Unión con el fin de restaurar la paz y la seguridad.

El Acta Constitutiva describe a la Asamblea como órgano político supremo de la UA que debe ser constituido por todos los estados miembros. Conformar la institución principal encargada de aprobar algunas de las decisiones más relevantes adoptadas por el CPS. Concretamente, se le otorga el poder de decidir sobre el artículo 4 (h) relativo al derecho de intervenir en un estado que cumpla uno de los requisitos especificados en el mismo (Hussein 2012).

El Acta Constitutiva desarrolla las funciones de la Asamblea de la siguiente manera:

1. Constituye un órgano decisorio en cuestiones de política general y en definir las políticas comunes (artículo 9).
2. Promulga instrumentos legales.
3. Crea los órganos que considera necesarios (con el artículo 5(2), crea el CSP).
4. Supervisa la implementación de las decisiones acordadas por parte de los demás órganos y estados miembros.
5. Autoriza el derecho de la UA a intervenir colectivamente o por invitación de un estado miembro.
6. En caso de cambio inconstitucional del gobierno, la Asamblea impone sanciones en los estados miembros que hayan instigado o apoyado a este acto, de conformidad con el artículo 23.

Los principios reguladores del Acta y el rol principal que se le otorga a la Asamblea reflejan, *a priori*, una voluntad de garantizar la igualdad entre los estados en su condición así como la voluntad de introducir la perspectiva de la seguridad humana en sus políticas y programas. En los apartados 3.2 y 3.3 verificaremos el grado de cumplimiento de estas intenciones en la práctica.

3.1.2. La Solemne Declaración de una Política de Defensa y Seguridad Común

El segundo bloque corresponde a la Solemne Declaración de una Política de Defensa y Seguridad Común (SDPDSC) (2004) prevista de forma general en el artículo 3 (a) al (h) y específicamente en el artículo 4 (d) del Acta Constitutiva (UA 2004b). La SDPDSC proviene de la adopción por parte de los

Jefes de estado y de Gobierno del “Borrador sobre el marco político para el establecimiento de una política de defensa y seguridad común” (UA 2004a).

La Solemne declaración es un documento de intenciones que tiene como objetivo establecer las bases para una política común de defensa y seguridad, concretando sus objetivos y propuestas, sus órganos de implementación (ver la Asamblea, el CPS, la Comisión, las RECs...) o su relación con la ONU y otras OIs. Pretende armonizar los valores y prioridades que conforman el entramado normativo de cada estado miembro, regular la cooperación entre los estados en esta materia y prevé acciones comunes para preservar los principios del Acta Constitutiva. Este documento-guía constituye más una carta de intenciones con el horizonte normativo de la seguridad humana, que un mecanismo regulador de las actuaciones continentales y domésticas. No tiene carácter vinculante y su cumplimiento es recomendatorio, por lo que su impacto es limitado.

La Solemne declaración cubre los aspectos tradicionales de la seguridad y defensa así como aspectos no tradicionales. Los últimos se reflejan en como conceptualiza “seguridad”, que debe estar ligada al desarrollo humano (Klingebiel 2005, 13), esto es, a la promoción de valores económicos, sociales y políticos. Más concretamente, especifica que la seguridad, entendida de forma multidimensional, debe tener en cuenta los derechos humanos, tales como: “el derecho a participar en la esfera política, a desarrollarse por igual, a acceder a los recursos y necesidades básicas de la vida, a luchar contra pobreza, al acceso a la educación y a la salud, a luchar contra la desigualdad de género, a protegerse contra catástrofes naturales o la degradación medioambiental.” Además, amplía el sujeto que debe ser asegurado (inicialmente el estado), incluyendo el individuo, las familias y las comunidades en su dimensión política y social. En el concepto de defensa que se define como “la protección de los valores políticos, culturales, sociales, económicos y de modo de vida de la población” también se incluye la perspectiva humana.

En el apartado que trata los elementos que provocan tensiones o conflictos intraestatales, la Solemne Declaración identifica las amenazas comunes, dividiéndolas en internas y externas. En las internas encontramos tensiones y/o conflictos inter e intraestatales, inestabilidad en situaciones de post-conflicto, violencia causada por procesos electorales, crisis humanitarias, tráfico de armas, de personas humanas y de drogas, degradación medioambiental, blanqueo de dinero, enfermedades pandémicas (como el HIV/sida, la malaria, la tuberculosis). Por lo que se refiere a las amenazas externas, se indican agresiones o amenazas exteriores, conflictos y crisis internacionales,

mercenarismo, terrorismo internacional, los efectos adversos de la globalización y de las políticas económicas mundiales injustas. Se observa de nuevo, la influencia de la doctrina de la seguridad humana en la definición de estas amenazas.

3.1.3. Bloques regionales para la prevención, gestión y resolución de conflictos

En este apartado estudiaremos el tercer bloque normativo de la APSA que corresponde a los Mecanismos africanos regionales para la prevención, gestión y resolución del conflicto de las REC's. Todos ellos operan, junto con la UA, en el marco del concepto de la comunidad de seguridad multinivel entendida como un sistema descentralizado de seguridad colectiva o, en palabras de Edmond Keller, como "complejos de gestión de la seguridad regional en el marco de la aspiración de uno continental" (Keller 1997, 298).

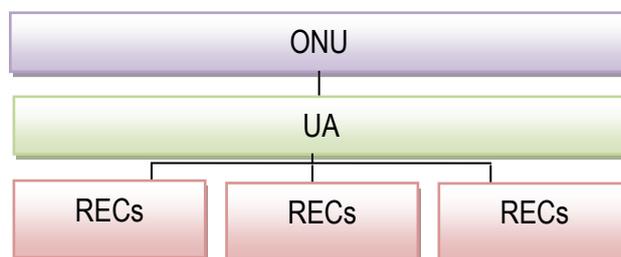
Tal y como indica la noción de comunidad de seguridad multinivel, las comunidades de seguridad subregionales actúan como órganos ejecutivos y respuestas de primera línea. Aunque tengan independencia en lo que concierne la definición de políticas y acciones, deben estar enmarcadas en las líneas estratégicas definidas por la UA. Los dispositivos de la APSA, por su parte, como el CPS y sus estructuras auxiliares como la "División de las operaciones de apoyo para la paz", sirven como cámaras de compresión y marcos generales para todas las iniciativas (Franke 2010a, 232). En el marco del principio de subsidiariedad, del reparto de responsabilidades y de la subcontratación, la UA no percibe las OR como competidoras en un juego de suma cero. Más bien, las ve como bloques esenciales en su constitución e implementación de programas.

Esta división del trabajo, en teoría, debe permitir que todos los niveles de cooperación en paz y seguridad se beneficien de las ventajas que cada uno de ellos posee, sin sacrificar sus objetivos y estrategias singulares. La UA por ejemplo, se aprovecha de la experiencia de las regiones en este campo y de sus estructuras institucionales. Las regiones, por otra parte, cuentan con la creciente credibilidad y ayuda exterior del proyecto continental.

Las REC's están insertas en la arquitectura institucional mundial en paz y seguridad, cuya máxima autoridad es la ONU (ver figura 3) que funciona también a modo de comunidad de seguridad multinivel. En ésta, la UA y las REC's gozan de competencias y legitimidad para formular sus programas de actuación y la ONU, autoriza sus mandatos que deben encajar con sus líneas

directivas. En la sección II referida al estudio de caso, veremos con más detalle cómo la UA, inserta en esta arquitectura mundial, se desenvuelve en su rol de decisora e implementadora normativa y estudiaremos que tipo de cooperación desarrolla con la ONU y las RECs.

Figura 3. Arquitectura institucional mundial de paz y seguridad



Fuente: Elaboración propia

La UA identifica ocho RECs: la Unión del Magreb árabe (UMA), la Comunidad de los estados del Sahel (CEN-SAD), el Mercado común del África del este y del sur (COMESA), la Comunidad africana del este (EAC), la Comunidad económica de los estados de África central (ECCAS), la Comunidad económica de los estados del África del oeste (CEDEAO), la Autoridad intergubernamental de desarrollo (IGAD) y la Comunidad de desarrollo del África del sur (SADC).

A lo largo de los noventa, tal y como hemos explicado en el capítulo anterior, algunas de estas OR actuaron como promotoras de cambio social a partir de mandatos que permitían intervenir en el terreno (especialmente la CEDEAO en Sierra Leona, Liberia o Guinea o la IGAD en Somalia o Sudán) y operar de forma autónoma respecto de la institución africana. Impulsadas por líderes regionales, concretamente tres de estas organizaciones desarrollaron distintas arquitecturas normativas en materia de paz y seguridad que fueron institucionalizadas de forma desigual: la CEDEAO, la IGAD y la SADC. Las demás se focalizaron en la cooperación en el ámbito económico regional (Møller 2005, 37).

A partir de la década del 2000, tanto la revitalizada UA como las OR tienen una responsabilidad y mandato mayor en sus áreas de actuación que incluye implementar programas de prevención y de construcción de la paz para garantizar el respeto a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno. Otras áreas de actuación que contienen las anteriores son: programas para la ayuda humanitaria, el control de armas o medidas para luchar contra el terrorismo y el crimen organizado. En consecuencia, deben coordinarse para armonizar las actividades, no solapar esfuerzos o repetir tareas y sobretodo, garantizar el principio de subsidiariedad (explicado en la pauta de análisis). Existen dos normas que instan a establecer mecanismos de coordinación. Por un lado, el artículo 16

del Protocolo del CPS (UA 2002a) que estipula que tanto el último como el presidente de la Comisión deben:

1. Armonizar, coordinar y garantizar que las actividades que se ejecutan en materia de paz y seguridad por parte de las OR se hagan en concordancia con los principios de la UA.
2. Trabajar estrechamente con los Mecanismos regionales para facilitarles la realización de las tareas relacionadas con esta materia. Ello implica la celebración de reuniones frecuentes y periódicas, colaboraciones en la implementación de programas y actividades, establecimiento de una oficina de *liaison* en la Comisión, establecimiento de un Memorando de entendimiento entre instituciones, etc.

De otro lado, en junio del año 2008 se firma un Memorando de Entendimiento entre la UA y las RECs (UA 2008b) en el que se establecen las pautas de su colaboración y se urge a que se acuerden pactos bilaterales para fortalecer y profundizar sus relaciones. En su artículo 4-IV, este Memorando indica que la UA y las RECs deben operar bajo el principio de subsidiariedad, complementariedad y ventaja comparativa.

La práctica institucional de esta colaboración presenta dificultades y retos. En primer lugar, las que provienen de la no concreción de una división de responsabilidades y tareas, por parte de los documentos legales de estas instituciones. Por lo que la manera en que se coopera y se actúa conjuntamente resulta ser imprecisa y depende de los acuerdos que cada una entable con la UA (Møller 2005, 30). En segundo lugar, debido a esta indefinición de responsabilidades, observamos que en general (a excepción de la CEDEAO) la práctica institucional de estas OR, se basa en no involucrarse en los conflictos. Ello es debido a su escasa voluntad de actuar en zonas de conflicto complejas (como Somalia o Darfur) o la falta de medios y capacidades para ello. Así, los estados tienden al *free-riding*, alegando que la responsabilidad recae en la organización superior (Møller 2005, 47). En tercer lugar, a través de mi trabajo de campo, averigüé como las relaciones que mantienen las RECs y la UA son más bien problemáticas en lo que concierne la toma de decisiones y a la hora de posicionarse ideológicamente de forma conjunta. Aunque sean los mismos estados quien constituyen los dos tipos de organización, en las regionales normalmente aparece una agenda política más estratégica y enfocada a obtener objetivos que pertenecen a las agendas domésticas de sus miembros. En cambio, en la agenda continental los objetivos son más genéricos y deben satisfacer una pluralidad de sensibilidades. Esta cooperación se considerada todo un reto que se halla aún en

fase de construcción y que está limitando la capacidad de desarrollo de otros entes de la APSA, tales como la Fuerza africana de rápido despliegue o el Sistema de prevención de alerta temprana.

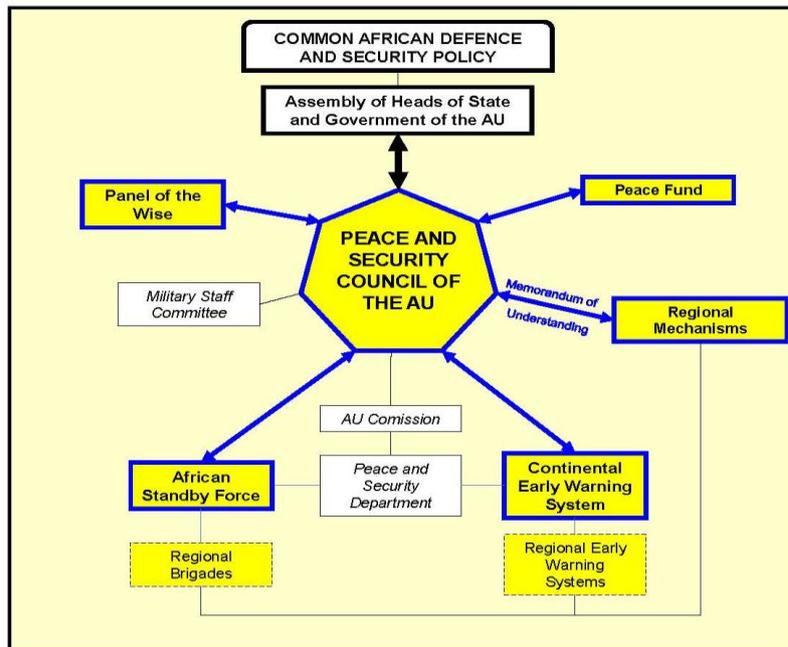
3.1.4. Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad (CPS) y de sus componentes

El último bloque normativo de la APSA lo constituye el Protocolo relativo al establecimiento del CPS (UA 2002a), que establece la configuración de su estructura, los procesos, procedimientos y los métodos de trabajo y las instituciones que deben apoyarle en su misión. En sus principios y preceptos normativos, el Protocolo refleja el consenso doctrinal entorno a la seguridad humana vinculando la seguridad con la democracia y el cumplimiento de la ley. En el preámbulo se enfatiza que “una seguridad colectiva durable y sólida depende de la capacidad que tengan los estados miembros de desarrollar instituciones democráticas fuertes que contribuyan a garantizar el correcto cumplimiento de los derechos humanos y de la ley” (UA 2002a). Para contribuir a este objetivo, el Protocolo propone el establecimiento de una estructura normativa continental que implemente programas de prevención de conflictos, de establecimiento y construcción de la paz y de reconstrucción en situaciones de post-conflicto en las zonas en que más se requiera. Este consenso se refleja en la manera en que se pretende promover la paz, vinculando a la APSA con los principios fundacionales del conjunto normativo de la NEPAD (2014), como marco regulativo sobre cuestiones de desarrollo social. En este sentido, la UA interpreta que la seguridad y el desarrollo van ligados, ya que los conflictos son a menudo condicionantes que obstaculizan el alcance de los Objetivos del milenio (Klingebiel 2005, 13).

El CPS se analizará en el apartado posterior ya que tanto la explicación de su evolución doctrinal como de los mecanismos institucionales requieren un punto especial de atención. En este apartado se explicarán los instrumentos institucionales de apoyo que ayudan al CPS a realizar su mandato, que ilustramos en la figura 4:

1. Panel de sabios.
2. Sistema de alerta continental temprana (CEWS por sus siglas en inglés).
3. Fuerza africana de despliegue rápido.
4. Fondo para la Paz.
5. Comité Militar.
6. Departamento de paz y seguridad.

Figura 4. La institucionalización normativa de la APSA



Fuente: Falcão Escorrega (2011, 5)

Empezamos por el **Panel de sabios** (artículo 11(1)), enfocado hacia la prevención y mediación de conflictos e inspirado en las estructuras tradicionales africanas formadas por personas mayores que aconsejaban a las comunidades (Murithi & Mwaura 2010, 78-80). Está compuesto por cinco personalidades (dos de ellas son mujeres) que deben haber contribuido positivamente a promocionar la paz, la seguridad o el desarrollo (Nathan 2005, 1). Debe reunirse en función de las necesidades sobrevenidas o cuando el CPS y el presidente de la Comisión requieran, pero al menos, tres veces al año (UA 2007b). Su inauguración oficial es reciente, el 18 de diciembre del año 2007 en Addis Abeba. Se aprueba su primer trabajo anual el 20 de febrero del año 2008 (El Abdellaoui 2009, 2).

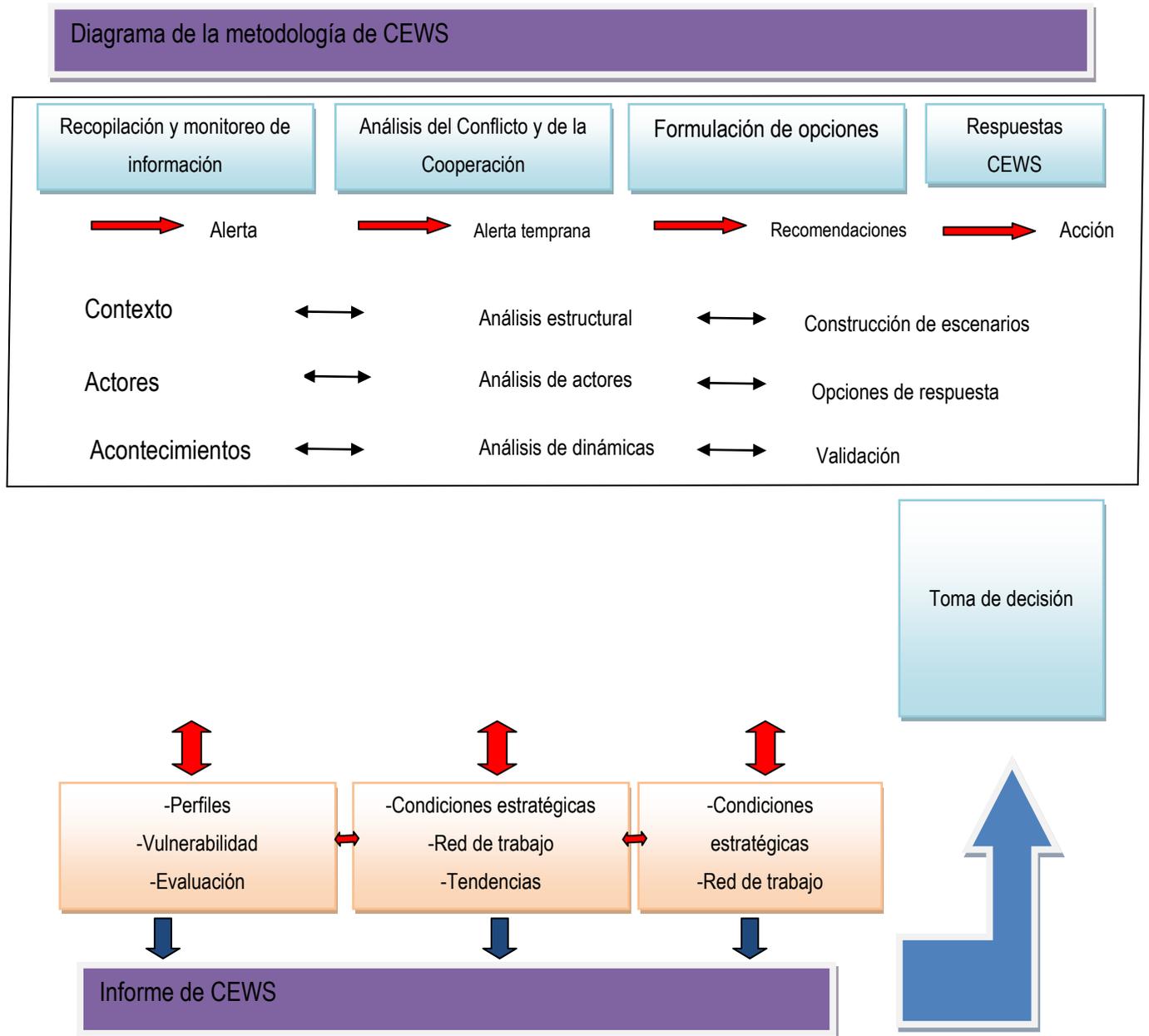
El estudio de la implementación de sus funciones ofrece puntos positivos y otros a mejorar (Ruíz-Giménez 2013b, 281). Desde febrero del año 2008, el Panel ha desarrollado investigaciones, conferencias e informes temáticos. Los temas abordados han sido: la erupción de violencia que emerge de procesos electorales; impunidad, justicia y reconciliación nacional; mujeres y niños en conflictos armados y; democratización y gobernanza. No obstante, el Panel aún no ha ejercido funciones de mediación en el terreno. Ello se explica, entre otras causas, por una estructura

insuficiente, con escaso personal a tiempo parcial, un mandato institucional limitado y recursos financieros insuficientes que restringen su área de actuación (African Partnership Forum). Las limitaciones en el mandato son debidas a impedimentos políticos de distinta índole, relacionados con asuntos que afectan a los estados miembros y a la UA. Aquellos deberían otorgarle la legitimidad suficiente para que pudieran ser investigados, en caso requerido, al ser, muchas veces, ellos mismos los que provocan tensiones o incumplen la ley. Parece ser que este paso aún no se ha conseguido. De la misma manera, la UA debería dar al Panel el mandato y los recursos adecuados para emprender las investigaciones necesarias. En este sentido, los asuntos u órganos de prevención deberían pasar a ser prioridades para la agenda continental y los miembros (Murithi y Mwaura 2010, 87-89).

El **Sistema continental de alerta temprana (CEWS)** responde a “la necesidad de anticipar y prevenir disputas y conflictos o políticas que puedan conducir al genocidio y crímenes contra la humanidad” (Artículo 7.1 del Protocolo, UA 2002a). Su propósito es el de proveer consejos basados en información verídica y contrastada al presidente de la Comisión, al CPS y a otros departamentos de la Comisión que trabajen en materia de conflictos. Ello pretende “permitir el desarrollo de respuestas apropiadas que se apliquen en el momento apropiado” (artículo 12 del Protocolo, UA 2002a).

El CEWS prevé el establecimiento de un módulo de alerta temprana, definido en base a indicadores políticos, humanitarios, económicos, sociales y militares que sirven para analizar los eventos que transcurren en el continente y recomendar la mejor acción a emprender (UA 2006a) (ver figura 5 y cuadro 1). Este módulo es gestionado a través del centro de observación y monitoreo, llamado “sala de situación” que se encuentra en la sección “Gestión del conflicto” del Departamento de paz y seguridad. Este centro es el encargado de recabar los datos necesarios y de analizarlos en base a los indicadores del módulo de alerta temprana. Debe nutrirse también de la información recibida de las unidades de observación y monitoreo de los mecanismos regionales. Además, debe estar estrechamente conectado a otros órganos o *think tanks*, tales como la ONU, centros de investigación, organizaciones internacionales, ONGs...

Figura 5. Metodología de CEWS



Fuente: Porto, J Gomes, 2009

Cuadro 1. Herramientas para el análisis de los conflictos

Tipo de análisis	Herramientas	Resultados
Análisis estructurados	Cronología Áreas política, de seguridad, económica y sociocultural	Causas de los conflictos y condiciones estratégicas
Análisis de los actores	Mapeo del conflicto	Intereses, inventivos y redes
Análisis de las dinámicas	Agravantes Inhibidores	Puntos de potencial desviación y deflexión y tendencias

Fuente: Porto, J Gomes, 2009.

Tal y como el borrador de la operacionalización de CEWS indica (UA 2008h), para su correcta implementación, es esencial que se cumplan dos premisas, a saber, que este órgano sepa involucrar a los actores que toman las decisiones, tanto en el seno de la UA como a nivel nacional (Abdelaziz, Bah, Frederiksen, Matshenyego Fisher, Mniema, Okome, Reeve, Tamba 2010, 35), y que la coordinación con los demás órganos sea sistemática y constante (UA 2006b).

CEWS es un sistema de alerta temprana considerado uno de los más sofisticados del mundo. Su implementación, planificada cronológica y secuencialmente, está aún en proceso de desarrollo y se realiza de forma desigual, en función de las capacidades de cada organismo regional (Abdelaziz, Bah, Frederiksen, Matshenyego Fisher, Mniema, Okome, Reeve, Tamba 2010, 33). Como en las demás instituciones, faltan recursos humanos y materiales para desplegar el conjunto de medidas previstas. Interfieren además, las agendas de los estados miembros y de los altos jefes de la institución africana, que se muestran recelosos de activar este mecanismo que podría desvelar información que no interesa (Ruíz-Giménez 2013b, 281).

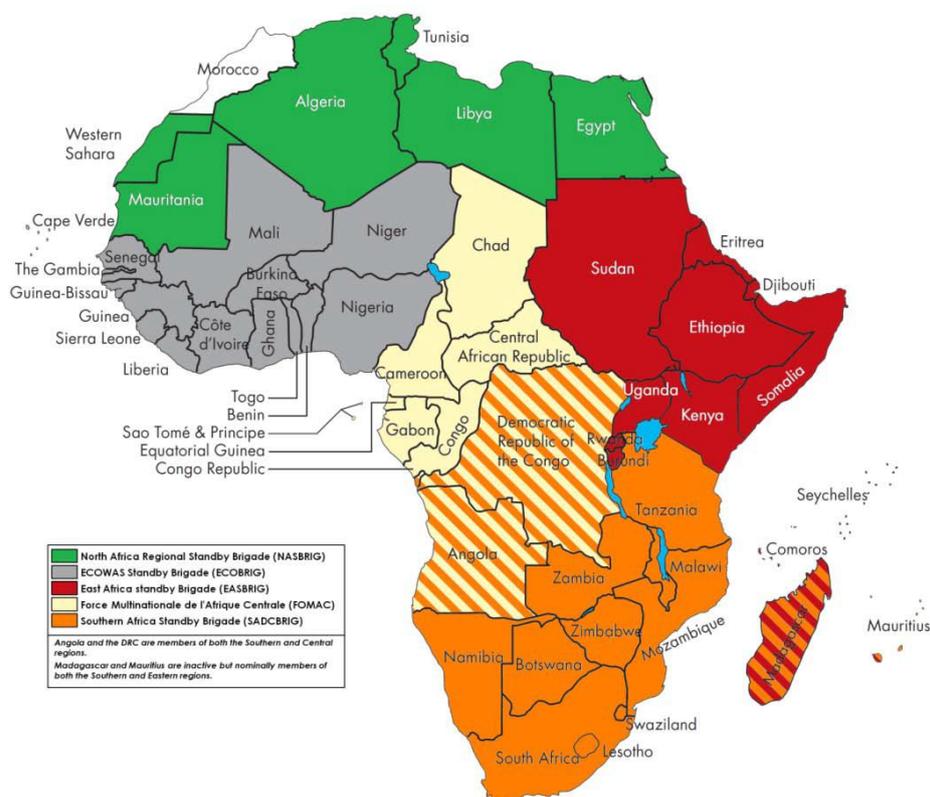
En tercer lugar, se prevé el establecimiento de la **Fuerza africana de despliegue rápido**, considerada como la gran apuesta de la institución (Ruíz-Giménez 2013b, 281). Es por ello que es el órgano que ha recibido más donaciones y atención de la APSA (Cilliers & Pottgieter 2010, 111-141).

Su conceptualización se basa en la doctrina entorno a “Soluciones africanas para problemas africanos”, es decir, en la necesidad de que la UA de una respuesta a los asuntos comunes y tenga los instrumentos requeridos para ejecutar el artículo 4) h y j del Acta Constitutiva, relativos al derecho de intervenir. Los Ministros de defensa de los estados miembros elaboraron el marco político para su establecimiento el 20 de enero del año 2004 y seis meses después, los Jefes de estado en Addis Abeba lo aprobaron (julio del año 2004) (ver UA 2004c).

El Protocolo (UA 2002a) lo describe como “el órgano ejecutivo que implementa las decisiones e iniciativas tomadas por el CPS en casos dónde los conflictos violentos estén a punto de estallar (acciones preventivas) o ya hayan estallado (gestión de conflictos y de post conflicto), o cuando se dan graves circunstancias tal y como determina el artículo 13”. Su diseño institucional y afán de contribuir a la paz se enmarcan en la vertiente de la libertad respecto del miedo de la seguridad humana y en las recetas propuestas por la agenda de construcción de la paz, ambos explicados en el capítulo anterior.

El concepto final de la Fuerza africana adoptada por los Jefes de Estado especifica que ésta debe estar compuesta por contingentes multidisciplinares regionales con componentes civiles y militares que deben prepararse en los países de origen y estar disponibles para un despliegue inmediato (Abdelaziz, Bah, Frederiksen, Matshenyego Fisher, Mniema, Okome, Reeve, Tamba 2010, 37). Prevé el establecimiento de cinco brigadas, ubicadas en las cinco regiones, en aras de beneficiarse de las capacidades y experiencia regionales en gestión de conflictos (ver figura 6) (Cilliers 2008).

Figura 6. Las regiones estipuladas para el desarrollo de la Fuerza africana de despliegue rápido



Fuente: Cilliers, 2008.

La operacionalización de la Fuerza africana se ha ralentizado debido a múltiples retos como la escasa coordinación entre las RECs y la UA (Franke 2010a, 176), poca voluntad política por parte de las primeras en cooperar en este proyecto, necesidad de que se las dote de la capacidad suficiente para operacionalizar las líneas estratégicas previstas (Franke 2010b, 199), de establecer mecanismos sólidos de coordinación entre las partes que lo componen, así como un entrenamiento coordinado y armonizado de las tropas. Además, se necesitan más fondos y capacidades para preparar las brigadas.⁶¹

⁶¹ Para más información respecto el proceso de desarrollo e implementación de la Fuerza africana de despliegue rápido, consulte el informe: Abdelaziz, Alaa; Bah, Alhaji Sarjoh; Frederiksen, Jonas; Matshenyego Fisher, Louis; Mniema, Abeer; Okome, Hortense Nguema; Reeve, Richard; Tamba, Meissa. 2010. *African Peace and Security Architecture (APSA)*.

En cuarto lugar, se prevé el establecimiento de un **Comité Militar** como órgano asesor del CPS en las cuestiones relativas a la paz y seguridad en África (artículo 13.8 del Protocolo, UA 2002a). Compuesto por oficiales militares *seniors* que provienen de los quince estados miembros del CPS, pretende incorporar la visión militar y estratégica propia del terreno en la toma de decisiones. El Comité Militar actúa también como oficina de coordinación entre el CPS, el Personal del departamento de defensa de los estados miembros y los mecanismos regionales de prevención y gestión del conflicto. Una primera evaluación de su trabajo muestra como desde su instauración, su capacidad de incidencia ha sido limitada. Sería necesario implicarlo más, tanto en el trabajo del CPS como en la operacionalización del CEWS o de la Fuerza africana (Franke 2010a, 145).

El quinto elemento que conforma la APSA es el que pretende establecer un fondo para financiar las misiones de apoyo para la paz y otras actividades en esta materia. Se prevé que el llamado **Fondo para la Paz** o Fondo especial sea financiado de forma regular por las contribuciones voluntarias de los estados miembros y otras fuentes de financiación africanas, como el sector privado, la sociedad civil, etc. (artículo 21 del Protocolo, UA 2002a, ver también Abdelaziz, Bah, Frederiksen, Matshenyego Fisher, Mniema, Okome, Reeve, Tamba 2010, 59-61). Este fondo es una herencia institucional del órgano MPGRG de la OUA (1993) de la que ha heredado las reticencias por parte de los estados miembros de obtener o captar recursos para emprender las acciones requeridas. Las implicaciones que ello comporta son notables. Una de las más importantes se refiere a que el grado de apropiación de los programas, acciones y misiones por parte de los estados africanos es menor al estar financiadas principalmente por los estados occidentales (ver el caso de Somalia) (Franke 2010a, 146). Ello limita el impacto de “Soluciones africanas a problemas africanos”, que ha fundamentado y justificado la revitalización de la UA. Otra implicación resultante es que los órganos de la APSA no tienen recursos para operacionalizarse. A través de mi trabajo de campo y de mis conversaciones con trabajadores de la UA, percibí la enorme preocupación que genera este debate en la Comisión. Aquella reclama que para implementar este principio, los estados miembros primeramente deben creérselo y socializarlo, más allá de la retórica de sus discursos. Esto implica que contribuyan financieramente al Fondo para la Paz para que la UA pueda actuar de forma autónoma en función de sus prioridades y no en las de sus donantes. Las potencias regionales con capacidades para ello

Assessment Study. Peace and Security Department, African Union. En línea: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf> (página consultada el 14 de Mayo, 2014).

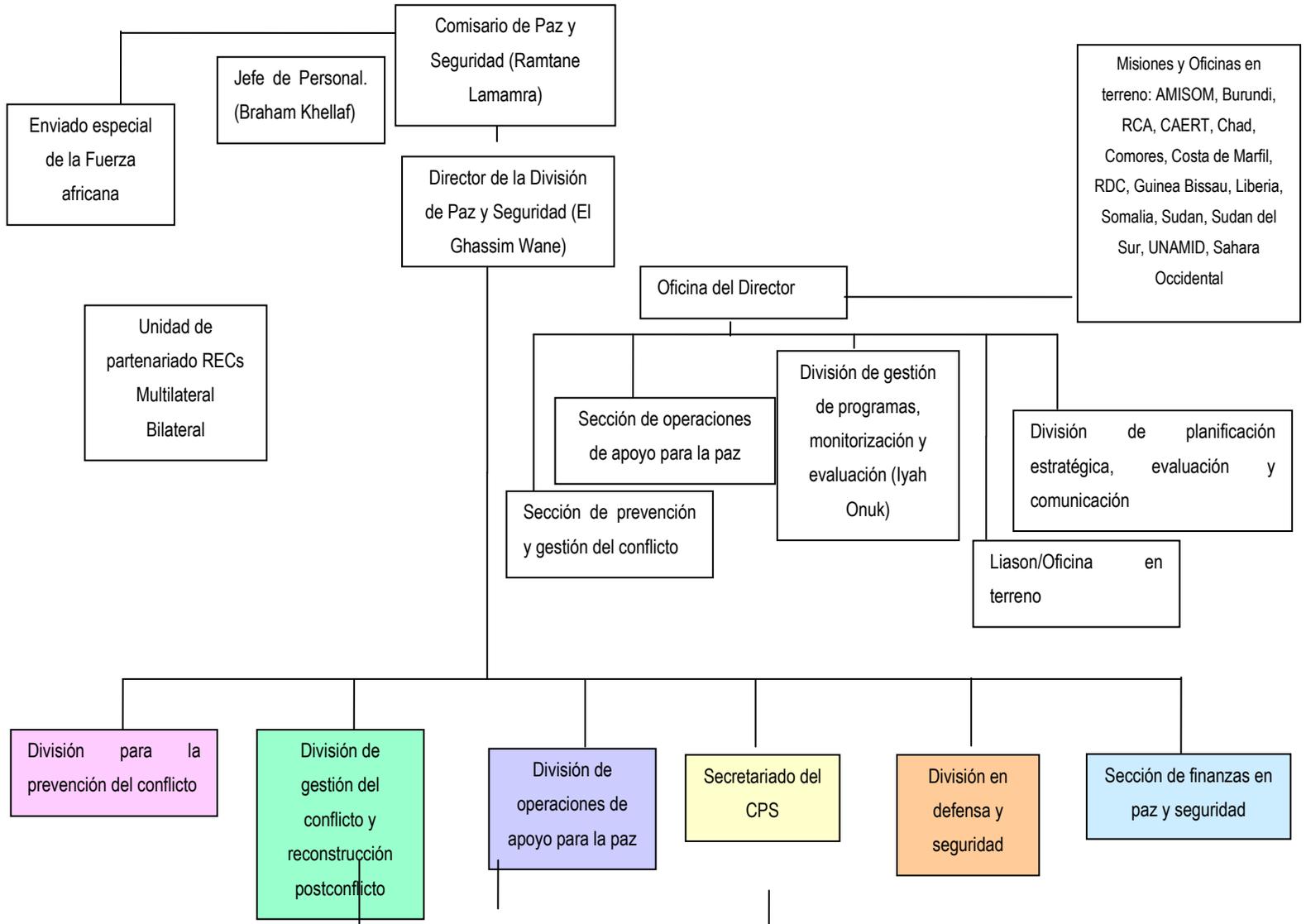
como Sudáfrica, Nigeria, Argelia o Kenia, en concreto, deberían mostrar un mayor grado de implicación al respeto.

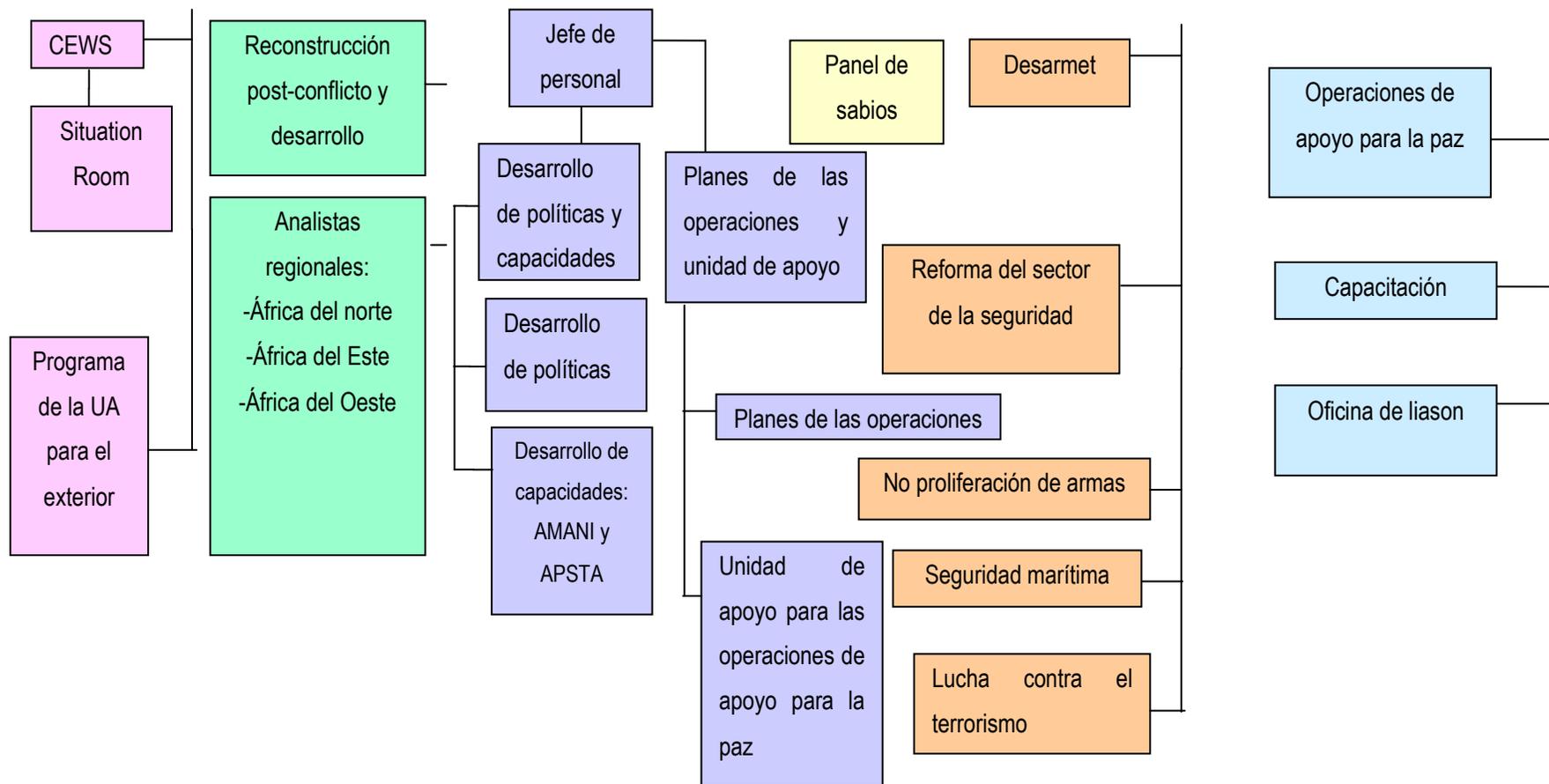
Otro componente más es la **Comisión de la UA** (máximo órgano ejecutor), concretamente el Departamento de paz y seguridad (DPS). Inspirado en el Departamento del mantenimiento de la paz del Secretariado de la ONU, el DPS tiene como objetivo operacionalizar las decisiones y acuerdos (UA 2014a) que seguidamente citamos.

1. Establecer mecanismos tales como los conceptos y doctrinas de la UA en paz y seguridad.
2. Establecer las modalidades para garantizar la coordinación con las RECs.
3. Establecer mecanismos para abordar los cambios no constitucionales de gobierno.
4. Ayudar a operacionalizar el CPS y los órganos de la APSA y garantizar que todos ellos funcionen correctamente.
5. Gestionar las operaciones de prevención, gestión y resolución de conflictos.
6. Coordinar los esfuerzos africanos en materia de prevención de terrorismo, de piratería y de redes criminales transnacionales.
7. Desplegar y gestionar programas de observación electoral.
8. Preparar la documentación e implementar las decisiones que dictamine el CPS.
9. Gestionar los fondos asignados a la UA en temas de paz y seguridad.

El Departamento está liderado por el Comisario de Paz y Seguridad, Ramtane Lamamra, bajo la supervisión de la presidente de la Comisión, actualmente, Nkosazana Dlamini Zuma. El Director del Departamento es quien ejecuta las decisiones del Comisario y garantiza que el trabajo se realiza. A continuación, hemos adjuntado un organigrama (figura 7) obtenido y completado gracias a las entrevistas con miembros del departamento de paz y seguridad de la UA, realizadas a lo largo de los años 2012 y 2013.

Figura 7. Organigrama del Departamento de paz y seguridad





Fuente: Departamento de Paz y Seguridad, Unión Africana

Mencionaremos seguidamente algunas de las dinámicas y retos del DPS. En el estudio de caso profundizaremos en este punto, analizando como se ha gestionado la AMISOM des del DPS y qué dificultades han surgido.

En primer lugar, de las ocho divisiones que hay en la Comisión, la del DPS es la que más atención y dinero ha recibido (Franke 2010a, 147). Ello muestra el interés de los donantes en la APSA. En segundo lugar, el DPS, por el momento no ha podido consolidar un conjunto de directrices y documentos-guía que provean unas bases comunes y sistematicen procesos y procedimientos para la gestión de operaciones de apoyo para la paz. Estas directrices podrían aportar coherencia y homogeneización en esta materia. La práctica institucional ha hecho que el desarrollo normativo de los mandatos de cada misión se haya realizado *ad hoc*, como resultado de las demandas y cambios de la realidad social (Wane 2011). Aunque como veremos en el estudio de caso, los procesos de la AMISOM pueden establecer precedentes para próximas acciones o misiones de paz.

Las consecuencias de ello son varias. A nivel práctico, las operaciones de apoyo para la paz no proporcionan, por ejemplo, mecanismos de protección de los civiles o de cumplimiento de los derechos humanos, lo cual perjudica su legitimidad internacional (véase el caso de la AMISOM). A nivel de gestión, no proveen un modelo estándar que pueda ser aplicado de forma transversal a todos los implicados. A modo de comparación, la ONU aprobó el 13 de junio del 2006 el documento del Proceso de planificación de misiones integradas que tenía como objetivo armonizar los métodos de planificación de operaciones de paz de todas las unidades. Dos años después, el Departamento de operaciones de paz y el Departamento de apoyo en el terreno inauguraron la doctrina *Capstone* (ONU 2008a), un documento estratégico comprensivo con directrices, procedimientos estándares de operación, material para la formación y manuales para gestionar e implementar estas misiones. Consideramos importante tener en cuenta que la UA no tiene la misma experiencia en la gestión de misiones de paz que la ONU, que ha realizado más de 60 desde el año 1948.

Dicho esto, a nuestro modo de ver, el posible desarrollo normativo de documentos-guía no tendría que ir en detrimento de la manera innovadora, adaptable y flexible en que la UA se ha involucrado en los conflictos hasta día de hoy, lo cual sitúa a la institución en clara ventaja respecto de la ONU en términos de rapidez de respuesta y capacidad de adaptación al cambio.

En tercer lugar, el DPS no dispone de suficientes recursos humanos para la gestión de las actividades y partidas presupuestarias que se derivan de las misiones de apoyo a la paz. Si lo comparamos, una vez más, con las operaciones de paz de la ONU, observamos como estas últimas gozan del apoyo institucional de una desarrollada estructura compuesta por numerosos expertos en política internacional y gestión de operaciones de paz (entrevista A1 2013). El Departamento que las gestiona tiene unas 630 personas a su cargo. En Addis Abeba, el DPS tenía en el año 2007 menos de 20 empleados que debían gestionar la globalidad de las tensiones emergentes y conflictos (entrevista A1 2013).

En enero del 2011 se revisó la estructura institucional de la UA y aprobó un incremento de personal de un total de hasta 62 personas, número que aún dista de lo aconsejado (Wane 2011, 71). En respuesta a ello, la UE, conjuntamente con otros colaboradores, instauraron el llamado Fondo conjunto de salarios para facilitar la contratación de personal suplementario. En 2011, este fondo financió más de 170 nuevos empleados para el programa de paz y seguridad, un número tres veces mayor al personal previsto en el presupuesto de la UA (Wane 2011, 71). La impresión general de los trabajadores del DPS sigue siendo en la actualidad de saturación de trabajo y de realizar múltiples funciones por las que no fueron contratados en un inicio.

Además de la escasez de personal, existen otros elementos que obstaculizan los procesos de contratación (Adedeji 2007, 51). Por un lado, el sistema de contratación no se ha regido completamente por procedimientos sistemáticos y meritocráticos que permitan contratar personal con una capacidad técnica adecuada y preparado para gestionar el estrés, la flexibilidad y la adaptabilidad que demanda cada misión (entrevista A1 2013, Adedeji 2007, 68). A menudo, los métodos de contratación han tendido a estar politizados o basados en favoritismos (entrevista A1 2013). Sin embargo, cabe señalar que esta tendencia ha ido disminuyendo con el tiempo (Taddele Maru 2012, 7). De otro lado, la existencia de un sistema de cuotas que garantice una representación equilibrada de los países, una publicidad inadecuada de las posiciones vacantes y el requisito de obtener la aprobación del CPS para todas las posiciones a cubrir, han sido otros elementos que han impedido un funcionamiento correcto del DPS. Estos factores hacen que en 2012 la Comisión funcione con un 52% de su capacidad autorizada en recursos humanos (Taddele Maru 2012, 7). Todo ello debe tenerse muy presente cuando se analice nuestro estudio de caso.

Para acabar este apartado, explicaremos brevemente la relación entre **la APSA y el CPS** (prevista en el artículo 2.2 del Protocolo, UA 2002a) y el tipo de apoyo que el último recibe para fomentar la paz y la seguridad en África. Nuestras entrevistas y conversaciones coinciden en que esta relación es mínima o prácticamente inexistente. Teóricamente, el CEWS debe proveer información a los demás órganos para evaluar los puntos de inflexión e identificar las tensiones que podrían conllevar una escalada de la violencia. Pero el material analizado no va más allá del DPS. A continuación, el Panel de sabios, debería abordar estas tensiones y proveer un informe de recomendaciones al CSP. Además, debería ayudar a la Comisión a organizar una misión de investigación sobre el terreno para obtener más información al respecto. Pero, como hemos dicho, su programa de acción se ve condicionado por los intereses estratégicos de los estados insertos en la UA que la impiden tener más independencia. En caso de emergencia y erupción de tensiones o violencia inesperadas, el CPS debería recomendar varias formas de intervenir (entrevista Okeke 2012). Estas recomendaciones tendrían que basarse en el material elaborado y contrastado proveniente de las unidades de la APSA. Pero, en la práctica, los estados miembros deciden sin tener suficiente información al respecto, lo cual repercute en el tipo de decisiones que se toman. Existe, pues, un déficit de comunicación interna entre los órganos de la APSA que impide que el CPS sea más eficaz en las decisiones e implementación de sus propósitos (entrevista Okeke 2012).

El problema no recae tanto en los canales usados para obtener información sino en cómo ésta información es canalizada y las decisiones se elaboren en base a esta información. Uno de nuestros entrevistados nos comentó que para que la APSA funcionara correctamente como sistema de apoyo e información para el CPS: “tiene que haber una promoción gradual de actividades y una cadena de mando en las instituciones de la APSA” (entrevista Okeke 2012).

3.2. El Consejo de Paz y Seguridad (CPS)

En este apartado estudiaremos el mandato, rol, funciones, procedimientos y dinámicas del CPS como órgano máximo decisorio en materia de paz y seguridad y núcleo neurálgico de la APSA. Este estudio nos ayudará a comprender cómo se establece su agenda, como y quien participa en la generación de normas y si éstas son producto de un consenso general o si son meros resultados de una balanza de poderes entre los estados.

Tal y como hemos mencionado en la introducción de la tesis, nuestro *a priori* parte de que el CPS puede constituirse como actor principal en la difusión normativa y en persuadir o influenciar los estados involucrados en situaciones de crisis o conflictos (Williams 2009, 616). Un requisito fundamental para que ello sea posible es que sus miembros logren socializar sus normas. En los siguientes puntos de este apartado indagaremos sobre esta primera premisa, analizando el CPS en tanto que escenario institucional con normas y reglas de actuación a respetar. Un segundo requisito es que el CPS sea activo y eficiente en abordar los temas de paz y seguridad del continente. Este elemento va a ser estudiado en el apartado 3.3 en el que analizaremos el CPS en tanto que actor multilateral que toma decisiones y formula políticas y programas de mediación, de operaciones de paz o de imposición de sanciones.

3.2.1. El mandato

El CPS es el “órgano decisorio principal en temas de prevención, gestión y resolución de conflictos” (UA 2002a). Inspirado en el Consejo de Seguridad de la ONU, tiene el cometido de conceptualizar, modelar y supervisar la implementación de las actividades en este campo, anticipar y prevenir los conflictos y promocionar e implementar actividades de construcción de paz y reconstrucción en situaciones de post conflicto (Dersso 2011, 121). Sus funciones implican una ampliación de poderes respecto de los previstos en el antiguo MPGRC de la OUA.

Las actividades preventivas a realizar, con el apoyo de los demás órganos, incluyen el despliegue de misiones para promocionar el desarrollo político e institucional de un estado. Éstas se basan en la asunción de que la estabilidad política puede ser un elemento decisivo para que no aparezcan crisis sociales y violencia (Mwanasali 2004, 13). Destacamos en particular, actividades dirigidas a fomentar la democracia, el buen gobierno, el cumplimiento de la ley y la protección de los derechos humanos. El CPS puede también decidir desarrollar programas de mediación o enviar misiones electorales (desde su instauración, ha realizado más de 20).

Bajo el capítulo VIII de la Carta de la ONU, la gestión o resolución de los conflictos por parte del CPS se plasma en distintas actividades y programas (Levitt 2003, 118). En caso de cambio inconstitucional de gobierno, el CPS puede recomendar a la Asamblea aplicar “sanciones en contra del régimen que se

oponga a restablecer el orden constitucional” (UA 2002c, artículo 37.4 y 37.5).⁶² Este estado pierde inmediatamente su estatus de *membrecía*.⁶³ El CPS tiene un amplio margen también para decidir establecer operaciones de apoyo para la paz⁶⁴ u acciones dirigidas al postconflicto.

3.2.2. Procedimientos

El CPS se reúne a tres niveles distintos: el de los Jefes de Estado de los estados miembros (al menos, una vez por año); el de los ministros (al menos una vez al año); el de los representantes permanentes (al menos dos veces cada mes). Los embajadores que conforman este último nivel se pueden reunir en cualquier momento, en caso que el tema lo requiera. Los encuentros se celebran normalmente en Addis Abeba (Etiopía), dónde se ubica la sede de la Comisión de la UA y el CPS (Sturman, Hayatou 2010, 62).

Por lo que atañe el tipo de reuniones, a la luz de los debates que se generaron en la reunión número 68 del CPS (UA 2006e) y en su cuarto retiro en Dakar (junio del año 2007), el CPS adoptó un conjunto de nuevos métodos de trabajo, entre los cuales se sugirió la instauración de una nueva estructura de encuentro, similar a la del Consejo de Seguridad de la ONU, con cuatro tipos de reuniones diferentes: 1) públicas (abiertas a los medios); 2) privadas con otros miembros/órganos de la UA; 3) consultas en las que el CPS recibe informes y borradores de posibles decisiones a implementar elaborados por la Comisión; 4) finalmente, reuniones en las que se invita a participar a la sociedad civil, los *think tank* y la academia.

Respecto las decisiones tomadas, en la regulación se estipula que deben ser adoptadas por mayoría simple, en caso de asuntos procedimentales y por dos tercios, en caso de asuntos substantivos (Sturman & Hayatou 2010, 63). Estas decisiones se elevan a la Asamblea, que vota de nuevo el texto aprobado por el CPS. Sin embargo, su implementación depende de muchos factores, tales como: los medios disponibles (económicos y humanos), la voluntad de los estados o la eficacia de la Comisión en implementarlas. Algunos de ellos, se explican e ilustran en los distintos apartados de esta tesis.

⁶² Para ser implementadas, deben ser aprobadas por dos tercios de los 54 estados que conforman la Asamblea.

⁶³ En lo que va de tiempo, la UA ha suspendido la pertenencia por cambios inconstitucionales a los estados siguientes: Costa de Marfil, Guinea, Guinea Bissau, Madagascar, Mauritania, Níger, Togo, República Centro-Africana.

⁶⁴ La UA ha desplegado misiones en Burundi, Comores, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Guinea-Bissau, Liberia, RDC, Somalia y Sudán (Ruiz-Giménez 2013b, 282).

3.2.3. El CPS como arena de interacción entre los actores

El CPS ha adquirido una importancia crucial en tanto que foro de debate entre los estados africanos y facilitador de diálogo, en el marco de medios políticos y pacíficos. Tiene el potencial de convertirse en un mecanismo para la socialización normativa en materia de paz y seguridad (Johnston 2001, 494). En este apartado repasaremos su funcionamiento interno, lo cual nos dará pistas para conocer su grado de éxito en hacer cumplir sus preceptos a los miembros.

En primer lugar, nos ocuparemos de la composición del CPS, cuyo acuerdo ha resultado ser uno de los elementos más controvertidos de su configuración. El órgano se compone de quince estados miembros con igualdad de voto, de los cuales cinco, tienen un mandato de tres años y diez de dos años, con posibilidad de renovación en ambos. La elección de las candidaturas refleja las diferentes regiones africanas así como el tamaño de su población: el oeste africano tiene cuatro nominaciones, el norte de África, dos, el resto, tres nominaciones, además de los miembros permanentes (véase cuadro 2) (Sturman & Hayatou 2010, 62).

Cuadro 2. Estados que conforman las cinco regiones africanas

África del Oeste – 16 miembros:

Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo.

África central — 9 miembros

Burundi, Camerún, Chad, Guinea Ecuatorial, Gabón, República Centro Africana, República del Congo y Sao Tomé y Príncipe

África del Este — 13 miembros

Comoras, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Somalia, Sudan, Tanzania, Uganda, Ruanda

África del Norte — 5 miembros

Argelia, Egipto, Libia, República Democrática Árabe Saharaui, Túnez

África del Sur — 10 miembros

Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Mozambique, Namibia, Sur África, Suazilandia, Zambia, Zimbabue

Fuente: Cilliers & Sturman 2004, 99.

La composición de sus miembros responde a la necesidad de limitar la influencia y ambiciones de los estados más poderosos (Argelia, Egipto, Libia, Nigeria y Sudáfrica), que intentaron asentar su posición hegemónica durante la elaboración del Protocolo (UA 2002a). En su borrador, inspirados en la composición del Consejo de Seguridad de la ONU, propusieron tener una membresía permanente que garantizara un fuerte liderazgo en materia de paz y seguridad. Sin embargo, los demás rechazaron su propuesta y apelaron a la importancia de hacer prevalecer el principio de igualdad, previsto en el Acta Constitutiva y presente a lo largo de la historia institucional y normativa de la comunidad de estados africanos (Levitt 2003, 116). También se opusieron a establecer el derecho de veto y el estatuto de *permanencia* para así, potenciar la voz de los pequeños estados en las estructuras decisorias. En realidad, a lo largo de estos años de funcionamiento, algunos de estos estados medianos y pequeños

han demostrado actuar de forma más eficiente en la gestión de los asuntos tratados que otros más potentes (ver el ejemplo de Botsuana, Senegal y Ghana) (Sturman & Hayatou 2010, 67).

La intención de preservar la igualdad en esta institución decisoria se ha visto truncada por las propias dinámicas internas. El consenso predomina como método de toma de decisiones, lo cual resulta costoso en tiempo y esfuerzos pero, *a priori*, denota un afán de promover el diálogo y los acuerdos entre intereses divergentes. Sin embargo, es un consenso de *apariencia* puesto que en las negociaciones, los estados más poderosos suelen mantener sus opciones estratégicas basadas en las agendas domésticas, a través de alianzas y colaboraciones con otros estados menos poderosos. Esto hace que la práctica y dinámicas institucionales del CPS tiendan a replicar el modelo del Consejo de Seguridad de la ONU, pero sin disponer legalmente del derecho de veto (Sturman & Hayatou 2010, 67).

Por lo que atañe al cumplimiento normativo o socialización de las normas continentales, los resultados hasta hoy son variados. Observamos dos elementos fundamentales que lo dificultan: ni el comportamiento de los estados en sus espacios de gobierno domésticos ni su comportamiento a la hora de participar, interactuar y consensuar en este órgano, suele encajar con los objetivos del CPS. Empezando por el primero, el Protocolo (UA 2002a) detalla los criterios que los estados deben cumplir si desean presentarse como candidatos. Estos son: capacidad y compromiso a nivel financiero y en términos de contribución con tropas para implementar las decisiones del CPS; respeto a los derechos humanos en el ámbito doméstico; respeto a la constitucionalidad del gobierno; el cumplimiento de la ley (UA 2002a). Para garantizar que éstos se cumplan, se prevé una revisión periódica por parte de la Asamblea de los miembros (Mwanasali 2004, 15). El cuadro 3 indica los países que han sido miembros desde el año 2004 al 2014 y su grado de cumplimiento de estos requisitos.

Cuadro 3. Membrecía del CPS de la UA, 2004–2014

Región	2004–6	2006–8	2007–10	2008–10	2010-2013	2010-2012	2012-2014
Norte	<i>Argelia</i> (3)		<i>Argelia</i> (3)		<i>Libia</i> (3)		
Norte	<i>Libia</i> (2)	<i>Egipto</i> (2)		<i>Túnez</i> (2)		<i>Mauritania</i> (2)	<i>Argelia</i> (2)
Oeste	<i>Nigeria</i> (3)		<i>Nigeria</i> (3)		Nigeria (3)		
Oeste	Togo (2)	Burkina Faso (2)		Burkina Faso (2)		<i>Costa de Marfil</i> (2)	<i>Costa de Marfil</i> (2)
Oeste	Ghana (2)	Ghana (2)		Benín (2)		Benín (2)	Gambia (2)
Oeste	Senegal (2)	<i>Senegal</i> (2)		Mali (2)		Mali (2)	Guinea (2)
Central	Gabón (3)		Gabón (3)		Guinea Ecuatorial (3)		
Central	<i>Congo</i> (2)	<i>Congo</i> (2)		Chad (2)		<i>Chad</i> (2)	Congo (2)
Central	Camerún (2)	Camerún (2)		<i>Burundi</i> (2)		Burundi (2)	Camerún (2)
Este	<i>Etiopía</i> (3)		<i>Etiopía</i> (3)		<i>Kenia</i> (3)		
Este	Kenia (2)	Ruanda (2)		Ruanda (2)		<i>Ruanda</i> (2)	<i>Tanzania</i> (2)
Este	Sudan (2)	Uganda (2)		Uganda (2)		Yibuti (2)	Yibuti (2)
Sur	Sudáfrica (3)		Angola (3)		<i>Zimbabue</i> (3)		
Sur	Lesoto (2)	Botsuana (2)		Suazilandia (2)		Namibia (2)	Lesoto (2)
Sur	Mozambique (2)	Malawi (2)		Zambia (2)		<i>Sudáfrica</i> (2)	Angola (2)

Itálico: Estados que experimentan “crisis severas” o “guerras”, de acuerdo con el Barómetro de Conflictos Heidelberg 2004, 2006, 2007, 2008, 2010, 2012 disponible en HIIK (2010, 2011, 2012, 2013)

Negrita: Estados declarados “no libres” según la organización *Freedom House*. El criterio “libertad” se refiere a la oportunidad de actuar de forma espontánea en una variedad de ámbitos, fuera del control del gobierno o de otros centros de dominación potencial (derechos políticos y libertades civiles)

Fuente: Actualización del cuadro de Williams (2009, 608).

El estudio de esta tabla conduce a afirmar que existe una distancia entre las normas y acuerdos continentales y la práctica política, puesto que buena parte de los estados miembros han experimentado conflictos violentos o tensiones de distinta intensidad durante el periodo de su pertenencia (Williams 2009, 608). Este es el caso de Sudán que está sumido en varios conflictos desde hace años o el de la potencia regional etíope que, aunque firmara un acuerdo de paz con Eritrea en el

año 2001, continúa teniendo tensiones y confrontaciones violentas en las zonas fronterizas o fomentando guerras *proxy*.

Si aplicamos a esta situación la definición de norma que hemos proveído en la pauta de análisis, que recordamos, es una visión ideológica compartida sobre un comportamiento adecuado que los actores deben cumplir, deducimos que, por el momento y en términos prácticos, las normas continentales aún resultan ser un horizonte hacia dónde dirigir los esfuerzos. Los estados han consensuado un conjunto de ideas a nivel continental de difícil aplicación en sus realidades inmediatas y el CPS como espacio institucional, ha tenido poca capacidad de persuadirlos o de constituir sus identidades.

En relación a los factores que atañen al segundo elemento, el que se refiere a las dinámicas de funcionamiento interno de este órgano, las RECs han introducido desde un inicio el principio de rotación para los estados con mandatos de dos años, un principio fuertemente anclado en la tradición continental africana y en el de la igualdad de condiciones. Los miembros de la región de África del Sur con mandatos de tres años también han aplicado este principio, saltándose el procedimiento acordado en el Protocolo (UA 2002a) (Williams 2009, 608). Vemos en el cuadro 3 que Sudáfrica se ve reemplazado por Angola y después por Zimbabue, que se convierte automáticamente en estado miembro. Esta práctica institucional *de facto* está minando el criterio de membresía de “buen gobierno y respeto a los derechos humanos”. Protege hoy a los líderes de las sanciones que sus contrapartes puedan imponerles mañana, ya que la rotación se hace de forma automática, sin evaluar las acciones de cada miembro. El principio de rotación se aplica en otros mecanismos de la UA. Por ejemplo, Zimbabue, con un gobierno ampliamente conocido como perpetrador de violaciones de los derechos humanos, pudo en el año 2003 convertirse en un miembro del Órgano central de la antigua OUA. También permitió que Libia se convirtiera en miembro de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU (2001) (Cilliers & Sturman 2004, 99).

Un segundo factor que impide un mayor cumplimiento normativo de los criterios es que, con excepción de Sudáfrica, la reelección de los estados con tres años de mandato (Argelia, Etiopía, Gabón y Nigeria), casi todos con tensiones o conflictos internos, sugiere que éstos juegan un rol de liderazgo en sus regiones. Ello ha impuesto una jerarquía *de facto* en la balanza de poderes. El caso de Sudáfrica no se diferencia de los demás, pues ejerce influencia y manipula las decisiones creando alianzas y pactos con sus estados vecinos (Sturman & Hayatou 2010, 65). En otras palabras, las dinámicas del CPS reflejan que, en la práctica, los que ostentan la hegemonía regional se sirven del CPS para situar

sus intereses nacionales en la agenda continental. Parece ser que este elemento prevalece por encima del cumplimiento normativo por parte de los estados miembros.

En tercer lugar, tal y como especifican los criterios estipulados en el Protocolo (UA 2002a), un estado miembro que tiene intereses en un conflicto no puede participar en las deliberaciones que se planteen sobre el mismo (Wane 2011, 63). Este criterio pretende garantizar la neutralidad del CPS en las decisiones tomadas. Sin embargo, ha habido casos en los que los estados implicados han presenciado discusiones entorno el posicionamiento del CPS. Por ejemplo, Sudán asistió a las reuniones sobre Darfur y Etiopía, por su parte, a las de Somalia (Ruíz-Giménez 2013b, 281).

Por último, tan solo las primeras candidaturas elegidas en el año 2004 por parte de la Asamblea cumplen con el criterio de disponer de la capacidad suficiente para contribuir con tropas a las operaciones de paz así como al presupuesto de la UA en paz y seguridad.⁶⁵ Pero este criterio no se ha aplicado para las siguientes candidaturas. Por lo que la socialización normativa queda pendiente de realizarse y a la larga, puede desacreditar las políticas continentales en dicha materia. La última podría mejorarse con un liderazgo de la Presidencia comprometido y persuasor, que ejemplificara un modelo a seguir. Por ejemplo, el presidente de Nigeria, Olusegun Obasanjo, que presidió el CPS del año 2004 al 2006, rechazó que el presidente de Sudán, Al Bashir, se convirtiera en su sucesor debido al clima de escepticismo y crítica que generaba la gestión del conflicto de Darfur (entrevista Okeke 2012). Bajo nuestra óptica, sería un análisis demasiado optimista pretender que los presidentes, los mismos líderes de los estados que componen este órgano, se desmarcaran de sus dinámicas mientras presiden el CPS. Tal vez la presencia de un liderazgo neutral, de una personalidad relevante en el continente pero ajena a los intereses estratégicos domésticos, podría mejorar este aspecto.

3.3. EL CPS como actor multilateral

En este apartado continuamos con el estudio de la factibilidad y limitaciones de la segunda parte de la premisa anunciada en el principio del apartado 3.2. Esto es, que el CPS sea activo y eficiente en abordar los temas de paz y seguridad del continente. Para ello, en un primer momento detallaremos las variables principales que pueden instigar una intervención del CPS sobre el terreno. Y en segundo

⁶⁵ Cuatro de los cinco mayores contribuidores fueron elegidos como estados miembros, con la excepción de Egipto que se convirtió en estado miembro en el segundo turno.

lugar, repasaremos su rol en algunas de las intervenciones recientes. En la sección II de la tesis sobre el estudio de caso, desarrollaremos con más detalle esta segunda premisa.

3.3.1. Las variables que determinan las intervenciones del CPS

A la luz del artículo 2.1 del Protocolo (UA 2002a), el CPS se ha reunido unas 470 veces para deliberar entorno a cuestiones de paz y seguridad y esforzarse en proveer acciones concretas para abordar las situaciones problemáticas. En este sentido, si repasamos las decisiones habidas desde su fundación, observamos que ha existido una voluntad de impulsar o cumplir con iniciativas de gestión del conflicto y construcción de la paz. Sin embargo, algunas tensiones o conflictos han recibido más atención que otros (entrevista Okeke 2012). En este apartado describiremos brevemente cuáles son los elementos que explican por qué, dónde y cómo actúa el CPS como actor internacional. Partiremos de la presunción de que la emergencia de un conflicto no garantiza la involucración del CPS en el mismo.

En primer lugar, observamos que la mayor parte de las reuniones de este organismo se han focalizado en la gestión o resolución, no en la prevención (entrevista Okeke 2012; Sturman & Hayatou 2010, 65). Este enfoque estratégico puede explicarse por diferentes motivos: 1) una capacidad institucional limitada para abordar más cuestiones; 2) la intensidad y frecuencia de los conflictos en el continente y, por ende, la necesidad urgente de abordarlos; 3) una falta de voluntad política o de interés por parte de sus miembros de prevenir (Sturman & Hayatou 2010, 65) y, sobretodo, 4) poca visibilidad y falta de atención mediática en el despliegue de acciones preventivas, lo cual desmotiva a los donantes a realizar aportaciones económicas (entrevista Okeke 2012). Ello indica que, a falta de una autonomía financiera, el tipo de atención o cobertura mediática que la comunidad internacional da a un asunto, condiciona en gran medida las decisiones del CPS cuya implementación depende de sus donaciones (entrevista Okeke 2012).

La priorización de la UA en la gestión del conflicto y no en su prevención (lo cual resultaría menos costoso a medio plazo) se refleja en el tipo de estructura institucional que la UA ha articulado: el Departamento de Paz y Seguridad dispone de un volumen de personal cuatro veces mayor al del Departamento de Asuntos Políticos. Un enfoque apropiado en prevención implicaría la expansión de éste, responsable de estas cuestiones, todas ellas indicadores y posibles “preventores” de la emergencia de conflictos (Sturman & Hayatou 2010, 65).

En segundo lugar, los conflictos que han recibido una mayor atención son también los que la UA ha estado más involucrada políticamente. Algunos de ellos han sido: Burundi (abril 2003-mayo 2004) (Svenson 2008a), DRC (2004-2005) (UA 2004d), Costa de Marfil (septiembre 2002-2006) (UA 2004e; UA 2005a), Liberia (2004) (UA 2004f), Darfur (Sudán) (2004-) (2014b), Zimbabue (abril 2008-octubre 2008) (UA 2008c), Comoras (marzo 2006-octubre 2008) (Svenson 2008b), o Somalia (enero 2007-) (UA 2014c). Otros países y regiones han experimentado conflictos, pero la presencia de la ONU o de otras coaliciones o potencias occidentales han hecho que la UA se haya desmarcado (ver el caso de la Crisis de Costa de Marfil del año 2010 o el caso de Libia durante la primavera árabe).

En tercer lugar, el poder y estatus de los estados miembros determina qué tipo de cuestiones deben situarse en la agenda del CPS y cuál es su grado de compromiso respecto a las decisiones adoptadas (entrevista Wade 2011). Esos diferentes grados de compromiso dependen de las agendas de política exterior de sus miembros y de las RECs a las que pertenecen. Tal y como un cargo relevante de la delegación de la UE en la UA me comentó en una entrevista: “los líderes africanos creen en las normas del CPS igual que los europeos en las de la UE” (entrevista Wade 2011). Algunos consideran que las tensiones en una zona determinada son importantes y, por tanto, mostrarán interés en activar medidas africanas para abordarlas. Otros considerarán necesarias medidas de prevención de violencia en otras zonas y lucharán para consensuar un acuerdo.

A ello se le añade que los comunicados no contienen acciones a desarrollar que vayan en contra de las políticas exteriores de sus estados ni que sean muy radicales o impliquen grandes cambios. Las palabras y expresiones usadas son escogidas cuidadosamente por los líderes, por lo que las decisiones tomadas suelen ser descafeinadas y con tímidas propuestas de acción, sin cuestionar directamente la capacidad de un estado miembro (que se encuentra en plenas funciones legislativas) de gestionar el conflicto o tensión que emerge en su territorio (entrevista Okeke 2012).

Por ejemplo, en los pasillos de la UA se comenta que la influencia de Nigeria ha hecho que el tema de Boko Haram no haya tenido relevancia en la agenda política hasta recientemente.⁶⁶ El presidente Goodluck Jonathan se ha esforzado en comunicar a los demás que su Gobierno era capaz de gestionar

⁶⁶ Para más información sobre Boko Haram, véase: Joala, Refiloe. 2012, “The Threat of Boko Haram and the Challenges to Peace, Security and Unity of Nigeria”. *Institut for Security Studies*, Seminar Report, 2 de febrero. En línea: http://www.issafrica.org/eventitem.php?EID=786&utm_source=ISS%2BWeekly%2BNo%2B4&utm_medium=email&utm_campaign=SeminarBokoHaram (página consultada el 11 de febrero, 2012); Zounmenou, David & Chatora, Arthur. 2011. “Nigeria Seeking an Effective Response to Boko Haram”. *Institute for Security Studies*, ISS Today. 16 de noviembre. En línea: http://www.issafrica.org/iss_today.php?ID=1389 (página consultada el 11 de febrero, 2012).

esta amenaza sin intervención externa y que, además, lo hacía de forma correcta (entrevista Okeke 2012). Otro ejemplo lo conforma la intervención de AMISOM en Somalia, la cual fue producto de la persuasión política de Etiopía que consiguió convencer a los demás estados miembros para que desplegaran una misión de apoyo para la paz.

En cuarto lugar, el elemento que más condiciona la actuación del CPS como actor que promueve paz y seguridad es la escasez de recursos económicos y humanos. Ello se debe al poco volumen de financiación de procedencia africana que la UA logra recaudar, que conduce a una alta dependencia de los donantes externos (Williams 2009, 623). Este fenómeno tiene implicaciones importantes en la factibilidad de la implementación de las decisiones tomadas, en la eficacia de los programas desplegados y en la capacidad de dar respuestas rápidas a los problemas emergentes (entrevista Wade 2011). Puede llegar a poner en cuestión el lema *Soluciones africanas a problemas africanos* y limitar la capacidad de la UA de asumir un rol de liderazgo en las situaciones de conflicto que requieran un despliegue de tropas de entre 20,000 y 30,000 personas. Hasta hoy día, (a excepción de la AMISOM en Somalia), las operaciones de paz desplegadas por la ONU en Costa de Marfil, RDC, Liberia, Sierra Leona y Sudán han tenido una dimensión que la UA no hubiera podido gestionar. En estas situaciones, la UA, como máximo, ha podido proveer apoyo político y militar a la ONU y ha aportado legitimidad a sus acciones. Algunos autores argumentan que la UA, por el momento, se presenta más preparada para liderar pequeñas o medianas acciones, tal y como hizo en la operación de paz de Comores, o en lo que concierne a la gestión de cambios inconstitucionales de gobierno (Williams 2009, 622).

En quinto lugar, la intervención militar por parte de la UA hasta hoy se ha hecho con el previo consentimiento del estado en cuestión (Sturman & Hayatou 2010, 71). En otras palabras, la Asamblea aún no ha autorizado ninguna intervención *humanitaria*, basada en el artículo 4 (h), que permite a la UA “intervenir en un estado sin su consentimiento en caso de graves circunstancias”. Ello denota la tensión entre este principio y el de no interferencia, aun presente en su cultura institucional.

En cambio, observamos más progreso en la institucionalización de la norma que regula la aplicación de sanciones, especialmente en caso de cambios inconstitucionales de gobierno (Williams 2007, 274). Los estados en que el CPS ha impuesto sanciones o suspendido su membresía han sido los siguientes: Costa de Marfil, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Mauritania, Níger, Togo y República Centro-Africana. Todas las sanciones se han aplicado en respuesta a un golpe de estado, con la excepción de

la suspensión de Costa de Marfil que se aplicó cuando Laurent Gbagbo rechazó renunciar al poder después de perder las elecciones en el año 2010 (Sturman 2011, 2).

Por último, el CPS no ha dedicado atención a dimensiones no militares de la seguridad, tales como la degradación medioambiental o enfermedades contagiosas. La Comisión está impulsando deliberaciones para dotar de más poder al CPS en este sentido.⁶⁷

3.3.2. Intervenciones del CPS: un breve repaso

En este apartado, esbozaremos algunas de las actuaciones y posicionamientos políticos que ha tenido el CPS ante la emergencia de ciertas tensiones o conflictos que han ocurrido en suelo africano. Ello nos puede dar indicaciones para valorar si el CPS es activo y eficiente en abordar los temas de paz y seguridad del continente. Aunque no será hasta el desarrollo del estudio de caso en que obtendremos un análisis detallado de este aspecto concreto.

Empezaremos explicando el levantamiento popular de Egipto en contra del líder Hosni Mubarak, en el cual el CPS optó por aplicar el artículo 4 (p) del Acta Constitutiva sobre cambios inconstitucionales de gobierno. Ello implicó que se obviara el hecho de que este cambio se hiciera por aclamación popular en contra de un régimen autoritario. Este posicionamiento político fue criticado por su falta de adecuación y flexibilidad en la interpretación de sus principios respecto de la realidad social dónde se aplicaba (entrevista Wade 2011). Aunque, después de largas deliberaciones, el CPS cambió su posición y comunicó que estas protestas populares no violentas deberían considerarse una mejora en la democracia de Egipto (De Waal 2012).

El caso de Libia generó controversia y tensión entre los miembros y los diplomáticos de la UA debido a como las potencias occidentales lo gestionaron, concretamente Francia y la OTAN, que, bajo el principio de la R2P, usaron la fuerza militar para lograr sus objetivos políticos estratégicos (De Waal 2012) e hicieron ostracismo político al CPS (Genugten 2011, entrevista Okeke 2012). Los tres miembros africanos del Consejo de Seguridad de la ONU (Gabón, Nigeria y Sudáfrica) votaron a favor de la Resolución 1973 que autorizaba la intervención de la OTAN en Libia, puesto que incluía una

⁶⁷ Véase Union Africana. 2007. 'Draft Background Paper on the Review of the Methods of Work of the Peace and Security Council of the African Union', 27 de abril, pág.1 y 18, citado por Williams (2009, 611).

referencia positiva sobre el rol que los estados africanos debían ejercer en la resolución política del conflicto y hacía hincapié en la protección de los civiles, tal y como el artículo 4 (h) de la Carta especificaba. Los demás estados africanos se opusieron, especialmente porque se les había apartado de todas las deliberaciones internacionales y no se había considerado el trabajo de mediación que habían emprendido en el seno de la Comisión. Ello conllevó divisiones internas en el seno del CPS y su distanciamiento respecto de las potencias occidentales que tardó meses en restablecerse.

El colapso del régimen libio implicó el surgimiento de cuestiones de difícil gestión para la UA, como por ejemplo, cuál tenía que ser el trato que debían recibir las nuevas autoridades, teniendo en cuenta la buena relación histórica que había caracterizado la interacción entre la UA y el régimen de Gaddafi (entrevista Okeke 2012). Tal y como un oficial de la UA comentó, “Gaddafi fue malo para Libia pero bueno para África” (De Waal 2012). La UA zanjó esta cuestión autorizando a las nuevas autoridades libias a ocupar las sillas de este país en los órganos de la UA.

En el asunto de Costa de Marfil surgieron cuestiones similares.⁶⁸ Hubo una acogida positiva del recién elegido presidente Alassane Ouattara del cual se esperaba que tuviera la capacidad de reconciliar a la gente de su país. Sin embargo, las tensiones surgidas imposibilitaron esta reconciliación, provocando una escalada de violencia. A raíz de ello, la UA lanzó una misión africana liderada por el presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki, para investigar sobre los hechos (Ramis 2011). Los resultados de su informe especificaron que en las elecciones, los dos candidatos (Ouattara y Laurent Gbagbo) habían recibido un número de votos similar y por tanto, Ouattara no podía obtener el control de las instituciones sin contar con el apoyo del otro. En consecuencia, Mbeki proponía que los rivales negociaran una fórmula de poder compartido. Esta propuesta nunca se tuvo en cuenta ni salió a la luz. Incluso De Waal sostiene que Francia presionó a la UA para que modificara esa hoja de ruta que tenía el propósito de trabajar hacia una posible reconciliación por vías pacíficas (2012). Bajo el mandato de la ONU, Francia finalizó por intervenir militarmente, dejando de lado, una vez más, la iniciativa africana (De Waal 2012).

En el caso de Somalia, *a priori*, vemos como el enfoque de AMISOM respaldado y consensuado con las potencias occidentales, que son las que financian la misión, prioriza una respuesta militar al conflicto, de tipo *top-down*, que como veremos, ha radicalizado las posiciones y exacerbado la tensión.

⁶⁸ Para más información, consultar la edición especial de la revista ICIP, dedicada a Costa de Marfil (2011). ICIP. 2011. *Costa d'Ivori. Un any després*. Num.11. En línea: <http://www.icip-perlapau.cat/revista/numero-11-desembre-2011/> (página consultada el 11 de febrero, 2012).

Una respuesta que podría enmarcarse en el modelo del 11-S explicado en el capítulo 2, en que los EEUU (y sus aliados) se involucran de forma indirecta en partes geográficas en las que existen grupos considerados “terroristas” que podrían amenazar su seguridad nacional. Se pretende por tanto, establecer unas instituciones de gobierno aliadas que puedan controlar la seguridad de su ámbito de jurisdicción y evitar que este tipo de grupos terroristas proliferen o se fortalezcan en capacidades y conexiones. Este modelo de construir la paz de corte militar va en detrimento de un enfoque más político que podría haber favorecido acuerdos y consensos multinivel entre los múltiples clanes y subclanes y podría haber dirigido los esfuerzos hacia una reconciliación social. En este contexto, Somalia está tendiendo a una situación similar a la experimentada en Afganistán o Iraq en la que ocurren múltiples ataques imprevistos a los civiles y a miembros de las instituciones políticas que quiebran aún más la posibilidad de obtener una paz duradera (entrevista Okeke 2012). Este conflicto va a desarrollarse con mayor profundidad en el apartado posterior.

Concluiremos este apartado con las palabras De Waal: “lo que el caso libio, de Costa de Marfil y de Somalia tienen en común es que las negociaciones *de facto* para la obtención de resultados políticos no se han realizado entre las partes en conflicto sino entre las potencias occidentales y algunos líderes nacionales (...) Los africanos entienden bien que los acuerdos políticos domésticos que se hagan deben ser aceptados por el P3 y, por tanto, devalúan sus políticas domésticas, dejando aparte las mediaciones africanas y pidiendo directamente ayuda a los diplomáticos occidentales”.

3.4. Resumen del capítulo

En este capítulo hemos intentado responder a la pregunta: cuál es la concreción doctrinal, normativa e institucional de la APSA. Hemos repasado sus cuatro bloques normativos a través de los cuales hemos estudiado su doctrina basada en una mezcla de ideas y valores sobre la seguridad humana, el principio de no indiferencia y la herencia del principio de no interferencia. También hemos estudiado su configuración normativa e institucional, el funcionamiento interno y por último, las acciones del CPS como máximo órgano en materia de paz y seguridad. Los siguientes puntos pretenden recapitular lo mencionado: Tal y como mencionamos en nuestro *a priori*, la APSA, que actúa como una comunidad de seguridad multinivel conjuntamente con la ONU y las RECs, representa un avance normativo, doctrinal e institucional en materia de paz y seguridad que resulta de gran relevancia para el continente africano. Los instrumentos normativos generados tienen el potencial de convertir la APSA en un actor de difusión normativa relevante. Sin embargo, existen limitaciones al respecto por lo que la función de la APSA, más concretamente de su órgano decisorio, el CPS como socializador de normas democráticas y de respeto a los derechos humanos provee tímidos resultados:

1. La escasa voluntad política para implementar y financiar los órganos de la APSA limita la implementación de lo acordado. La poca coordinación entre los órganos se presenta como otro limitador de su eficacia.
2. En cuanto al análisis del CPS como espacio para socializar normas entre los miembros, hemos observado que la actuación de los últimos en sus ámbitos de gobierno puede contradecir las normas continentales acordadas (incluso las relativas a los requisitos de membrecía), por lo que denota una socialización normativa baja. Las dinámicas internas del CPS y las reglas procedimentales *de facto* que se aplican en la toma de decisiones, que tendrían que fomentar el cumplimiento de los valores normativos acordados, no favorecen a que esto se de. Al contrario, facilitan que los estados con más capacidad de influir en la agenda generen alianzas y partenariados con otros miembros. Este fenómeno ha creado una jerarquía *de facto* en la que los estados regionales tienen un enorme peso en la toma de decisiones, por lo que a menudo, se prioriza satisfacer sus intereses domésticos, aunque los mismos no cumplan con las normas de paz y seguridad. Este hecho demuestra que más que un espacio de regulación de actuaciones y constitución de identidades, el CPS representa un ámbito institucional dónde sus miembros intentan lograr sus intereses estratégicos nacionales o regionales. Ante esta situación, la Comisión pide que se dejen de lado estrategias propias de las agendas

domésticas que tienden a usar la UA en beneficio propio, disminuyendo así su legitimidad como institución continental con voz propia. La tensión entre la Comisión y los estados miembros, dónde la primera representa la unidad africana y los segundos pretenden satisfacer sus objetivos estratégicos, es una dinámica inherente a la APSA. Lo estudiaremos con más detalle en el capítulo VI.

3. Otro elemento que limita el poder del CPS de convertirse en difusor normativo es la dependencia económica que dispone de las potencias occidentales que contribuyen en la financiación de sus actividades. Las últimas imponen una agenda y estrategias que por el momento, la APSA debe seguir si quiere mantener su rol activo en el continente.

Todo conlleva que nuestro *a priori* se matice, esto es, que el CPS no pueda situarse como la institución continental líder en la gestión de los conflictos lo cual, a la larga, puede desacreditar su rol en esta materia y en la consecución de *Soluciones africanas para problemas africanos*.

SECCIÓN II. ESTUDIO DE CASO: La AMISOM en Somalia

La segunda sección de esta tesis corresponde al estudio de caso de la AMISOM, operación de apoyo para la paz de la UA que se implementa en Somalia. En esta sección se analiza de forma detallada la aplicación normativa de uno de los instrumentos de mayor relevancia de la APSA, el relativo al de las operaciones de apoyo para la paz, que tiene como objetivo conseguir mayores índices de seguridad en las áreas dónde se aplica. Tal y como indicamos en la pauta de análisis (capítulo 1), este estudio va a ser presentado en cuatro capítulos que parten de una pregunta de investigación que servirá como hilo conductor y que, a su vez, tiene varias subpreguntas: ¿Cómo se ha operacionalizado la APSA en la realidad social africana, concretamente, en el caso de la operación de apoyo para la paz de la AMISOM en Somalia?

Para responder a esta pregunta, empezaremos con el capítulo 4 que nos servirá para contextualizar la violencia surgida en Somalia y los intentos por parte de la comunidad internacional de pacificar el país. Continuaremos con en el capítulo 5 que, a partir de las subpreguntas planteadas, estudiará el origen de la AMISOM, el contenido normativo de su mandato y las diferentes fases por las que ha ido pasando, que han cambiado en función de las necesidades que la misión ha afrontado. En el capítulo 6, a partir de las subpreguntas planteadas nos ocupamos de la gestión de la AMISOM a nivel estratégico (desde Addis y Nairobi), los actores externos que la apoyan y la arquitectura financiera que ha sustentado la misión. Finalizaremos la sección con el capítulo 7 en el cual expondremos las conclusiones del estudio de caso (capítulos 5 y 6).

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO SOMALÍ (1960-2014)

En este capítulo repasaremos desde una perspectiva histórica, sociológica y política los principales actores y dinámicas que han marcado la historia del conflicto de Somalia desde la década de los sesenta hasta la actualidad. Ello nos permitirá disponer de información relevante respecto la evolución, dinámicas e identidades de los actores que posteriormente la implementan.

Dividiremos el capítulo en tres partes. En primer lugar estudiaremos las distintas corrientes que han interpretado el conflicto somalí y nos decantaremos por la que, a nuestro modo de ver, tiene más poder explicativo. En segundo lugar, explicaremos la evolución del conflicto en tres etapas. La primera, del 1960-1990, se ubica antes del colapso del régimen de Syad Barré; la segunda, del 1990-2000, se produce el colapso del régimen, la intervención de la ONU y de los EEUU y la reconfiguración social del poder; y la tercera, del 2000-2014, que se ve influenciada por la guerra contra el terror, se produce la intervención africana de la AMISOM y se intenta reconstruir el estado formal somalí.

En tercer lugar, abordamos el surgimiento de la iniciativa regional de la IGASOM (misión de la IGAD en Somalia por sus siglas en inglés) como intento fallido de pacificar el país. Explicaremos su grado de acierto en relación al contexto en que se plantea y analizaremos la percepción de los actores somalíes respecto de la posibilidad de desplegar una intervención internacional. Este análisis nos proporcionará los elementos necesarios para comprender porque en el año 2007 se plantea una misión de la UA en Somalia.

4.1. Marco analítico para entender el conflicto de Somalia

Somalia se encuentra ubicada geográficamente en el epicentro del cuerno de África (véase figura 8), región que, desde unas décadas atrás, experimenta índices de inseguridad elevados.⁶⁹ A lo largo de esos últimos treinta años, severas crisis humanitarias de proporciones inmensas juntamente con altos índices de violencia armada, han supuesto la muerte de cientos de miles de vidas humanas (Bradbury

⁶⁹ Aunque las estadísticas de Somalia son escasas, ha sido considerado uno de los países más pobres del mundo. El informe de Menkhaus menciona que la mayoría de la población trabaja en la economía de subsistencia como pastoralistas (60% del total durante el régimen de Syad Barré) o granjeros/as (17%) (2003, 2). *The World Factbook* (CIA) indica que la esperanza de vida de los Somalíes es de 50.8 años, la alfabetización de 37.8% y la mortalidad infantil de 103.72 muertes/1.000 nacimientos (números estimados de julio 2012) (Central Intelligence Agency).

1994, 16; Migiro 2011). Aunque en estos últimos años los índices de inseguridad han disminuido ligeramente, la paz social es aún una quimera para este país (Amnesty International 2014, 30).

Figura 8. Mapa de Somalia



Fuente: mapa extraído de la página web oficial de la ONU, en la sección “perfil del país: Somalia” (ONUa)

El conflicto somalí, a nuestro modo de ver, no puede ser interpretado desde narrativas esencialistas y reduccionistas basadas en el paradigma del “clanismo”⁷⁰ (que emerge en la década de los noventa) como única fuente causante del conflicto, defendida por autores como Hussein Adam & Richard Ford (1998), Catherine Besteman & Lee Cassanelli (1996, 13-15), Andre Le Sage & Nisar Majid (2002), Ioan Lewis (1996, 2), Ioan Lewis & James Mayall (1996, 102) o Anna Simons (1995). Interpretarla desde este enfoque, conduciría a subestimar sus causas provenientes de factores históricos, sociológicos, internacionales o regionales, todos ellos relevantes en la comprensión del asunto (Lauderdale & Toggia 1999, 160).

Tampoco entendemos el conflicto somalí desde la narrativa del “estado colapsado” defendida por autores como Neil Englehart (2007), Chris Allen (1999), Jennifer Milliken y Keith Krause (2002) o Patt Lauderdale y Randall Amster (1997) (que emerge a partir del año 2000)⁷¹. Esta interpretación basada en fundamentos occidentales y estándares de corte universalista, percibe la sociedad somalí como parte del mundo antiguo y no evolucionado. Un escenario tribal, anárquico, bárbaro, casi “hobbesiano”, en el que actores salvajes, se encuentran en lucha continua, (ver Clark 1992, 109-114; Lyons & Samatar 1995). Este tipo de sociedades representan una amenaza para Occidente, que pertenece al nuevo mundo, civilizado y liberal (Lauderdale & Amster 1997). Como receta a ello, esta narrativa propone construir un estado operativo westfaliano basado en principios liberales y el imperio de la ley que podría eventualmente proveer estabilidad a estas “sociedades salvajes” (Gills & Rocamora 1992). Por tanto, se justifica la intervención en estas sociedades como medida necesaria para construir este estado y así, “mejorar la seguridad doméstica e internacional” (Menkhaus 2002, 118).⁷²

⁷⁰ Esta corriente entiende que la violencia proviene de la lucha entre clanes y de su incompatibilidad con el estado formal.

⁷¹ La literatura del estado colapsado, que hemos tratado brevemente en el capítulo 2 cuando explicamos el cambio en la seguridad de después del 11-S, argumenta que éste no se trata de un fenómeno de corta duración ni de una crisis o un golpe de estado. El “estado colapsado” es una enfermedad degenerativa a largo plazo. Aunque, tiene cura y sus efectos pueden ser reducidos (Murunga 2007, 115). Jackson describe a los estados fallidos como “cuasi estados” que son reconocidos internacionalmente como estados soberanos, pero que carecen de muchas de las características institucionales comunes a los últimos: “sus poblaciones no gozan de las ventajas que los pensadores occidentales asocian con la condición de Estado y sus gobiernos carecen de la voluntad, la autoridad o el poder para proteger los derechos humanos y garantizar el bienestar de sus ciudadanos” (1990, 21). Crisis Group sostiene que “la causa de muchos problemas de Somalia - el terrorismo, la piratería, la hambruna y flujos de refugiados constantes - es el colapso de la gobernabilidad efectiva, que se deriva en conflictos crónicos, la anarquía y la pobreza” (2012).

⁷² La políticas del enfoque del “estado colapsado” concretamente mutan después del 11-S: de percibir el último como el principal destinatario de la ayuda humanitaria y de los programas del desarrollo pasan a percibirlo como una área geográfica que puede poner en peligro su seguridad nacional (Menkhaus 2004, 5) (véase capítulo 2).

Partiendo de esta premisa, esta interpretación no aceptaría que el individuo social (somalí en nuestro caso) presente dificultades para identificarse con estructuras modernas westfalianas que enfatizan su individualidad.⁷³ Al contrario, más bien defendería políticas que redujeran este sistema informal que se estima que provoca la violencia, aunque fuera a expensas del grado de legitimidad y de aceptación que las nuevas instituciones obtendrían.

El enfoque del “estado colapsado” presenta también limitaciones para entender los múltiples actores de distinta índole (clan, líderes religiosos, compañías privadas de servicios militares, organizaciones gubernamentales...) y procedencia (regional, local, internacional) con diversas agendas que interactúan en la realidad somalí y constituyen la violencia. Tiende a enfatizar además las deficiencias de los países que presentan tensiones o conflictos para así, poder justificar su intervención que suele responder a una agenda determinada, de ganadores y perdedores, que a menudo se oculta.⁷⁴

A diferencia de la narrativa del clanismo o del estado colapsado, proponemos contextualizar el conflicto y los elementos que explican la crisis del estado formal somalí desde interpretaciones críticas que tienen en cuenta factores multicausales (Tripodi 1999) y que intentan comprender la realidad social examinando la dimensión local, regional e internacional. Pasamos a ello.

4.2. Etapas del conflicto y dinámicas sociales

Analizaremos en un primer momento, el inicio de la desintegración de las instituciones formales del estado que empieza en el periodo colonial y continúa durante la dictadura de Syad Barré. En un segundo momento, examinaremos como se va incrementando la erosión del estado (etapa de los noventa e inicios de la del 2000) (Ruíz Giménez 2014) y en paralelo, como van proliferando estructuras informales que podrían definirse como “complejos políticos emergentes” (Duffield 2001) (explicado a continuación) en los que actores regionales e internacionales, con diversos intereses, interaccionan en alianza con actores locales. Los mismos van creando lógicas de poder y dinámicas cambiantes que determinan significativamente el transcurso político y social de los eventos (Sabala 2011, 96). Como

⁷³ El ciudadano, más bien, se reconoce con sistemas tradicionales de gobierno, basados en comunidades locales y en “la comunidad” como ente colectivo. De aquí la relevancia que las estructuras de gobierno “indígenas”, locales e informales y los contratos sociales que emergen de ellas tienen a la hora de proveer de un cierto orden social (Leonard 2009, 10). Por lo que, dicen estos autores, sería recomendable que cualquier estado que se diseñara incluyera estructuras híbridas formales e informales de gobierno (Lauderdale & Toggia 1999, 160).

⁷⁴ Véase como Clapham (2001) analiza el caso de Sierra Leona.

producto de ello, el poder político y económico se va reconfigurando a la vez que el estado formal se erosiona. En un tercer momento (desde el año 2000 hasta el 2014), estudiaremos el conflicto como producto de una guerra global yihadista en contra de los países cristianos, tal y como la describen los EEUU o Etiopía, (Bradbury & Healy 2010) en la cual se entrevén intentos por parte de la comunidad internacional de reconfigurar las instituciones formales (Ruíz Giménez 2014).

El concepto de complejos políticos propuesto por Mark Duffield, a nuestro modo de ver, contribuye a aportar una mayor comprensión de las fuentes de legitimidad política y social de la realidad somalí. Se refiere a una nueva forma de autoridad y de regulación alternativa que compite o se solapa con los estados por el control de la población y territorio, por lo que define nuevas legitimidades y órdenes lógicos de poder que se generan al margen del estado. Ello nos obliga a repensar los significados de conceptos como “estado”, “soberanía”, “autoridad” o “legitimidad” (Duffield 2001, 207-252). Los complejos políticos emergentes surgen en un contexto de desregularización del mercado que conlleva la globalización, que ha generado nuevas formas de relación entre actores privados y públicos, locales, regionales e internacionales. Los últimos suelen enfrentarse o crear alianzas en torno a los recursos manejados por las redes transfronterizas locales y globales en las que, las economías sumergidas, se convierten en los nuevos medios de obtención de recursos y abastecimiento (2001, 41).

4.2.1. Primera etapa (1960-1990): época colonial, el régimen de Barré y su caída

Para entender la violencia y la erosión del estado somalí debemos tener en cuenta los legados de la época colonial británica e italiana (década de los años 60). Issa-Salwe explica que en este periodo se produce una desintegración notable de las instituciones políticas y culturales. Este fenómeno favorece a determinados clanes, generando agravios y desigualdades entre ellos, lo cual conduce al surgimiento del componente “clánico”, en detrimento de una posible emergencia de la clase media que hubiera podido tomar las riendas del estado (1996, 139). Otro fenómeno que ocurre durante esta época es una delimitación de las fronteras del país controvertida puesto que puede generar confrontación y violencia en un futuro (1996, 137).

En la época postcolonial, Somalia goza de unos años de democracia que son truncados por el golpe de estado propiciado por el general Mayor Mohamen Syad Barré (1969-1990). El dictador Barré, apoyado por la Unión Soviética (URSS), lidera un proyecto de creación de un estado centralizado con fuertes

componentes nacionalistas y de socialismo científico que originalmente, pretende mitigar las diferencias entre los clanes (Clark 1992, 110). Aunque, contrariamente a lo que aparenta, acaba instaurando la llamada Clan-katura de los MOD, una suerte de dictadura de tres clanes, los marehan (su clan), los dulbahante y los ogaden que controlan las instituciones, el poder social, la economía y las relaciones internacionales. En este contexto, el clan pasa a ser el principal factor identitario y definitorio del estatus social puesto que determina la capacidad de obtención de recursos económicos y de favoritismos políticos (Hussein & Ford 1998, 173). Así, más que una institución integradora, el estado somalí pasa a ser un mecanismo de desintegración social (Ruíz-Giménez 2003, 67). La estrategia de “divide y vencerás” a través de la cual Barré pretende erradicar la burguesía de los clanes contrarios, contribuye a alentar el odio y la violencia social, lo cual genera una situación que se podría asemejar a la de un genocidio (Hashim 1997, XV). La transformación de la economía pastoral a otra de tierra agrícola e infraestructura industrial y urbana nacionalizadas, acentúa aún más las desigualdades sociales puesto que favorece a los clanes afines (Le Sage & Majid 2002, 12). La alianza mantenida con los soviéticos es uno de los factores más importantes que ayuda a mantener fuerte el sistema (Hussein & Ford 1998, 174), aunque el incesante flujo armamentístico que reciben las autoridades somalíes provenientes del este propicia un incremento en los niveles de militarización del estado que amenaza la seguridad civil (Clark 1992, 110).

A principios de la década de los setenta se produce un cambio de alianzas: al ver que el emperador Haile Selassie de Etiopía es derrotado por el General y a partir de entonces, Presidente Mengistu, que se autoproclama marxista, la URSS abandona Somalia y pasa a proveer todo su apoyo a Etiopía. Subsecuentemente, los EEUU mueven sus fichas y se alían con Syad Barré, aunque su apoyo se define como modesto, comparado con el proveído anteriormente por la URSS. El impacto de este cambio de alianzas se refleja en la guerra de Ogadén (1974), otro escenario más de la guerra fría en el que Barré, motivado por su sueño de construir la Gran Somalia, ataca Etiopía, (Tareke 2000, 635) que, respondiendo de forma agresiva y eficaz, provoca una retirada humillante del primero. En este contexto, el mandatario somalí se ve obligado a firmar un pacto de no agresión entre ambos países en el que Somalia sale perjudicada. Ello genera descontento y frustración debido a la gran desventaja que supone este pacto y a la debilidad que muestra su líder a la hora de defender el país.

Cuando la guerra termina (1978), Somalia experimenta un clima de malestar provocado por los miles de combatientes y refugiados insatisfechos que vuelven de la guerra, a la crisis económica y a la violencia estructural que genera el estado poscolonial. Este descontento se va expandiendo hasta el

punto de propiciar por una parte, un intento de golpe de estado (liderado por miembros del clan majeerteen que se sentían excluidos del sistema) y por la otra, la formación de dos grupos opositores: el Frente Democrático de Salvación Somalí (SSFD por sus siglas en inglés) (1979) formado por los mismos que protagonizan el fallido golpe de estado y el Movimiento Nacional Somalí (SNM por sus siglas en inglés) (1981) constituido por los clanes Isaaq del Norte del país (EEUU 2012). Ambos se oponen frontalmente a la continuación de Barré al frente del estado y dedican su lucha a liberar el país. Ante la erosión de las instituciones y pérdida de legitimidad, Barré lanza una dura represión contra estos clanes y contra cualquier movimiento que se muestre crítico ante sus políticas, como con el Congreso Somalí Unido (USC por sus siglas en inglés)⁷⁵ (Clark 1992, 111-112). Esta represión genera más terror, violencia y altos índices de desigualdades sociales. Algunas cifras estimativas apuntan a que más de 300.000 somalís pierden sus vidas, 800.000 se refugian, 1.170.000 se desplazan a otro lugar del país y 4.5 millones se encuentran en una situación de hambre severa (Adar 2001, 12).

4.2.2. Segunda etapa (1990-2000): intensificación del poder local versus poder estatal e intervención humanitaria internacional

Cuando la guerra fría acaba, a las numerosas revueltas internas que surgen, se le añade la retirada del apoyo estratégico proporcionado por los EEUU. Esta situación conduce al derrumbamiento del régimen de Syad Barré y al colapso de las instituciones formales somalíes (Hashim 1997, XV), lo cual conlleva a la formación de dos fenómenos distintos. Por un lado, se reconfigura territorialmente el poder: en el norte del país, los Isaaq constituyen una estructura estatal independiente del resto de Somalia, llamada Somalilandia cuyas instituciones han funcionado hasta día de hoy, proveyendo índices de seguridad satisfactorios (Gettleman 2007, Jama 2010). Somalilandia aún no ha sido reconocida legalmente como tal por el resto del sistema internacional. En 1998 se crea otra región relativamente independiente de Somalia, Puntlandia, aunque proclama la voluntad de mantener su vínculo con el estado somalí siempre y cuando sea de forma federal o confederal (Bradbury 2010, 5). Los demás clanes se re-sitúan en distintas zonas geográficas, repartiéndose o luchando por el control del poder local.

Por el otro, se transforma la naturaleza centralizada del poder político en otra de más difusa, basada en complejos políticos emergentes que comportan una política de microgestión en el que el Islam conforma la identidad horizontal más fuerte y compartida (Sabala 2011, 97). Ello implica un incremento

⁷⁵ El USC es un grupo de oposición del clan de los Hawiye que se forma como movimiento político en Roma. En 1989, en Etiopía se constituye su rama militar bajo el liderazgo de Mohamed Farah "Aideed", un ex prisionero político encarcelado por Barré en 1969-75 (EEUU 2012).

de sistemas locales e informales gestionados por señores de la guerra y líderes de clanes, que a su vez, se dividen en numerosos subclanes. A menudo, desconfían unos de los otros y compiten por los recursos económicos y el poder político. Menkhaus describe esta situación dicotómica como “gobernanza sin gobierno” en la que coexiste un estado formal disfuncional o inexistente y unas comunidades locales funcionales (Menkhaus 2012).

Las estructuras locales están constituidas por una coalición híbrida de actores de distinta índole, en las que se encuentran líderes tradicionales que aplican leyes basadas en las costumbres para abordar los problemas sociales, profesionales que aconsejan a la comunidad de sabios sobre cómo mejorar los mecanismos de gobernanza, clérigos musulmanes, oportunistas que buscaban posiciones políticas relevantes, hombres de negocio que quieren proteger sus intereses, señores de la guerra o milicias que se encargan de proteger a la comunidad.⁷⁶ Algunos se dedican a cobrar a los ciudadanos tasas o cuotas procedentes de distintas fuentes tales como de los puertos, aeropuertos o *checkpoints* de carretera. Sin embargo, en lugar de revertir el dinero recaudado en crear o mantener servicios públicos, a menudo lo utilizan para su propio beneficio (ONU 2006a). Con el tiempo, estas estructuras locales ganan apoyo social, legitimidad y aceptación por parte de la población, contribuyendo así a reducir los efectos de la ausencia de un estado formal. Además, dan regularidad a las relaciones sociales y comerciales y, en algunos casos, reducen los ataques en contra de las comunidades, creando mecanismos disuasorios y de protección (Fearon & Laitin 2000).

La otra cara de la moneda es que los métodos usados para conseguir sus propósitos suelen ser violentos. El lucrativo negocio del comercio de armas incrementa el nivel de militarización y violencia del país y el número de milicias o señores de la guerra. La violencia es coadyuvada además por otros factores internos tales como: la exclusión social y alta disgregación heredada del régimen de Syad Barré, la generalización del uso de medidas de extorsión y explotación de personas, la competición por los recursos naturales (Mulugueta 2009, 10) y una competición por territorios y administraciones locales entre milicias y facciones que años atrás, habían derrotado a Barré (Le Sage & Majid 2002, 12; Menkhaus 2003, 2-4).

Factores internacionales y regionales contribuyen igualmente a mantener índices elevados de violencia. Por una parte, los actores regionales e internacionales participan en guerras *proxy*, esto es, provén

⁷⁶ Para tener más información sobre los actores, consulte el informe *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to the UNSC resolution 1630 (2005) de la ONU* del año 2006 (ONU 2006a).

ilegalmente de apoyo financiero y militar a grupos locales afines a sus intereses para que derroten al clan o grupo enemigo (ver Eritrea, Etiopía, Italia o Yemen (ONU 2006a)). Por otro lado, la ONU lanza una intervención “humanitaria” (UNOSOM I y II, 1992-1995)⁷⁷ respaldada por los EEUU, que tiene como objetivo abordar la severa crisis humanitaria que vive el país. Tal y como veremos, esta operación de paz fracasa en términos de sus resultados y eleva los índices de inseguridad. A continuación, repasaremos brevemente los hechos.

La UNOSOM I es establecida el 24 de abril del 1992 mediante la Resolución 751 del Consejo de Seguridad (ONU 1992a) y ampliada cuatro meses después con la Resolución 775 (ONU 1992b). De acuerdo con las reglas de combate de la ONU, su mandato consiste en monitorear el acuerdo de alto el fuego firmado en Mogadiscio entre algunos grupos armados, así como suministrar el equipamiento necesario y la seguridad al personal de la ONU para que pueda entregar la ayuda humanitaria. Después de un deterioro de las condiciones en el terreno, el 3 de diciembre del mismo año, la Resolución 794 (ONU 1992c) autoriza a determinados estados miembros, liderados por los EEUU, a formar la *Fuerza Unificada* (UNITAF por sus siglas en inglés), en una operación que se hace llamar *Operation Restore Hope*. Constituida por 37.000 soldados, esta misión tiene el cometido de estabilizar ciertas zonas con operaciones de “imposición de la paz” y dar apoyo a las labores de la ONU.⁷⁸

La UNITAF consigue algunos logros, como que se firme un acuerdo de paz en Addis Abeba entre grupos enfrentados (1993) (Cilliers, Boshoff, Festus 2010, 1). Para que este sea respetado, la UNITAF entrega su mandato a la UNOSOM II mediante la Resolución 814 (ONU 1993). La última tiene como cometido “tomar las acciones apropiadas, incluido el uso de la fuerza” para establecer un ambiente seguro y apropiado para la asistencia humanitaria (ONUb; ONU 1994). En el desarrollo de sus funciones, la UNOSOM II afronta dificultades que de cada vez se vuelven más complejas de gestionar. Una de éstas, se refiere al desarrollo del proyecto de construcción del estado, que implica la capacitación de líderes locales y tradicionales para liderar y gestionar las instituciones formales.⁷⁹ Para que ello sea realizable, debe haber una acomodación de las fuerzas existentes hacia estructuras que de cada vez se reconozcan más como sistemas formales de gobierno. Esta estrategia de transición de

⁷⁷ Que se debe enmarcar en la década de los noventa, cuando la ONU lanza varias operaciones de paz con propósitos humanitarios que tienen como cometido reducir los niveles de inseguridad humana y fomentar el desarrollo de áreas que experimentan índices de pobreza elevados y violencia (véase capítulo 2).

⁷⁸ A modo de comparación, la AMISOM ha contado hasta octubre del año 2013 con un total de 17.731 militares y con su nuevo mandato revisado, se prevé el despliegue de 22.126 efectivos militares.

⁷⁹ Este enfoque conlleva que se invaliden las estructuras informales como sistemas legítimos de gobierno.

lo informal hacia lo formal supone el pago de tasas por parte de los actores internacionales (incluidas las ONGs) a los señores de la guerra, para permitir a los primeros el uso de sus edificios y operar bajo su protección (Lyons & Samatar 1995, 36-39). Por lo que el sistema de clanes se refuerza, en detrimento de sus propósitos de consolidar el ámbito formal.

El nivel de violencia es tan elevado que los trabajadores internacionales empiezan a contratar a compañías de seguridad privada para que los protejan de los continuos ataques, asaltos y secuestros que sufren (Natsios, 1997, 85–86). Estas compañías se convierten en otro grupo más del engranaje social de actores que participan en la guerra.

En marzo del año 1995, después de haber gastado más de mil millones de dólares US y haber perdido a 151 miembros de los efectivos militares (Adar 2001, 14), la UNOSOM II se retira sin haber cumplido los objetivos previstos debido a dos motivos principales: por un lado, la intervención internacional no supone mejoras en el terreno. Al contrario. Tal y como voces críticas alegan, empodera a los señores de la guerra y contribuye a consolidar las administraciones locales de las comunidades, en detrimento de la construcción de un estado formal. Según diversos autores, incluso intensifica la economía de guerra en el país, incrementando la militarización y el negocio de las armas y contribuye a fracturar aún más la sociedad (Abu Hammam 1997; Bradbury & Healy 2010; Bongartz 1997, 246; Lewis & Mayall 1996, 103; Natsios 1997, 84; Crisis Group 2012). Por el otro lado, se producen numerosas muertes civiles y militares⁸⁰, como los de la tragedia del helicóptero del *Black Hawk* en el que dieciocho soldados mueren y 80 resultan heridos.⁸¹

Esta misión internacional desacredita la eficacia de la ONU como constructora de paz y mina la popularidad de las intervenciones con propósitos humanitarios en contextos altamente violentos. Sirve también para mostrar las limitaciones de los actores externos en su capacidad para resolver conflictos internos en realidades complejas (Menkhaus 2003, 4-5). Como resultado de ello, Somalia se aparta de la agenda internacional durante algunos años.

4.2.3. Tercera fase del conflicto (2000-2014): la influencia de la guerra contra el terror

⁸⁰ Aunque se informa de que esta intervención provoca la muerte de numerosas personas, el número específico de muertes nunca es revelado (ONUb)

⁸¹ En junio del 1993, el contingente pakistaní es atacado y 24 soldados pierden sus vidas. Al cabo de unos meses (en octubre 3-4, 1993), cientos de Somalíes y 18 agentes de los EEUU son matados y mutilados en un accidente ocurrido en el helicóptero de los EEUU *The Black Hawk*, en Mogadiscio.

Después del 11-S y del cambio estratégico en las prioridades de los EEUU y sus aliados, la agenda de seguridad internacional da un giro (ver capítulo 2). Somalia se presenta como un escenario que reúne todas las características para una intervención internacional y es resituada como una prioridad en materia de seguridad, con implicaciones que detallamos brevemente a continuación.

En primer lugar, los líderes políticos de los EEUU y sus aliados, como Etiopía, interpretan la realidad somalí como un contexto en el que el terrorismo puede emerger y por tanto, tal y como afirman autores como Sanahuja y Schünemann (2013) o De Coning (2006, 3), lo valoran como una amenaza para su seguridad nacional. Ello se debe a dos motivos concretos: a la situación de “estado colapsado” y de extrema pobreza que éstos perciben y debido al enclave estratégico del país, de mayoría musulmana, situado en el cuerno de África, próximo al Golfo Pérsico. Así, el gobierno de los EEUU decide implicarse de nuevo en Somalia pero de forma diferente: a través de las OR y de estados africanos.⁸² Esta implicación indirecta se plasma en el incremento sostenido del apoyo financiero y militar a países africanos del este, tales como Etiopía o Uganda, para que éstos, intervengan militarmente en Somalia. Paralelamente, los EEUU, el Reino Unido, la UE y otros países occidentales incrementan su contribución hacia partidas destinadas a la ayuda para el desarrollo de organismos como la UA e instituciones de seguridad somalíes.

En segundo lugar, se reavivan los intentos regionales de impulsar conferencias de reconciliación en Somalia.⁸³ La UA y la IGAD firman un acuerdo de colaboración en 2003 (MoU por sus siglas en inglés) (UA 2008b) que les permite intensificar su actividad en Somalia de forma conjunta. Las conferencias realizadas son aceptadas y vistas a nivel internacional como acciones benevolentes y de ayuda fraternal entre los hermanos africanos. Aunque no se caracterizan por su inclusión, puesto que favorecen a ciertos grupos locales afines a sus intereses para que formen y reconstruyan sectores del ausente estado Somalí. Todo ello culmina en 2007 con la intervención militar de la UA que, autorizada por la ONU, despliega una operación de apoyo para la paz que aún está en curso. Paradójicamente, a lo largo de estos años los mismos países africanos e internacionales que secundan esta intervención

⁸² La intervención indirecta de los EEUU debe situarse en un contexto en que el país lidera dos guerras en Afganistán e Iraq.

⁸³ Estos acuerdos son promovidos por el Gobierno de Etiopía, Egipto, Italia, Kenia, Libia, la Liga Árabe o Yemen, entre otros. Algunas de las principales conferencias apoyadas por los estados de la región y la comunidad internacional han sido: la Conferencia de Yibuti en 1991; la Conferencia de Addis Abeba en 1993; la Conferencia de El Cairo en 1997; la Conferencia de Arta en 2000; el Proceso Eldorata en 2002 y el proceso de paz de Yibuti en 2008.

con propósitos pacificadores, son acusados por informes de la ONU de continuar realizando guerras *proxy* en el país, respaldando militar y financieramente a grupos y clanes afines a sus intereses geoestratégicos (ver ONU 2007a, 2010a, 2012e, 2013c).

En tercer lugar, un repaso breve de las distintas propuestas que la comunidad internacional ha presentado en las conferencias sobre construcción del estado y de paz en Somalia (las regionales, africanas o internacionales como la Conferencia de Londres o la de Estambul) indica un tipo de políticas en las que se marginaliza el carácter más social de los programas enfocados a la reducción de la pobreza y las desigualdades y, por el contrario, se acentúan programas enfocados en el sector de la seguridad (ver capítulo 2). Los programas con dimensiones políticas de la ONU o de la UA son un claro ejemplo de ello puesto que se focalizan en la provisión de unas instituciones formales de seguridad robustas que puedan garantizar la estabilidad nacional a partir de un modelo de estado clásico westfaliano (véase capítulo 2).⁸⁴

En cuarto lugar, otro elemento de esta etapa a destacar se refiere a la llamada *mala sociedad civil* (término propuesto por Chambers & Kymlicka 2002) de Somalia, que se produce por la politización de la entrega de la ayuda humanitaria. Este término se usa para describir a la sociedad civil de este país (conformada por los líderes de los grupos antes citados, incluso los señores de la guerra) que se aprovechan de ser el punto de entrega de la ayuda humanitaria por parte de las agencias de desarrollo, lo cual los convierte en “agentes de gestión y distribución” (ONU 2013a). La entrega directa de esta ayuda, en el caso de Somalia, se debe a desavenencias surgidas entre las instituciones de desarrollo por un lado⁸⁵ y la ONU y la AMISOM por el otro que, en teoría, deberían ser los facilitadores de la entrega de este material (Williams y Bruton 2014, 14). Una de estas desavenencias se debe a que ni la ONU ni la AMISOM aceptan tener vínculos con los llamados grupos armados no estatales (*Non-State Armed Groups*, NSAGs por sus siglas en inglés) (como Al Shabaab), que a menudo, controlan el sistema político y de seguridad de un territorio (entrevista B.3.2 2013). En cambio, las agencias de

⁸⁴ Véase el mandato de la AMISOM en la página web oficial de la operación de apoyo para la paz (<http://amisom-au.org/amisom-mandate/>) o los puntos estratégicos que recoge el comunicado de la Conferencia de Somalia organizado por el gobierno del Reino Unido (Gobierno del Reino Unido. 2013).

⁸⁵ En el caso de Somalia, la ayuda humanitaria es entregada por parte de instituciones de desarrollo o humanitarias provenientes de donantes tradicionales (la Agencia de desarrollo internacional de los EEUU o USAID, por sus siglas en inglés, la de Holanda, la de Noruega, la de Reino Unido) y de donantes no tradicionales (la agencia de desarrollo de Turquía, de Arabia Saudí, de Qatar o de China) (entrevista B.3.21 2013).

desarrollo consideran que los civiles van por delante de estas pautas morales y prefieren distribuir la ayuda a través de los NSAGs a la población que ellos protegen, que evadirse de esta responsabilidad (Harvard 2012; Modirzadeh, Lewis & Bruderlein 2011, entrevista B.3.2 2013).

Tanto la relación con las NSAGs, considerada ilegal por la ONU, como la de con otros actores locales (también llamados *gatekeepers*, es decir, los guardianes de acceso a los civiles) se mantienen a partir de un pago de de tasas por parte de estas agencias y del cumplimiento de normas de conducta y actuación. La recaudación que se obtiene, ayuda a que estos actores fortalezcan sus capacidades, lo cual les permite obtener más poder político y control sobre el territorio (Ahmed Mohamed 2010, 10). A menudo, ha conducido a que hayan recurrido al uso de mecanismos violentos de extorsión, ataques y secuestros para satisfacer sus intereses, provocando más violencia (ONU 2013a). Es por ello que este fenómeno se llama “mala sociedad civil”, porque precisamente, contribuye a perpetuar la violencia y frenar el proceso de formación de las instituciones formales, como quimera de la intervención internacional (Ahmed Mohamed 2010, 12, entrevista B.3.2 2013). Dicho eso, en mi trabajo de campo en Somalia observé que los esfuerzos por parte de las agencias humanitarias son inmensos y probablemente, estas alianzas con los grupos armados sean la única vía a través de la cual se pueda proveer de bienes de primera necesidad a la población civil que, al final, es la principal víctima de esta situación.

4.3. La iniciativa fallida de IGASOM y el despliegue de efectivos militares etíopes (2004-2006)

En este apartado, explicaremos el contexto y el transcurso de los eventos en los que se plantea el despliegue de la IGASOM, operación de paz de la IGAD, que nunca se realiza. Analizaremos las causas que coadyuvan su surgimiento, los actores implicados, las dinámicas regionales, el contexto específico en el que se pretende implementar y haremos hincapié en las razones por las que su despliegue no es factible. Finalmente, veremos que, a raíz del fracaso que supone la IGASOM, Etiopía decide intervenir en suelo somalí.

4.3.1. El intento fallido de IGASOM

Como antes hemos mencionado, a principios de siglo XXI la actividad regional entorno la paz y la seguridad en Somalia se intensifica. Bajo los auspicios de la UA o IGAD se desarrollan numerosas conferencias de reconciliación nacional. Las más relevantes son las de Arta (2000) y la Conferencia de

reconciliación nacional de Eldoret (2002-2004). En esta última se crea una Carta para la transición (Somali Republic 2004) que prevé la constitución de un Parlamento Federal de Transición (TFP) a partir de la fórmula 4.5⁸⁶, formado por 275 miembros que son escogidos de entre los señores de la guerra (muchos de ellos acusados de cometer atrocidades durante la guerra civil). Esta fórmula es inmediatamente criticada por los demás grupos, al constituir un “sistema de cuotas entre etnias profundamente antidemocrático” puesto que aunque englobe a los cuatro clanes principales, no representa a las minorías (Williams y Bruton 2014, 5). La Carta apunta la creación de un sistema de administración descentralizada, que incluye a las autoridades de Somalilandia y Puntlandia y debe ser liderado por el Gobierno Federal de Transición (TFG por sus siglas en inglés) (Somali Republic 2004). La Carta establece el islam como religión nacional y se basa en la ley islámica de la *sharia*, aunque especifica que un 12 por cien de los miembros parlamentarios deben ser mujeres.

El Parlamento escoge al ex presidente de Puntlandia Abdullahi Yusuf Ahmed como Presidente del TFG, reconocido por el gobierno etíope y los EEUU en su pretensión de derrotar al grupo islámico Al-Ittihad al-Islamiya (AIAI)⁸⁷ a lo largo de la década de los noventa. Ubicado provisionalmente en Nairobi por razones de seguridad, tiene un mandato que debe finalizar el año 2009. La composición de la estructura de poder del país (tanto la cúpula del ejecutivo del gobierno como de las fuerzas de seguridad) manifiesta una vez más la influencia de la potencia regional vecina (Etiopía) y de los EEUU. Williams y Bruton identifican a un grupo de personas que provienen de una coalición entre los afines al Presidente Yusuf (los Darod y los Majerteen, basados en Puntlandia) junto con los Hawiye, conocidos por su proximidad con Etiopía, su profederalismo y su lucha contra el Islam (2014, 6).⁸⁸ Además de la instauración de estas instituciones formales, en Eldoret se propone también un acuerdo de alto el fuego entre los grupos enfrentados que debe ser velado por una Fuerza de protección y estabilización externa que garantice su cumplimiento y proteja al nuevo gobierno (UA 2005b).

⁸⁶ La fórmula 4.5 es un sistema de cuotas que sirve para repartir el número de escaños del Parlamento entre los cuatro grandes clanes somalíes, los Dir, Darod, Hawiye y los Rahanweyn, más media cuota a repartir entre los clanes minoritarios e históricamente excluidos, como el clan Gaboye, Tumul, Yibir, Jaji, Yahar y los Bantus.

⁸⁷ El AIAI es considerado uno de los grupos islamistas más influyentes en Somalia, que ha servido para formar cuadros de los grupos islámicos somalíes actuales. El AIAI se formó durante la época de Barré, poco después de la guerra de Ogaden de 1977 a 1978, aunque no se consolidó como grupo militante armado hasta el derrumbamiento del régimen de Barré. El AIAI se definió como un grupo neo-salafista influenciado por la teología wahabí (Loewenstein 2010).

⁸⁸ Estos autores sostienen que a lo largo de su mandato, este gobierno no logra ser aceptado por la población somalí debido a su proximidad con Etiopía, pues lo ven como su brazo ejecutor. Además, perciben que el enfoque aplicado se basa en satisfacer las demandas internacionales que los distintos donantes le solicitaban, más que en gobernar su propio pueblo (2014, 6).

En paralelo a los diálogos de Eldoret, en la reunión número 18 del CPS (25 de octubre de 2004), Yusuf Ahmed hace un llamamiento a la comunidad africana e internacional en el que pide ayuda para mejorar la situación de seguridad de su país. Yusuf Ahmed propone movilizar una misión liderada por la UA de unos 15 a 20 mil fuerzas de paz, incluyendo tropas de estados fronterizos, como Etiopía o Kenia, de estados africanos, estados árabes y del resto del mundo (UA 2005b). La petición de Yusuf Ahmed se discute extensamente durante la conferencia de expertos militares y de seguridad organizada por la Comisión de la UA (15-16 de diciembre del 2004). Los buenos resultados de la intervención de la CEDEAO en Liberia o Sierra Leona (finales de la década de los 90) conforman un referente de éxito en la idea de proveer soluciones africanas a problemas africanos y proveen motivos para crear un acuerdo entorno una misión de paz, prevista de operar bajo el capítulo VIII de la Carta de la ONU (UA 2005b).

Subsecuentemente, la Comisión de la UA autoriza el envío de una misión de investigación de hechos en Somalia, compuesta por expertos y representantes militares de la Comisión y de la IGAD, particularmente de Etiopía, Kenia y Uganda (14 y 26 de febrero del 2005). Aquella tiene como objetivo desarrollar un plan operativo para el despliegue de los elementos que configurarán la misión de paz. Los resultados de su informe, revelan un número de elementos que ponen en entredicho la idea de intervenir. Éstos se basan en la existencia de un número elevado de grupos consultados que se oponen al despliegue de esta fuerza internacional. La percepción de que tiene como objetivo resolver problemas somalíes “imponiendo una agenda política desde fuera propiciada por actores externos” (UA 2005c) y de que se ejecuta en ausencia de una reconciliación previa entre líderes⁸⁹, es compartida por la mayoría de ellos. Por otro lado, el informe destaca la dificultad de implementar un programa de desarme a escala nacional en un escenario totalmente fragmentado, caracterizado por un clima de desconfianza y de violencia. Como resultado de ello, la motivación por parte de los estados de la UA de formar esta fuerza africana decrece.

No obstante, parece ser que este informe no tiene ningún tipo de impacto en los líderes de los estados regionales del este, en particular Etiopía que, apoyado por los EEUU y en el marco de la guerra contra el terror, continúan empeñados en intervenir militarmente para proteger a su aliado, el TFG (De Young 2006). En la reunión de los Jefes de gobierno de los estados miembros de la IGAD celebrada en Abuja (Nigeria) (31 de Enero del 2005), Etiopía lanza la idea de desplegar una misión regional que se llamaría la IGASOM. Esta decisión es apoyada inmediatamente por la Asamblea de la UA que se reúne los

⁸⁹ Esta afirmación a su vez cuestiona la legitimidad del recién formado TFG que fue presentado en la Conferencia de Eldoret como producto de un proceso de reconciliación política entre fuerzas somalíes.

mismos días y en el mismo lugar que la de la IGAD. La IGASOM se concibe como una solución temporal para apoyar al TFG, en espera de la definitiva prevista de ser constituida por parte de la UA.

Durante el Consejo de ministros de la IGAD celebrado el 17-18 de marzo del mismo año (IGAD 2005) se desarrollan las bases del Plan de despliegue de la IGASOM que incluyen el mandato, la gestión, los sectores, el teatro de operaciones, las fases de despliegue, la contribución de tropas, la dimensión de la misión, los objetivos y el presupuesto. Se prevé que la misión provea apoyo en materia de protección y seguridad al TFG y “capacitación para la formación de un cuerpo policial y de un ejército” (IGAD 2005). La previsión de presupuesto que contempla la IGASOM es de 413 millones de dólares US por año, lo cual permitiría que un total de 8.000 tropas se desplegarán en suelo somalí (Mulugueta 2009, 31). No es hasta la reunión del Comité de embajadores del 21 de agosto de un año después (2006) en que el plan se ratifica. Aunque, nunca pasa a la práctica. A continuación mencionaremos brevemente algunas de las razones.

La primera dificultad que encuentra la IGAD proviene obviamente de las hostiles y complejas condiciones en terreno. Como hemos mencionado, la idea de desplegar la IGASOM es rechazada por parte de los diversos grupos somalíes que perciben a la institución regional como un actor externo “parcial” que pretende defender ciertas facciones de su interés. La IGAD y la UA incluso reciben amenazas por parte de algunos señores de la guerra (News from Africa 2005) y de las Unión de Cortes Islámicas (UCI)⁹⁰ liderado por Hassan Dahir Aweis, acusado por los EEUU de pertenecer a la red de al-Qaeda.⁹¹ En estas amenazas se les advierte de no mezclarse en sus asuntos porque se podrían ver expuestos a graves consecuencias (UA 2005c).

A ello, se le añade el descontento que se traduce en una escalada de violencia de los grupos opositores contra la reubicación del TFG por parte de la IGAD y la UA a Jowar, en un primer momento, (capital de la región de Shabeellaha Dhexe) y después a Baidoa (en la región Bay). Este contexto propicia el surgimiento de numerosos movimientos islamistas que rechazan este gobierno y la influencia y capacidad de acción de la UCI crece (Williams y Bruton 2014, 7).

⁹⁰ La UCI emergen como grupo en agosto del año 1994 en la que se funda una corte que funciona bajo el dogma de la *sharia*, y que mediante métodos tradicionales provee de un cierto orden social, político y de justicia. Esta corte está constituida por clérigos islámicos del subclan Abgal (que proviene de los Hawiye, el clan más potente de Somalia) y apoyada por dirigentes políticos “seculares” (véase más en Barnes y Hassan 2007).

⁹¹ Sheikh Hassan Dahir Aweys (de la UCI) dijo el 25 de marzo de 2005: “Vamos a luchar ferozmente contra la intervención forzada que llegue en Somalia” (BBC 2005).

La segunda dificultad se genera cuando se diseña el plan de los países que contribuyen con tropas (TCC por sus siglas en inglés). Según el artículo 4 de la Resolución 1725 del Consejo de Seguridad de la ONU en la que se autoriza a la IGAD y a la UA a establecer una misión de protección y capacitación en Somalia (ONU 2006b), los estados limítrofes con Somalia (Kenia, Etiopía y Djibouti) no pueden contribuir con tropas. Con ello, la ONU pretende garantizar la neutralidad e imparcialidad en la misión. En respuesta a ello, los líderes de los estados regionales no limítrofes, que incluyen Sudán, Eritrea y Uganda se muestran incómodos respecto el enorme peso y responsabilidad que les recae encima, al no poder contar con los primeros. Algunos de ellos, como Sudán, experimentan graves conflictos internos y su contribución puede ser escasa (Hull & Svensson 2008, 24). Etiopía a su vez, se muestra reticente a que Eritrea, su país enemigo, participe en esta misión de paz.⁹² Con Uganda como único país contributivo, la IGAD no puede establecer un plan de contribución de tropas viable y factible. Ello hace que el enfoque regional de apoyo a la IGASOM se fragmente: por un lado, Etiopía, Kenia y Uganda (potencias regionales) apoyan la intervención. Por el otro, Sudán, Djibouti y Eritrea se muestran reticentes y escépticos.

En tercer lugar, el CPS no obtiene la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU para levantar parcialmente el embargo de armas previsto en la Resolución 733 del 23 de enero del 1992 que se requiere para facilitar la provisión de material militar a la misión. El conjunto de los elementos mencionados hacen que la IGAD no consiga obtener el apoyo financiero suficiente de la ONU, del Banco mundial, de la UE o del Grupo de colaboradores de la IGAD para desplegar la IGASOM (UA 2005d, UA 2006c, UA 2006d).

4.3.2. La intervención militar del ejército etíope como alternativa a la IGASOM

Con el fin de combatir la proliferación de movimientos islamistas que ocurre en el centro y sur de Somalia, en febrero del 2006 se forma la milicia Alianza para la restauración de la paz y contra-terrorismo (ARPCT). Según informes de la ONU, esta milicia se financia de forma clandestina por terceros estados en aras de instaurar un contrapoder que pueda neutralizar la influencia de las islamistas (ONU 2006a). Algunos autores argumentan que tanto los EEUU como Etiopía están detrás

⁹² Ambos han sido acusados de realizar guerras *proxy* en suelo somalí a lo largo de estos años.

de aquella.⁹³ ARPCT dura poco: pocos meses después, es derrotada por el grupo UCI, que pasa a tener el control simbólico de la capital de Somalia, Mogadiscio. El 5 de junio surge una coalición de gobierno en Mogadiscio que se hacen llamar el Consejo Supremo de Cortes Islámicas (SCIC por sus siglas en inglés), cuyo éxito se achaca a tres factores: a la creciente influencia de las cortes islámicas en la capital que pretende proveer de un cierto orden social, a la voluntad de la comunidad empresarial de invertir en seguridad pública y a la pretensión de los clanes de luchar contra la política basada en la guerra contra el terror, de la cual se deriva la “obsesión” de construir unas instituciones formales (Williams y Bruton 2014, 8). Este sistema de cortes islámicas se expande rápidamente por el sur del país, como un mecanismo legítimo e “indígena”, o dicho de otra forma, propiamente somalí.

En ese contexto, Etiopía decide intervenir con su ejército para controlar la capital, y una vez conseguido, cederla al TFG. Esta intervención es anunciada oficialmente durante la última semana de diciembre, alegando que su actuación se ha hecho en defensa propia para protegerse de los continuos ataques que sufre su población en las fronteras por parte del grupo de la UCI (UA 2007c). Sin embargo, informes demuestran que sus tropas apoyan militarmente (y de forma ilegal) al TFG en distintas partes del territorio Somalí desde julio del 2006 (Human Rights Watch 2007).

La intervención etíope así como la imposición del TFG suponen un incremento de la violencia y una exacerbación de la crisis humanitaria (Barnes & Hassan 2007). En efecto, ambas son percibidas localmente como una interferencia internacional en el plano de las creencias, valores y gestión de los asuntos locales (Leonard 2009, 20). Una interferencia que es vista como una amenaza directa de estados cristianos al Islam, interpretado, practicado e introducido en los mecanismos informales de gobierno de forma heterogénea y diversa (Menkhaus 2002, 119). El informe de Human Rights Watch titulado *Shell-Shocked: Civilians Under Siege in Mogadishu* (2007) documenta en detalle esta intervención, describiendo como los soldados etíopes cometen graves atrocidades en sus acciones como disparar indiscriminadamente contra objetivos no militares, tales como civiles, hospitales o infraestructura urbana, violando el derecho internacional humanitario.

Una de las consecuencias inmediatas de este ataque es la emergencia y posterior autonomía de la rama militar de la UCI, conocida como Harakat al-Shabaab al Mujaheddin, comúnmente llamada como

⁹³ Véase autores como Gutiérrez Terán (2007) o Paul Williams y Bronwyn Bruton (2014). Véase la noticia publicada en *New York Times* de Mark Mazzetti (8 de junio, 2006), “Efforts by C.I.A. Fail in Somalia, Officials Charge”.

Al-Shabaab.⁹⁴ Este grupo armado, capaz de reunir distintas facciones y milicias, lanza una insurgencia agresiva contra las tropas etíopes y las del TFG declarando una yihad nacional que ocasiona graves consecuencias humanitarias. A su vez, su influencia, aceptación social y capacidad de acción van aumentando ya que consigue llenar el vacío de poder y seguridad provocado por la ausencia de instituciones formales (Hull 2013, 17). Considerado por los EEUU como un grupo terrorista (2009), es acusado de estar conectado con el movimiento internacional de Al-Qaeda. Estas conexiones, que se ven exageradas para justificar discursos anti-terroristas (De Young 2006), son divulgadas en los medios internacionales. Por ejemplo, vemos declaraciones como esta, "The Council of Islamic Courts is now controlled by ... East Africa al-Qaeda cell individuals", del Secretario Asistente de Estado del Gobierno de los EEUU, Jendayi Frazer (De Young 2006).

Una segunda consecuencia de la intervención etíope es que frena los procesos de diálogo que se están intentando impulsar desde diferentes foros, ya que varios de los distintos grupos involucrados piden como requisito de participación la retirada de las tropas etíopes.⁹⁵ Este es el caso de los diálogos inter-Somalíes facilitados por La Liga árabe el 22 de junio, 2 de septiembre y 30 de octubre del año 2006.

La intervención etíope, apoyada diplomáticamente y económicamente por los EEUU y la ONU⁹⁶, revela incoherencias de esta potencia regional que, en connivencia con las mundiales, defienden en sus discursos la prioridad de proteger a la población en Somalia. Etiopía, que enfatiza que su ejército está operando en nombre de los intereses africanos y no por su interés, tan solo acepta retirarse si se despliega una intervención africana que evite "un vacío de poder" que podría provocar su retirada (UA 2007c). Es en este contexto en que debemos comprender la génesis de la AMISOM, que en el próximo capítulo explicaremos.

⁹⁴ Para conocer más en detalle este grupo islamista, véase la contribución de Marchall, Roland. 2011. "The Rise of a Jihadi Movement in a Country at War", *CERI*, marzo 2011. En línea: http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/art_RM2.pdf (página consultada el 28 de septiembre, 2013).

⁹⁵ El presidente del SCIC, Sheikh Sharif Sheikh Ahmed, considerado el padre del Islam somalí, que practica una versión moderada, hizo públicas unas declaraciones en las que instaba a iniciar una yihad contra los soldados etíopes en Somalia. Además, solicitaba la retirada inmediata de las tropas de este país vecino (Williams y Bruton 2014, 9).

⁹⁶ Wikileaks. "Inside Somalia and the Union of Islamic Courts". En línea: http://wikileaks.org/wiki/Inside_Somalia_and_the_Union_of_Islamic_Courts (página consultada el 11 de noviembre, 2012).

CAPÍTULO 5. LA OPERACIONALIZACIÓN DE LA AMISOM (2006-2014)

En este capítulo intentaremos responder a las tres subpreguntas derivadas de la segunda parte de nuestra pregunta de investigación sobre como el APSA implementa sus normas en la realidad social africana. Concretamente, responderemos a:

1. ¿Qué objetivos ha tenido y cómo se ha concretado su mandato en sus diferentes fases?
2. ¿Cómo la UA ha implementado la AMISOM, a nivel operativo? Concretamente, ¿cómo se ha operacionalizado su mandato sobre el terreno en sus diferentes fases y qué retos y limitaciones han surgido?
3. ¿Qué impacto ha generado sobre el terreno tanto en el ámbito de la seguridad como en el político?

Primero, empezaremos explicando la génesis de la AMISOM y su mandato concreto en el momento inicial (2007). A continuación, repasaremos las etapas por las que ha pasado. Hemos planteado cuatro etapas distintas por orden cronológico, que muchas veces no implican un cambio en el mandato pero sí, la introducción de nuevos componentes que la diferencian de la etapa anterior: 1) la AMISOM ugandesa (2007-2009); 2) la participación de la ONU en la AMISOM (2009-2012); 3) la expansión de la AMISOM y el concepto estratégico de operaciones (2012); y 4) la AMISOM como operación de apoyo para la paz multidimensional (2013-2014). En cada una de sus etapas nos ocuparemos de la definición de su mandato; su operacionalización sobre el terreno y la evolución del contexto doméstico que nos permitirá ubicarla en el espacio y el tiempo.

5.1. Génesis y decisión (principios de 2007)

Al contexto específico detallado en el capítulo precedente, debemos añadirle tres factores más que se diferencian respecto de la etapa anterior y que coadyuvan a que se apruebe la misión:

1. En primer lugar, el cambio de enfoque de la IGASOM a la AMISOM implica la participación de todos los miembros de la UA (y no tan sólo los estados regionales). Ello aporta legitimidad a la misión que los donantes perciben como un elemento positivo, plasmándolo con su apoyo económico y político.
2. En segundo lugar, la probabilidad de desplegar una misión de paz de la ONU no es factible a corto plazo, puesto que las condiciones sobre terreno no cumplen con los requisitos necesarios

para ello. La AMISOM se presenta como la única opción posible y viable a partir de la lógica de su ventaja comparativa, del apetito de riesgo de sus efectivos militares y de sus reglas de combate, que permiten el desarrollo de actividades ofensivas.

El 3 de enero del 2007, a la luz de la urgente necesidad de desplegar una misión de la UA, el Presidente de la Comisión de la UA conduce una serie de reuniones en Nairobi con oficiales keniatas y somalíes para debatir la idea. Las impresiones resultantes son positivas y la voluntad de implementar una misión de paz, alta (UA 2007c). Dos días después, numerosos donantes que participan en la reunión del Grupo Internacional de Contacto en Somalia (ICG por sus siglas en inglés) expresan públicamente su voluntad de financiar dicha intervención (UA 2007c).⁹⁷

Una vez asegurada la confianza y el apoyo internacionales, el 10 de enero la Comisión convoca otra reunión consultiva con oficiales militares y representantes de la IGAD, del TFG, de Etiopía y de Uganda. Los participantes aceptan desplegar una misión técnica de evaluación (TAM por sus siglas en inglés) que recoja la información requerida para desarrollar la propuesta de operación de paz que deberá someterse posteriormente al CPS para su aprobación. Subsecuentemente, el 19 de enero el Presidente de la Comisión emite un informe sobre Somalia en el que urge el despliegue inmediato de la misión de la UA (UA 2007c). El informe es ratificado por el CPS el mismo día, en su reunión número 69, limitando su duración a 6 meses, en los que se prevé que la fase de estabilización inicial llegue a su fin, “creando las condiciones necesarias para que la ONU tome el relevo de la operación” (UA 2007g). El mandato de la AMISOM es ratificado en la Resolución 1744 del Consejo de Seguridad emitida el 21 de febrero (ONU 2007b).

3.2. La primera etapa: la AMISOM ugandesa (2007-2009)

A continuación desarrollaremos los detalles que corresponden al mandato de la AMISOM durante esta etapa, a su implementación y ofreceremos detalles sobre el contexto doméstico en que todo ello se ubica.

5.2.1. Mandato

⁹⁷ El ICG es un foro de encuentro regular entre los donantes que asignan fondos a Somalia.

De acuerdo con los resultados del TAM y tomando como punto de partida las bases fundacionales de la IGASOM (entrevista B 2.2 2013), el Presidente de la Comisión elabora un informe (UA 2007c) en el que recomienda al CPS la aprobación de un mandato que el último aprueba subsecuentemente en su reunión número 69 (UA 2007f). El mandato consta de los siguientes puntos:

1. Apoyar el diálogo y la reconciliación en Somalia, trabajar con todos los actores involucrados.
2. Proveer protección a las Instituciones Federales para la transición y a su infraestructura para permitirles desarrollar sus funciones.
3. Apoyar la implementación de un Plan nacional de seguridad y de estabilización de Somalia, concretamente, el restablecimiento y formación de todas las fuerzas de seguridad somalíes, teniendo en cuenta los programas que se implementan por parte de los colaboradores bilaterales y multilaterales.
4. Proveer, en función de las capacidades, apoyo técnico y de otro tipo para el desarme y la estabilización.
5. Monitorizar, en áreas de despliegue de las fuerzas, la situación en materia de seguridad-
6. Facilitar la entrega de la asistencia humanitaria, incluido la repatriación y reintegración de refugiados y el reasentamiento de los desplazados internamente.
7. Proteger al personal, las instalaciones y el equipamiento de la UA, incluido el derecho a defensa propia.

Este mandato inicial define a la misión como una operación de mantenimiento de la paz ejecutada por una organización regional (capítulo VIII) que, bajo el capítulo VII y la autorización del Consejo de Seguridad, puede recurrir al uso de la fuerza en caso necesario. Indica que debe proteger al TFG de los ataques de sus enemigos, incluido el grupo Al Shabaab, para que el primero pueda generar las condiciones para un diálogo y reconciliación nacionales. Se aprueba sin existir un previo acuerdo de paz aceptado por todos los actores, puesto que se excluye a los Shabaab de la decisión y tan sólo cuenta con el consentimiento del TFG.

La intención de la UA es que la misión contribuya a generar un ambiente propicio para una operación de paz de la ONU (UA 2007a artículo 8, ONU 2007b artículo 4) a partir del modelo de codespliegue, explicado en el capítulo 2. En éste, las OR estabilizan la situación y a medio plazo, la ONU las sustituye con mandatos multidimensionales de construcción de paz y reconstrucción post-conflicto. Otro objetivo de la AMISOM, que es la causa principal por la que ésta se constituye, es el de crear las condiciones de seguridad adecuadas para que el batallón etíope se retire y sea precisamente la AMISOM, como

misión que refleja los intereses africanos, la encargada de defender al TFG y de reducir la influencia de los grupos opositores. Observamos pues, que Etiopía (con el apoyo de los EEUU), al ver que la IGASOM no puede ejecutarse, tiene la habilidad de influir en la UA para transformar una intervención realizada por su ejército, que a escala doméstica e internacional, puede resultar poco popular y altamente contestada por sus costes en vidas y presupuesto, a otra “africana”, aprobada por el Consejo de Seguridad, que inmediatamente adquiere el estatus de “legítima” y que por ende, puede obtener más aliados africanos e internacionales.

En paralelo, la Comisión se esfuerza en captar la atención internacional y así obtener apoyo político y financiero que se requiere, tarea que le supone enfrentarse a un primer reto: sólo el gobierno Ugandés se muestra dispuesto a desplegar de forma urgente dos batallones. Otros países, tales como Nigeria, Ghana o Burundi expresan su disposición a contribuir con efectivos aunque, excepto Burundi, no concretan cuantos ni cuándo (UA 2007d). Parece ser que el contexto de violencia que experimenta el país retrae a los estados a contribuir con tropas y hace que su apoyo no vaya más allá del ámbito moral o político. Esto revela de nuevo la distancia entre la Comisión y los estados miembros a la hora de operacionalizar las decisiones que ellos mismos han tomado (Taddele Maru 2012).

El presidente de la Comisión constata la escasez de medios en que se autoriza la AMISOM en su informe sobre la situación en Somalia (ver UA 2007c):

“Soy plenamente consciente de los desafíos que enfrenta nuestra Organización. A diferencia de las Naciones Unidas, la UA no tiene un sistema de contribuciones para financiar sus operaciones de apoyo a la paz; dependemos y contamos por tanto con el apoyo de nuestros socios. Esto significa que la financiación de las operaciones es precaria. También soy consciente de las limitaciones de la Comisión con respecto a su capacidad de gestión para supervisar las operaciones de apoyo a la paz a gran escala, como demuestra el caso de la operación AMIS. Finalmente, una operación en Somalia presenta numerosos desafíos, puesto que se hace en un país que no ha tenido un Gobierno central durante los últimos 16 años y donde la seguridad sigue siendo precaria. Sin embargo, la UA no puede abdicar de sus responsabilidades *vis-à-vis* Somalia y fallar a su gente. La UA es la única organización en la cual los somalís pueden contar, en su lucha para recuperarse de décadas violencia y sufrimiento. Tenemos el deber y la obligación de solidarizarnos con Somalia” (UA 2007c).

En agosto del 2007, el mandato de la AMISOM es revisado y autorizado por la Resolución 1774 de la ONU (2007c) por otros seis meses más: “Se autoriza a la AMISOM a tomar todas las medidas necesarias que procedan a llevar a cabo el siguiente mandato:

1. Apoyar el diálogo y la reconciliación en Somalia, ayudando con la libre circulación, el paso seguro y la protección de todos los involucrados en el proceso referido a los apartados 1 a 5 de la misma Resolución (1774);
2. Proporcionar, según corresponda, protección a las Instituciones de Transición Federal para ayudarles a llevar a cabo sus funciones de gobierno, y seguridad para la infraestructura clave;
3. Ayudar, dentro de sus posibilidades, y en coordinación con las demás partes, con la aplicación del Plan de estabilización y seguridad nacional, en particular, el restablecimiento y la formación de las fuerzas de seguridad somalíes;
4. Contribuir, cuando se le solicite y dentro de las posibilidades, a la creación de las condiciones de seguridad necesarias para la prestación de asistencia humanitaria;
5. Proteger a su personal, las instalaciones, los equipos y la misión y garantizar la seguridad y libertad de circulación de su personal (ONU 2007c).

5.2.2. Operacionalización del mandato

El despliegue del contingente ugandés, constituido por dos batallones de infantería (alrededor de 1.700 efectivos) empieza el 5 de marzo bajo el liderazgo del General Mayor Levy Karuhanga como Comandante de la fuerza militar (UA 2007d). Al igual que el acuerdo en torno al mandato, el despliegue se realiza de forma urgente, con la ayuda de los EEUU que lo facilitan y financian (entrevista Auphour 2013).⁹⁸ Unos meses después le sigue el de Burundi. Entre el 11 y el 15 de junio un equipo de la UA se desplaza a éste país con el objetivo de ejecutar una misión de reconocimiento para valorar las capacidades de las tropas burundesas y prepararlas para su despliegue urgente que se efectúa a lo largo de los primeros seis meses del 2008. La fuerza militar se ve incrementada a 2.614 efectivos, un 30% de lo autorizado (que, acorde con la resolución del CPS, suma un total de 8.000 personas). En esta primera etapa, las tropas de la AMISOM deben operar con las de Etiopía, cubriendo las cuatro áreas de Mogadiscio (UA 2007d).⁹⁹

Esta primera etapa se define por los siguientes rasgos. La AMISOM está liderada principalmente por las tropas ugandesas, respaldadas por los EEUU (a partir del programa ACOTA) y Gran Bretaña en menor medida (Freear & De Coning 2013, 3, entrevista B.2.3 2013). La implicación de Uganda se

⁹⁸ Los EEUU y Gran Bretaña contractan a la empresa *DynCorp International* para que facilite el despliegue de material militar y tropas sobre terreno (Williams y Bruton 2014, 47).

⁹⁹ Aunque se desconoce con exactitud el nombre de tropas etíopes desplegadas, en marzo del año 2008 se estima que hay unas 24.000 efectivos, basados mayoritariamente en Mogadiscio (Williams y Bruton 2014, 47).

explica por su necesidad de satisfacer sus intereses regionales estratégicos tales como consolidarse como potencia en el este africano, junto con Etiopía y Kenia. Además, pretende promocionar su imagen de país comprometido con la paz y lavar su imagen en el seno del sistema internacional. Recordemos que las autoridades políticas de Uganda han sido acusadas por parte de la Corte Penal Internacional debido a la reiterada violación de los derechos humanos cometida en el norte del país bajo la tutela de su dirigente político, Yoweri Museveni (entrevista B.3.1 2013). A escala regional, Uganda es acusado de ser un alentador del conflicto congoleño financiando guerrillas situadas en la frontera entre Ruanda y Congo. La implicación de este país también se explica debido a la asistencia de los EEUU que les permite renovar el equipo militar de su ejército, lo cual mejora su capacidad de actuación, su reputación así como su experiencia y proporciona salarios altos a sus tropas que el mismo nunca podría llegar a pagar (entrevista B.3.1 2013, entrevista B.2.3 2013). Los efectivos militares demuestran tener coraje al aterrizar en un país hostil, en el cual ningún otro actor quiere ir, sin tener las capacidades logísticas y armamentísticas adecuadas para ello y poniendo en riesgo sus vidas.

La implementación del mandato en un concepto práctico de operaciones por parte de los contingentes ugandeses y burundeses se hace disponiendo de un amplio margen de autonomía e independencia respecto de Addis Abeba y Nairobi. Esto se explica por varios factores. En primer lugar, en este periodo impera el principio de auto sostenimiento de las tropas, común a todas las operaciones de apoyo para la paz de la UA (detallado en el capítulo 6). Se refiere al momento inicial de la misión en que las tropas son financiadas por parte de los TTC (en este caso, puesto que éstos no pueden costear los gastos, los mismos son asumidos por terceros estados). Ello genera un amplio margen de maniobra a los TCCs para que gestionen la misión de acuerdo con sus decisiones, en el marco del mandato (entrevista Appiah-Mensah 2013). En segundo lugar, la autonomía se genera por la situación cambiante sobre el terreno que requiere de un grado de flexibilidad notable y capacidad de adaptación a estos cambios. Ello hace que se describa a la misión como de “agencia” la cual se desarrolla en función de los eventos que transcurren y no a partir de un marco estratégico de acción con objetivos claros predeterminados y una calendarización concreta (entrevista Gadin 2013).

En tercer lugar, otro factor explicativo lo constituye la limitada experiencia y capacidad institucional de la UA (Addis Abeba) en la dirección estratégica de una misión de dicha magnitud, lo cual hace que la planificación y acompañamiento estratégico sean insuficientes. En numerosas ocasiones, el Comandante mayor tiene una carga de responsabilidad excesiva y debe tomar decisiones sin tener el mandato requerido para ello (entrevista Appiah-Mensah 2013). Con el afán de paliar este déficit, los

EEUU y la UE establecen la Unidad de planificación estratégica y gestión que supone la contratación de 19 profesionales más en el Departamento de paz y seguridad de la Comisión (Addis Abeba), que incluso así, resulta ser una cifra insuficiente dadas las necesidades (Williams y Bruton 2014, 43).

En cuarto lugar, la ubicación del Jefe de la misión en Nairobi (y no en Mogadiscio) debido a cuestiones de seguridad genera una desconexión respecto de la realidad sobre el terreno que provoca que aquel pierda la perspectiva del día a día, obligando al Comandante de la Fuerza a asumir un liderazgo mayor (entrevista B.3.1 2013). Las líneas internas de comunicación entre ambos son confusas y poco estructuradas, por lo que la poca fluidez y transparencia de la información compartida contribuyen también a que el componente militar opere con una mayor autonomía (entrevista B.2.2 2013).

Otro elemento que define la AMISOM en esta etapa se refiere a los continuos desencuentros que surgen con las tropas etíopes respecto del enfoque de seguridad a aplicar, que dificulta que actúen como verdaderos aliados contra Al Shabaab. Tal y como la UA ha reconocido en sus declaraciones, los resultados de la AMISOM en esta primera fase hubieran sido más eficaces si hubiera existido una alianza y coherencia interna entre las dos fuerzas (UA 2008d). Aunque los etíopes operen bajo otra arquitectura de mando y control y en base a otro concepto de operaciones, su actuación requiere de una coordinación con la de la AMISOM para que no se solapen el trabajo, la cual, dadas las circunstancias, es difícil de establecer (entrevista B.3.1 2013). Parte de estas desavenencias se explican debido a que los últimos son unas siete veces mayores en número, están más preparados que los de la AMISOM en material armamentístico, son conocedores de las dinámicas y actores y por tanto, presentan dificultades a la hora de negociar con la AMISOM respecto que decisión debe preponderar (entrevista B.3.1 2013).

Las operaciones conducidas por la AMISOM no se rigen por criterios de protección de los civiles (PoC). Existen informes que corroboran que sus efectivos militares cometen abusos flagrantes a los derechos humanos y disparan de forma indiscriminada a la población civil, con el fin de defenderse de los grupos de la oposición (ver el informe *Civilian Harm in Somalia: Creating an Appropriate Response* de CIVIC 2011). Esto se debe a que la AMISOM no dispone de un marco legal específico que regule este aspecto, que debería estar inserto en las operaciones de apoyo para la paz de la UA.¹⁰⁰ Por lo que las

¹⁰⁰ A diferencia de la UA, la ONU ha desarrollado normativamente el asunto de la PoC que se materializa en un conjunto de disposiciones legales (y reparación de daños en caso de no cumplimiento) que los miembros de las operaciones de paz de la ONU deben acatar. Véase el listado de todas las reuniones realizadas entorno este asunto en *Security Council Meeting for PoC* (ONUd).

víctimas mortales civiles ocasionadas por la AMISOM no son contabilizadas por ninguna agencia neutral (Lotze & Kasumba 2012).¹⁰¹ La no protección de víctimas pone a la AMISOM en una situación un tanto contradictoria por lo que a sus funciones se refieren. Recordemos que en su mandato, la AMISOM debe “proteger” a los miembros del gobierno y parlamento así como distribuir material proveniente de la ayuda humanitaria (como agua o medicamentos) entre la población civil (Williams 2013a, 1).

Finalmente, la AMISOM no dispone de un apoyo económico suficiente a nivel internacional y africano, lo cual ralentiza su despliegue y su impacto sobre el terreno es mínimo. Ello se debe a varios factores. Inicialmente, no se considera a Somalia como una prioridad en la agenda internacional (Taddele Maru 2012, 9), especialmente después del escepticismo que genera el fracaso de la UNITAF/UNOSOM (Cilliers, Boshoff & Festus 2010, 2). En segundo lugar, no se dispone de una calendarización clara de las acciones de la AMISOM dónde se indique una posible estrategia de salida, lo cual desmotiva a los donantes a invertir en una iniciativa que puede empezar a obtener resultados a largo plazo. En tercer lugar, los últimos perciben con escepticismo una UA con numerosas dificultades para gestionar la AMISOM a nivel legal, financiero o en personal dedicado, además de no disponer de mecanismos transparentes que garanticen una correcta administración y supervisión de los recursos (entrevista Appiah-Mensah 2013). Los países que contribuyen con tropas, por su parte, ven con temor el envío de efectivos militares en un contexto altamente violento en el que se asocia a la AMISOM con una fuerza *proxy* aliada con la guerra contra el terror de los EEUU, que genera una alta contestación por parte de los grupos opositores somalíes (Williams y Bruton 2014, 46). Una segunda razón que les retrae de mandar tropas esgrime en el hecho de temer que no se les pague a tiempo, dada la falta de consolidación del sustento económico.

Por lo que atañe a los resultados, aparecen dificultades para llevar a cabo la misión debido a limitaciones en su mandato y capacidades que hacen que la AMISOM fracase a la hora de implementar el concepto de operaciones previsto en 2007. Los efectivos militares, confinados en el aeropuerto internacional, se limitan a proteger Vila Somalia (la residencia presidencial) de los ataques de sus opositores (Wikileaks 2007) y a conocer al TFG y las estrategias de los grupos de oposición. La expansión prevista en tres fases a través del país no se produce y su impacto en términos de seguridad y situación humanitaria es insignificante (Cilliers, Boshoff & Festus 2010, 4). La AMISOM se ve limitada

¹⁰¹ No ha sido hasta el 2013 cuando la UA ha adoptado una estrategia explícita en PoC para la AMISOM (mayo de 2013), mejorando considerablemente este elemento controvertido de la misión.

por su mandato puesto que las condiciones sobre el terreno le exigen uno de imposición de la paz que incluya operaciones de combate y con un número de efectivos mucho mayor (Hull 2013, 23). Cilliers, Boschoff y Festus apuntan que la decisión de mandar a la AMISOM en suelo somalí por parte de la Comisión no es responsable. Fundamentan esta afirmación refiriéndose al informe de Lakhdar Brahimi (2000) explicado en el capítulo 2, que especifica que tan solo se pueden mandar operaciones de mantenimiento de paz si éstas disponen de un mandato robusto, adecuado a las circunstancias del territorio y realizable en sus objetivos. Además, este informe enfatiza que las operaciones de mantenimiento de la paz requieren garantizar el apoyo político necesario y de medios suficientes para lograr cumplir con el mandato y poderse desarrollar (Brahimi 2000). En el caso de la AMISOM, continúan los autores, ninguna de estos elementos se da (2010, 4).

5.2.3. La evolución del contexto doméstico

A los elementos internos propios de la misión, se le añaden componentes del contexto dónde opera. En el plano de la seguridad, en este periodo hallamos luchas entre clanes, mayoritariamente en el Centro-Sur, feroces ataques de Al Shabaab en contra de la AMISOM, numerosas muertes militares y civiles (UA 2007e) y una crisis humanitaria que se ve deteriorada por el incremento de la violencia (UA 2008e). Concretamente, el número de refugiados en los campos alcanza un total de 250.000 personas, lo cual excede las 90.000 personas que se habían previsto (Amnistía Internacional 2014).

Más que en seguridad, los desafíos en Somalia se sitúan en el ámbito político que presenta una situación de ingobernabilidad y de herencia de instituciones disfuncionales. La propia naturaleza del TFG genera una alta oposición y contestación social: éste se presenta a sí mismo como un gobierno “secular” en el marco de un país de mayoría musulmana, con una membrecía poco inclusiva que no consigue aglutinar todos los grupos y sensibilidades sociales (ver capítulo 4). Ello crea agravios y exagera posiciones que obstaculizan el diálogo entre los grupos distintos (Hull 2013, 24). Además, aparecen divisiones en el seno del TFG así como problemas de corrupción y malversación de fondos (UA 2008d) que frenan cualquier intento de avance político. El hecho de que sea apoyado por la comunidad internacional hace que los demás lo perciban como una opción exógena que no lucha por preservar los intereses nacionales, sino por contentar los internacionales.

La impaciencia del gobierno etíope de retirar sus tropas de Somalia¹⁰² coadyuva a que el 30 de agosto del 2007 se celebre un Congreso de reconciliación nacional que representa un intento de generar una plataforma de discusión entre las partes afectadas (e interesadas) en el conflicto (UA 2008d). El que el Presidente del TFG lidere el Congreso, hace que numerosos grupos opositores se nieguen a participar, alegando falta de neutralidad e igualdad de trato en este espacio político. Estos mismos grupos se reúnen posteriormente en Asmara (Eritrea) (6-13 Setiembre del 2007) formando la Alianza para la liberalización y reconstitución de Somalia (ARS) liderada por Sheikh Sharif Sheikh Ahmed (futuro Presidente de Somalia del 2009 al 2012). Su propósito es el de conseguir que las tropas etíopes, descritas como “fuerzas de ocupación”, se vayan del país. Hasta que este requisito no se cumpla, se oponen a dialogar con los miembros del TFG.

Signos de mejora se entrevén casi un año después (abril del año 2008), cuando una delegación de ARS acepta dialogar con el TFG, incluso con la participación de la UA y del Representante especial de la ONU como facilitadores de los diálogos.¹⁰³ El gobierno de Yibuti acepta ser el anfitrión de los diálogos inter-somalíes que se realizan entre el 10 y el 15 de mayo y entre el 31 de mayo y el 9 de junio del año 2008. De esta serie de diálogos, en los cuales Etiopía influye enormemente (Williams y Bruton 2014, 12), surge el Acuerdo de paz de Yibuti (TFG 2008), que apela a la finalización de todos los actos de confrontación entre el ARS y el TFG¹⁰⁴. Para que éste pueda ser operacionalizado, se establece el Comité conjunto de seguridad (formado por la ONU, la UA, por miembros del TFG y del ARS-Yibuti) que tiene como cometido regular las cuestiones de coordinación y armonización de estrategias. Esto es, velar para que se cumpla el acuerdo de cesión de hostilidades, cooperar para generar unas fuerzas armadas constituidas por milicias de ambos grupos y observar y monitorear programas para que se cumplan los puntos del acuerdo de paz (ver el informe del Secretario General de la ONU, 2008f). El Comité conjunto se reúne el 18 de agosto, entre el 17 y el 19 de septiembre y el 26 de octubre. En estas reuniones, se decide desplegar una Fuerza de estabilización internacional en el transcurso de los siguientes 120 días, concebida para constituir un paso intermedio hasta conseguir el despliegue de una

¹⁰² Williams y Bruton sostienen que la intervención en Somalia es para Etiopía un gasto inconmensurable tanto en vidas humanas (a finales del año 2007 se estima que mueren alrededor de 200 efectivos por semana) como en contribución económica (2014, 11).

¹⁰³ La aceptación de diálogo por parte de ARS-Yibuti implica la escisión del grupo en dos. ARS-Asmara inician una estrategia de lucha independiente, ejecutada por el grupo Al Shabaab (anteriormente parte de ARS) contra ARS-Yibuti y el TFG.

¹⁰⁴ Los 11 puntos decididos en el acuerdo de Yibuti marcan un antes y un después en el transcurso de los acontecimientos. El Parlamento Federal de Transición se amplía hasta 550 parlamentarios, incluyendo al grupo de ARS-Yibuti. Además, se establece una Carta Federal de Transición (Atta-Asamoah 2013, 2).

misión de paz de la ONU. La primera debe custodiar el Acuerdo del 9 de junio y permitir que las tropas etíopes se vayan del país (UA 2008f).

Estos acuerdos conducen a que el Consejo de seguridad, de acuerdo con la Resolución 1814 (2008e), solicite al Secretario general Ban Ki-moon de desarrollar un informe dónde se detallen los pasos a seguir para ejecutar dichas acciones. En su informe del 17 de noviembre, el Secretario general expone que el impulso de esta fuerza internacional de estabilización, que supuestamente tendría que preceder a otra de la ONU, implica cuatro fases secuenciales estratégicas: un despliegue de un primer contingente de la fuerza multinacional y un incremento del número de tropas de la AMISOM (que en estos momentos dispone de 3.450 efectivos militares) así como la revisión de su concepto de operaciones. Una segunda fase de retirada de las tropas etíopes (que debería hacerse de forma coordinada) y el subsecuente control del área que éstas desocupan, en aras de evitar un vacío de poder. La tercera fase se refiere a la consolidación territorial de la fuerza internacional y la cuarta, la transición de la fuerza hacia otra de la ONU (ONU 2008f).

Sin embargo, a finales del año, el Secretario general informa al Consejo de seguridad de que, a pesar de defender la idea de desplegar una fuerza internacional, ésta no es viable ni factible ya que no dispone del apoyo requerido por parte de los estados miembros de la ONU (UA 2008g). Para contrarrestar esta falta de apoyo y dar una solución a la retirada de las tropas etíopes de Somalia, propone reforzar la AMISOM destinándole más sustento económico y un paquete logístico que incremente la disponibilidad de recursos materiales, propone respaldar de forma sistemática a los miembros del acuerdo de Yibuti para que cumplan con sus promesas y por último, propone instaurar un componente marítimo que pueda apoyar a la AMISOM y eventualmente, se convierta en la esperada operación de paz de la ONU (Williams y Bruton 2014, 52).

Sin embargo, ninguna de estas propuestas se realiza, en parte debido a la herencia histórica llena de fracasos en los intentos internacionales de estabilizar el país (Williams 2013b, 227). La AMISOM, que desde el inicio del acuerdo percibe que la ONU y la comunidad internacional tienen la voluntad de implicarse más en el asunto somalí, basa sus cálculos estratégicos en estas promesas internacionales y comete el error de poner demasiadas expectativas en la implementación de las provisiones de este acuerdo, lo cual, como veremos, le sale caro.

Ante este contexto, la AMISOM debe afrontar una situación crítica. Por un lado, el acuerdo de Yibuti no obtiene el apoyo social requerido por parte de la población y de los grupos domésticos, puesto que tan solo representa a una fracción pequeña de la oposición islámica (ARS-Yibuti). La facción de la ARS-Asmara (dirigida por Hassan Dahir Aweys) condena el acuerdo y Al Shabaab intensifica los ataques en la capital. Por el otro, la aclamada demanda por parte de los grupos opositores somalíes de que se retiren las tropas etíopes de Mogadiscio se produce el 15 de enero del 2009. La UA, por su parte, se queda sola y sin recursos suficientes para afrontar dicha situación (entrevista Gadin 2013). Después de la retirada de las tropas etíopes y al ver que el despliegue de la fuerza internacional no se produce, Al Shabaab ocupa los territorios dejados, incrementa los ataques contra la AMISOM, gana el control de Baidoa y se consolida en numerosas zonas de Mogadiscio y de otras áreas de la región de Lower Shabelle y de Bay Gedo (ONU 2009a). La AMISOM necesita tres años para recuperar de nuevo el control de la capital (entrevista Gadin 2013).

5.3 Segunda etapa: la participación de la ONU en la AMISOM (2009-2012)

A continuación analizamos los detalles que corresponden al mandato de la AMISOM durante esta segunda etapa, a su implementación y ofreceremos detalles sobre el contexto doméstico en que todo ello se ubica.

5.3.1. Mandato

La Resolución 1863 del Consejo de Seguridad (enero, ONU 2009b) se aprueba con la intención de paliar las consecuencias del compromiso no cumplido relativo al despliegue de la Fuerza internacional. Prevé una expansión del mandato de la AMISOM para que respalde la creación de una Fuerza nacional que sea capaz de complementarla en su objetivo de estabilizar el país.¹⁰⁵ También establece un paquete de apoyo logístico para cubrir las necesidades de la misión, ante la expansión de su mandato. Este paquete incluye la provisión de equipo militar, servicios y otros elementos operacionales que permitan prepararla para una posible transición hacia una Fuerza de estabilización internacional (ONU 2009b). Supone, además, una mejora notable en las condiciones y capacidades en las que las tropas operan.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Véase el informe del Presidente de la Comisión de la UA (2010a).

¹⁰⁶ El paquete de apoyo logístico cubre las siguientes áreas: "información pública, raciones, CITS (comunicación segura), POL (gasolina, aceite y lubricantes), apoyo de la aviación para la evacuación médica, la formación en materia de medios

Se estipula que su gestión debe llevarse desde la Oficina de apoyo de la ONU para la AMISOM (UNSOA por sus siglas en inglés), establecida en Nairobi por razones de seguridad. La instauración de la UNSOA forma parte del enfoque basado en una mayor implicación de la ONU en Somalia que pretende llevar a cabo de forma gradual, previsto en la Resolución 1872 (ONU 2009c). Éste, al igual que el de la AMISOM, pretende apoyar políticamente la construcción de la paz y del estado en Somalia desde un enfoque *top down*, regido por el modelo de “institucionalizar antes que liberalizar”, que se basa en la estabilización del país a la vez que se fomentan instituciones fuertes y estables capaces de garantizar la seguridad nacional (véase capítulo 2). En este enfoque que cuenta con la AMISOM como contraparte militar, la ONU se plantea un posible despliegue a medio plazo de una misión que, por el momento, no es factible por las siguientes razones: en primer lugar, la ausencia de paz hace que no exista una paz a preservar. En segundo lugar, no hay estructuras institucionales y políticas que trabajen en la implementación de un proceso de paz.¹⁰⁷ Finalmente, dadas las circunstancias, la probabilidad de reunir contingentes con soldados preparados y equipados es baja por el momento (Wikileaks 2011).

Otra novedad más de este periodo se refiere a la autorización por parte del Consejo de Seguridad de un incremento de 12.000 efectivos, mediante la Resolución 1964 (ONU 2010b) (finales del año 2010), aumento que solicita previamente la UA, en su reunión número 245 (octubre del año 2010), en la que reclama 20.000 efectivos (UA 2010d). Ello ocurre en un momento en que se produce un ataque coordinado perpetrado por Al Shabaab en Kampala, capital de Uganda, durante la Copa mundial de fútbol (julio 2010) en el que hay 79 víctimas mortales y más de 70 heridas. Parece ser que este atentado empuja a los donantes a proveer más apoyo financiero a la AMISOM en su afán de estabilizar el país (Cilliers, Boshoff & Festus 2010, 2).

5.2.2. Operacionalización del mandato

En agosto del año 2009, después del despliegue del tercer batallón de Uganda y Burundi, la AMISOM dispone de 5.268 efectivos, lejos aún de los 8.000 autorizados (UA 2010b). Los representantes de la

logísticos, la construcción del edificio de la sede de la AMISOM en Mogadiscio con paredes de oficina seguras y alojamiento residencial para el personal civil, la policía y el personal militar de la misión" (UA 2008a).

¹⁰⁷ De acuerdo con la doctrina Capstone de la ONU (2008), las operaciones de paz tradicionales han terminado su mandato cuando “las tensiones y luchas que provocan la violencia pueden ser discutidas y arregladas de forma pacífica en un marco institucional” (ONU 2008a, 87). Esta condición retrae a la Secretaría a apoyar de forma más insistente de desplegar una misión ya que Somalia se caracteriza por unas instituciones formales muy incipientes y un acuerdo de paz muy débil y poco inclusivo.

Comisión de la UA en Addis Abeba y Nairobi se enfrentan de nuevo con dificultades para generar tropas adicionales. Por lo que la carga de responsabilidad y trabajo en la obtención de resultados que experimentan los contingentes sobre el terreno, con pocos efectivos y medios disponibles, se hace inmensa. Sin embargo, su determinación y el convencimiento de continuar llevando a cabo la misión hacen que la AMISOM continúe operando (Freear & De Coning 2013, 11).

A la falta de medios, la pérdida de territorio causada por la retirada de las tropas etíopes y el empeoramiento de los índices de seguridad conducen a una situación de estancamiento en el que la AMISOM no logra cumplir con sus objetivos.¹⁰⁸ Se le unen otros retos: la misión carece del apoyo social y legitimidad necesarios por parte de la población de Somalia en el desarrollo de sus funciones, pues es percibida como una fuerza externa. Éste ha sido un reto que ha perdurado a lo largo de los años y que, a día de hoy, aún se está trabajando para mejorarse (entrevista Ainte 2012). Esta situación es exacerbada por la estrategia de Al Shabaab, resultante de la disconformidad que genera el acuerdo de paz de Yibuti, que transcurre en el plano de los medios informativos. Los primeros pretenden minar la legitimidad de la AMISOM a través de campañas informativas de desprestigio y difamación de la misma. En éstas, se la presenta como una fuerza de ocupación con un mandato centrado en establecer un gobierno impuesto por actores internacionales que quieren beneficiarse del país (entrevista Ainte 2012). Esta estrategia comunicativa de provocación, unida a los continuos ataques que reciben de su parte y al control territorial que van consiguiendo mediante alianzas con simpatizantes y milicias locales, induce a los efectivos de la AMISOM a que respondan en su defensa con múltiples represalias violentas e indiscriminadas en contra de los islamistas.¹⁰⁹ Estos ataques que no cumplen criterios de PoC repercuten de forma negativa a la población civil, causando más violencia y un número elevado de muertes.¹¹⁰ Fuentes somalíes de Mogadiscio estiman que entre el año 2008 y el 2010 las fuerzas del TFG juntamente con AMISOM son responsables de más del 90 por cien de las muertes civiles de la ciudad (Williams y Bruton 2014, 13). Esta situación genera desconfianza y rechazo por parte de la población somalí respecto de la misión, que había prometido traer la paz (CIVIC 2011). En

¹⁰⁸ En 2009 Al Shabaab tiene el control de prácticamente todas las ciudades de Shabelle, exceptuando Mogadiscio y Jowhar (Williams y Bruton 2014, 15).

¹⁰⁹ Véase el artículo de Raghavan, Sudarsan. 2010. "Rising, Civilian Toll Ignites Anger at African Force as it Battles Somali Militants". *Washington Post*, 18 de julio. En línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/17/AR2010071702652.html> (página consultada el 29 de septiembre, 2014), citado por Williams y Bruton 2014, 54.

¹¹⁰ Puntlandia y Somalilandia experimentan una estabilidad relativa, aunque se ven afectadas en menor medida por los ataques de Al Shabaab y de las milicias.

consecuencia, la AMISOM decide desarrollar una política de fuego indirecto¹¹¹ (que resulta ser insuficiente para garantizar la protección de los civiles), revisa las reglas de combate y moderniza la estrategia de comunicación, para cambiar la percepción social de la fuerza africana en el corazón y las mentes de los somalíes (Williams 2013a).

Otro reto más es que el interés de los grupos somalíes por la paz es diverso y no siempre compartido, puesto que muchos de ellos participan en negocios relacionados con la guerra y la venta de armas (entrevista B.2.5 2013). Algunos de estos actores son claves para la AMISOM, como las fuerzas de seguridad del TFG (con las cuales el primero debe operar) que son acusadas reiteradamente de comerciar ilícitamente con armas (Williams y Bruton 2014, 56). Pude observar en mi investigación sobre el terreno en Mogadiscio, que algunos perciben los intentos de generar estabilidad y formalizar las áreas de gobierno como una amenaza para la continuación de sus negocios y redes. Esto hace que en numerosas ocasiones, los efectivos de la AMISOM se sienten como los “únicos” que luchan para estabilizar el país (entrevista C.1.1 2013). Aunque como sostienen Williams y Bruton, a menudo no se ciñen a la legalidad que se deriva de su estatus de operación panafricana de la UA, puesto que se les acusa asimismo de beneficiarse de la economía de guerra (2014, 56).

La situación de las Fuerzas de seguridad somalíes permanece aún en fase incipiente por lo que la AMISOM no puede contar con ellas. Éstas se encuentran fragmentadas y sin un liderazgo fuerte que pueda estructurarlas bajo un mismo comando de control. El hecho de que muchos de sus miembros tengan conexiones con los Shabaab, hace que ambos obtengan información estratégica del otro, incluso de las fuerzas africanas. Los programas de entrenamiento que los donantes financian en Uganda, Etiopía y Yibuti son efectivos aunque producen contingentes con distintos grados y métodos de preparación que son difíciles de armonizar. Asimismo, los miembros de estas fuerzas somalíes, como hemos dicho anteriormente, participan intensamente en el lucrativo negocio de la guerra, lo cual dificulta que los mismos se sientan motivados para permanecer en una fuerza nacional que implicaría una pérdida de sus privilegios y beneficios económicos (ONU 2010a). El equipamiento y contribuciones financieras que reciben de varios donantes, especialmente de la UE, permiten a mediados del año

¹¹¹ La política de fuego indirecto establece como y cuando usar morteros y fuego de artillería e identifica 'zonas de exclusión de fuego'. Es aprobada por el Representante especial del presidente de la Comisión de la Unión Africana (SRCC) a mediados de 2011, aunque se introduce formalmente en las nuevas reglas de combate de la AMISOM a mediados del año 2012 (Williams 2013a). Aunque su implementación se ve limitada por la falta de previsión de partidas presupuestarias que permitan su aplicación (se requiere de formación a las tropas, mecanismos de seguimiento para controlar el flujo de armas) (Lotze y Kasumba 2012, 23).

2011 de llegar a un total de 10.100 efectivos, según datos de la ONU¹¹², muy lejos de los 25.000 sugeridos (Williams y Bruton 2014, 19).

Esta situación compleja explicada debe ser afrontada por una AMISOM que, con la autorización de la ONU de marzo del 2011 de un incremento de la fuerza (ONU 2010b), dispone de un total de 9.000 efectivos. En diciembre del mismo año, ésta se incrementa a 11.500 efectivos. Se envían 50 oficiales de policía de Ghana, Nigeria, Sierra Leona y Uganda a Somalia para capacitar a las fuerzas policiales somalíes, inaugurando así el componente policial de la misión. El último tiene como objetivo contribuir a preservar el orden y el cumplimiento de la ley en la ciudad y permitir que el militar se expanda más allá de Mogadiscio (UA 2011a). Este incremento de efectivos junto con el despliegue del componente policial tienen un impacto positivo sobre terreno y la misión pueda consolidar sus áreas de control en Mogadiscio (ONU 2011).

En consecuencia, se produce un cambio de enfoque en el mandato, inicialmente basado en el auto defensa y protección del TFG, que pasa a centrarse en la realización de actividades combatives, autorizadas por la Resolución 1772 del Consejo de Seguridad de la ONU (2007c).¹¹³ Éste se da por vez primera en Mogadiscio, dónde el Comandante de la misión planifica estratégicamente una táctica que consiste en avanzar la línea de batalla, atacando edificio por edificio y tomando su control (entrevista B.2.5 2013). De esta manera el 15 de agosto del año 2011 obtienen el 90 por cien del control de la capital lo cual les permite liberarla de la influencia de Al Shabaab (UA 2011a).

Tanto la dotación de más capacidades en personal y logística como el cambio de enfoque hacen que, entre finales del 2011 y principios del 2012, se produzca un giro en el control militar estratégico de los territorios a favor de las fuerzas del TFG y de la AMISOM. Además de obtener el control de la capital, expanden sus actividades militares hacia el Centro Sur del país, reduciendo la influencia de los Shabaab y sus aliados, como el grupo Hizbul Islam¹¹⁴ (ONU 2012b).¹¹⁵ Ello es posible gracias también

¹¹² Según el informe de la Evaluación de Alcance del Sector de Seguridad en Somalia (junio del 2011), citado por Williams y Bruton 2014, 19.

¹¹³ Recordemos que el mandato especifica tomar "todas las medidas necesarias" para proteger a las instituciones del TFG y del TFP y "apoyar el diálogo y la reconciliación", proveyendo protección y seguridad al personal involucrado.

¹¹⁴ Hizbul Islam conforma una coalición formada por la facción ARS-Asamara, Jabhatul Islamiya, Mu'askar, Ras Kamboni y Muaskar Anole.

¹¹⁵ El avance de AMISOM en el territorio hace que los Shabaab pierdan parte de su influencia y capacidad de recaudación de fondos. Se estima que hasta entonces, han podido recaudar entre 70 y 100 millones de dólares US por año procedentes

a dos factores de refuerzo: las Fuerzas de Defensa Nacional Etiópicas (ENDF por sus siglas en inglés) que vuelven a desplegar sus efectivos militares en Somalia y ayudan a expandir su influencia en las regiones de Bay, Bakool y Hiraan (ONU 2012a).¹¹⁶ Su apoyo es oficialmente solicitado por el Secretario General de la ONU el 31 de enero del 2012, aunque su intervención sucede antes de ello. A lo largo de los últimos seis meses del 2011, el ENDF realiza incursiones en Somalia y establece bases temporales para mitigar la influencia de los grupos islamistas, especialmente en la frontera entre Somalia y Etiopía, así como en las regiones de Hiraan y de Galguduud.¹¹⁷ La Resolución 1772 (2007) no contempla estas incursiones por lo que constituyen violaciones sustantivas al embargo de armas impuesto por la ONU (2010a). No obstante, se considera a Etiopía un aliado afín a los intereses estratégicos internacionales y a los de la AMISOM, por lo que esta violación, una vez más, no trasciende.

El segundo refuerzo proviene del envío de 6.000 efectivos por parte de las Fuerzas de defensa keniatas (KDF por sus siglas en inglés) (ONU 2012e), que el 18 de noviembre de 2011, con la ayuda de aviones y de milicias afines al TFG, llegan a Liboi, en la frontera Sur Somalí (ISS 2012a). La incursión de las KDF llamada *Linda Nchi* (que en swahili significa *proteger a la nación*) pretende dar una respuesta al secuestro, por parte de los Shabaab, de trabajadores internacionales del sector humanitario ubicados en los campos de refugiados somalíes de Kenia (Rice 2011). Además, procura proteger los intereses económicos y estratégicos nacionales del área fronteriza relacionados con el comercio de carbón, creando una zona *buffer* (de seguridad) a lo largo de la frontera (entrevista Ainte 2013). De nuevo, esta incursión se realiza sin autorización previa de la ONU, por lo que resulta una violación del embargo de armas que no trasciende.

5.3.3. La evolución del contexto doméstico

Recordemos que la AMISOM debe operar en un contexto complejo en materia de seguridad, descrito por la ONU como una guerra híbrida (ONU 2010a). En ella, hay un conjunto de elementos comunes a las guerras convencionales y otros propios de una guerra de guerrillas que implican “violencia indiscriminada y desorden criminal” (UA 2009).

de los impuestos y la extorsión en las zonas bajo su control, especialmente procedentes de la exportación de carbón vegetal y del contrabando en Kenia (ONU 2011).

¹¹⁶ Algunos autores como Williams y Bruton sostienen que existen pruebas que confirman que los ENDF nunca dejaron Somalia completamente.

¹¹⁷ Etiopía pretende derrotar al Frente Unido de Liberación de Somalia Occidental, que opera en la región somalí de Etiopía a fin de establecer una autoridad institucional islámica (ONU 2010a).

La crisis humanitaria, que no cesa de crecer, se encuentra en uno de los peores momentos de la historia del país (Parellada 2011), debido a una sequía que empeora las condiciones de vida. Se estima que a finales del año 2011 medio millón de refugiados se encuentran en los campos de refugiados de Dadaab (Amnistía Internacional 2014).

La situación política se presenta con distintos matices que podrían significar un avance y con otros, que sugieren un retroceso. Gracias a que la AMISOM consigue estabilizar ciertas áreas de Mogadiscio, el TFG se reubica en este enclave simbólico, expandiendo así su área de influencia política. El lanzamiento de un diálogo nacional con una gran variedad de actores locales, se conforma como una de las prioridades a ejecutar para el recién elegido Presidente del Parlamento Federal Transicional, Sheikh Sharif Sheikh Ahmed (30 de enero del año 2009), uno de los líderes más relevantes del grupo ARS (UA 2009).¹¹⁸ Con ello, el nuevo presidente pretende promover una reconciliación nacional lo más amplia posible que ayude a mitigar la violencia y sirva para ganar influencia como líder.

Este diálogo nacional se enmarca en la voluntad internacional de reconstruir las estructuras funcionales gubernamentales. En junio del año 2011, se establece el Acuerdo de Kampala (TFG 2011a), promovido principalmente por la ONU. En éste, se asientan los principios y fases cronológicas del Plan para finalizar la transición cuya culminación debe producirse el 20 de agosto del 2012. El Plan, firmado por los miembros del TFG y las administraciones de Galmudug, Puntlandia y Ahlu Sunna wal Jama'a, especifica una hoja de ruta con cuatro áreas prioritarias de trabajo: el buen gobierno, la expansión de la influencia política del gobierno y la reconciliación nacional, la elaboración de una Constitución y la seguridad (TFG 2011a). El 26 de octubre del 2011 el Consejo de Ministros aprueba el Plan nacional de seguridad y estabilización 2011-2014. Además se lanza el proyecto de capacitación de una Fuerza conjunta de seguridad que debe constituirse por las milicias afines a la ARS y al TFG.

El acuerdo de Kampala es bien acogido por la comunidad internacional, al abrir una ventana de oportunidades para que el TFG y sus aliados establezcan un sistema político e institucional funcional basado en criterios como la legitimidad, la inclusión y la soberanía en la decisión de sus asuntos (Hiran

¹¹⁸ Williams y Bruton anotan que unos meses antes de ser elegido, Sharif Sheikh Ahmed escribe una carta al Secretario general de la ONU en la que acusa a las tropas de AMISOM de cometer crímenes de guerra (usar tanques y artillería pesada de forma indiscriminada contra la población de Mogadiscio, matar a civiles, incluido mujeres y niños...). En esta carta, se solicita a la ONU y la UA de mandar una misión imparcial para investigar los hechos y reparar los daños causados. En este contexto, recalca Sharif, le resulta muy difícil defender a esta misión de "paz" ante los somalíes cuyas acciones rechazan con vehemencia (2014, 13).

Online 2011). Según nuestra opinión, esta interpretación resulta ser un tanto ingenua, si la contextualizamos histórica y socialmente. Por el contrario, creemos que responde más a una estrategia internacional que pretende captar la atención de los estados para que se incrementen los fondos de financiación hacia proyectos de construcción del estado y del sector de la seguridad.

La otra cara de la moneda es que el presidente Sharif Sheikh Ahmed debe afrontar una situación de corrupción desastrosa, con un parlamento fruto del acuerdo de Yibuti, que recordemos, se constituye por un total de 550 miembros, la mayoría de los cuales residen en hoteles en Nairobi y raramente frecuentan Somalia.¹¹⁹ Las acusaciones de corrupción dirigidas a los soldados y policía del TFG son frecuentes, incluso se alega que venden información de la AMISOM a Al Shabaab (Williams y Bruton 2014, 15).

La percepción de un gobierno corrupto, criminal, que representa los intereses de Washington y que se aprovecha del poder es compartida por la población local. En efecto, la población somalí, a diferencia de la internacional, percibe que el conflicto estriba entre dos grupos radicales: los Shabaab y el TFG, cuyo líder es considerado como un radical del Islam, próximo al líder de los Shabaab, Ahmed Godane, que pretende imponer una suerte de sistema islámico similar al que los primeros sugieren (Williams y Bruton 2014, 16). Lo que hace que la opción propuesta por Al Shabaab, cuyos miembros lucharon contra la “invasión de Etiopía”, sea más aceptada a la del TFG y la alternativa al sistema de clanes y señores de la guerra que caracterizó la década de los noventa.¹²⁰

5.4. Tercera etapa: expansión de la AMISOM y el concepto estratégico de operaciones (2012)

A continuación desarrollaremos los detalles que corresponden al mandato de la AMISOM durante esta tercera etapa, a su implementación y ofreceremos detalles sobre el contexto doméstico en que todo ello se ubica.

5.4.1. Mandato

¹¹⁹ En el año 2012, fruto de las investigaciones de la ONU, se revela que un 70% de los ingresos del TFG desaparecen durante el mandato de Sheikh Sharif (CCTV 2012).

¹²⁰ La estructura de Al-Shabaab como alternativa a los clanes funciona como un sistema descentralizado de actores y alianzas locales, con una burocracia eficaz y según autores como Williams y Bruton (2014, 24) o Marchall (2011) es la estructura más extensa y eficaz que ha existido en el sur de Somalia desde la caída del régimen de Siad Barre en 1991.

La expansión de la influencia de la AMISOM y del TFG capta la atención africana e internacional. Se habla de Somalia como un caso de éxito en el que, con tan sólo 12.000 efectivos, muy lejos de los 37.000 de la UNITAF, se consigue reducir el poder de los grupos opositores e incrementar el control del territorio. El 2 de diciembre del 2011, en su reunión número 302, el CPS aprovecha este momento de euforia para pedir una vez más un incremento de la fuerza en aras de ajustar la dimensión de la misión a las demandas reales (UA 2011a).¹²¹ En el mismo comunicado, propone a las fuerzas del KDF unir su contingente a la misión. Las tropas etíopes por su parte, optan por apoyar la misión en las operaciones militares a gran escala, sin ponerse bajo la estructura de mando militar (entrevista Gadin 2013).¹²²

La Comisión trabaja en paralelo, reuniéndose con diferentes actores tales como las autoridades somalíes, representantes de los países que contribuyen con tropas, la ONU y otros donantes, para evaluar el grado de aceptación de ajustar el número de efectivos y el mandato de la AMISOM a la nueva realidad social. Al ver que la respuesta es positiva, se envía una Misión de evaluación técnica que se hace conjuntamente con la ONU por su implicación en la financiación y provisión logística. Como resultado, se concibe el borrador del Concepto estratégico para futuras operaciones (UA 2011a, UA 2011b) que es autorizado por el CPS el 5 de enero del 2012 (UA 2012a). Éste urge a la Comisión a acelerar el desarrollo de los requerimientos necesarios para su implementación, que deben incluir un nuevo Concepto de operaciones (CONOPS por sus siglas en inglés) que aborde la coordinación entre contingentes militares y la arquitectura de mando y de control. El 22 de febrero, la Resolución 2036 del Consejo de Seguridad autoriza el Concepto estratégico (ONU 2012c). El mandato que se especifica es el siguiente: "Además de las tareas establecidas en el párrafo 9 de la Resolución 1772 (2007), la AMISOM establecerá una presencia en cuatro sectores, estipulados en el Concepto estratégico y estará autorizada a tomar todas las medidas necesarias, en coordinación con las fuerzas de seguridad somalíes, para reducir la amenaza planteada por Al Shabaab y otros grupos armados de la oposición con el fin de establecer condiciones para la gobernabilidad efectiva y legítima en toda Somalia. Además, AMISOM actuará de acuerdo con la reglamentación internacional humanitaria y de derechos

¹²¹ El CPS había solicitado, en varias ocasiones, un aumento de los efectivos. Pero el Consejo de Seguridad (que refleja la voluntad de sus miembros) se mantuvo en silencio. Recordemos que un año antes, en octubre de 2010, cuando se aprobó la primera revisión del concepto de operaciones (CONOPS), se previó un aumento del tamaño de la AMISOM hasta un total de 20.000 efectivos militares con el fin de cortar las líneas de suministro de Al-Shabaab y eliminar el comercio de armas clandestino (UA 2010b).

¹²² El ejército etíope supone un apoyo vital para la AMISOM. Gracias a los EEUU, se ha convertido en uno de los más bien dotados del continente a nivel logístico y militar. También se conoce su efectividad militar sobre el terreno. Aunque sus métodos de combate, como hemos dicho antes, han sido cuestionados al ser extremadamente violentos (entrevista B.2.6 2013; entrevista B.3.1 2013; Parellada 2013).

humanos en el cumplimiento de su mandato y en el pleno respeto de la soberanía territorial, la integridad, la independencia política y la unidad de Somalia”. (ONU 2012c).

El Concepto enfatiza la necesidad de que la AMISOM emprenda programas de formación y capacitación de las Fuerzas nacionales somalíes para construir unas fuerzas de seguridad robustas que complementen la AMISOM. Recalca la importancia de que todos los actores que colaboren por la “construcción de la paz” operen bajo una misma estrategia comprensiva y multidimensional para abordar los múltiples retos que surgen y autoriza el reembolso del equipamiento militar de los contingentes, que pertenece a las TCC, por parte del fondo de la ONU que se destina a la UNSOA.

En el análisis del Concepto estratégico observamos dos cambios mayores: se incrementa el número de tropas y, con ello, los componentes de la misión y se definen unas bases comunes que le dan una dirección clara. Empezamos por el primero. El incremento de efectivos pasa de 12.000 a 17.731, lo cual la convierte en la más extensa en volumen de trabajo y número de personas que ha gestionado la UA hasta día de hoy (Williams y Bruton 2014, ix). Éste es posible gracias a la introducción del contingente del KDF, del de Yibuti, de los efectivos de Nigeria y a la expansión del ugandés y burundés. En abril del año 2013 se prevé el despliegue del de Sierra Leona, cuya participación se explica por motivaciones relacionadas con su imagen internacional profundamente dañada por la guerra civil que experimentó en la década de los 90. Además de mostrarse públicamente como un “país comprometido con la paz”, su gobierno tiene la pretensión de aprovechar esta oportunidad para renovar su equipo militar (entrevista B.3.1 2013).

El Concepto estratégico implica la expansión del componente policial mediante el despliegue de las llamadas Unidades policiales establecidas (FPU por sus siglas en inglés) y de los Agentes policiales individuales (IPO por sus siglas en inglés) que tal y como el documento prevé, deben formar a las Fuerzas policiales somalíes y contribuir a que se respete la ley en Mogadiscio (UA 2011c). El documento menciona el despliegue del componente marítimo que finalmente no se establece, debido a desacuerdos con el TFG que teme un incremento del nivel de violencia y militarización en las costas somalíes (entrevista B.2.4 2013).

El documento especifica que la nueva composición de la misión se debe complementar con la llegada de 50 profesionales civiles, a los que, de forma temporal, se les autoriza a realizar programas de construcción del estado. El componente civil, que implica el establecimiento de una sede de la AMISOM en Mogadiscio (que no supone la disolución de la de Nairobi), tiene funciones de apoyar al

gobierno en su tarea de extender su influencia hacia las áreas controladas por la AMISOM y formalizar estos espacios a través de programas estatales. Éstos tienen que ver con la capacitación de miembros de las instituciones de seguridad y gobiernos locales, la gestión de excombatientes, la reconciliación, o programas para el desarrollo de la administración del estado.¹²³ Con la introducción del componente civil, aprobado en la Resolución 2073 (2012) del 7 de noviembre (ONU 2012d), la AMISOM se transforma en una operación de apoyo para la paz multidimensional (ISS 2012b).

En segundo lugar, el Concepto estratégico define unas bases comunes que marcan una dirección definida a la misión. Por un lado, su mandato se modifica incluyendo los componentes militar, policial y civil, lo cual conlleva operar a partir de esta estrategia multidimensional, basada en dos enfoques: el de la seguridad o de imposición de la paz, que pretende estabilizar el país y el enfoque político, de construcción de la paz. Por lo que se refiere al segundo, el enfoque político de construcción de la paz, tiene como función apoyar al gobierno en el restablecimiento de instituciones funcionales que puedan proveer servicios públicos a su población (Ramis 2013a, 3).

Por otro lado, el Concepto estratégico prevé una expansión del teatro de operaciones a lo largo de cuatro sectores ubicados en el Centro-Sur de Somalia. Sobre el terreno, la AMISOM se organiza de la siguiente manera (ver figura 9). En el sector 1 que pertenece a la zona de Mogadiscio y sus alrededores, se ubican tropas de Uganda y Burundi. En el sector 2 localizado en la zona Sur-Oeste, se establecen los contingentes de Kenia. Además, se prevé el despliegue del batallón de Sierra Leona. El sector 3 localizado en Baidoa, es gestionado por las tropas de Uganda y Burundi, apoyadas por las ENDF. En el sector 4, ubicado en la zona de Belet Weyne, también se prevé que las tropas de ENDF apoyen a las de Yibuti que se espera lleguen en breve. Esta distribución sobre terreno y el reparto de responsabilidades entre contingentes hacen que se describa al funcionamiento de la AMISOM similar al de un estado federal en el que los estados federados gozan de cierta autonomía en la interpretación y operacionalización del mandato pero deben rendir cuentas o ser responsables ante la UA (entrevista B.2.2 2013, entrevista B.2.3 2013, entrevista B.2.4 2013).

¹²³ En enero del año 2013, la AMISOM gestiona el programa de ex-Combatientes en Mogadiscio en el cual participan 249 miembros y el Gobierno Somalí gestiona otro en el que participan unos 1,500 antiguos combatientes (UA 2013b).

Figura 9. Despliegue territorial de la AMISOM



Fuente: ONU (2012e)

5.4.2. Operacionalización del mandato

En línea con lo mencionado, la implementación del Concepto estratégico implica dos grandes cambios, la transformación de una misión liderada por Uganda en otra en la cual operan contingentes de varios

países, no tan solo regionales. Y la reubicación del componente militar fuera de Mogadiscio, que se realiza cuando los primeros 140 FPU provenientes de Uganda y Nigeria, llegan a la capital para apoyar al cuerpo policial. Gracias a esta expansión en el territorio, se logra uno de los objetivos más significativos para la fuerza africana: el control de la ciudad de Kismayo por parte del contingente keniano (septiembre del 2012), enclave estratégico de Al Shabaab del cual obtenía la mayoría de sus fondos de financiación (de 35 a 50 millones de dólares US por año de tasas en el puerto, ONU 2011). Los Shabaab continúan manteniendo fuertes anclajes de influencia en las zonas rurales del Sur y fuentes confirman que se van desplazando hacia el Norte del país, hacia Puntlandia y Somalilandia (Hull 2013, 20; entrevista B.3.4. 2013). Además, su estrategia de “guerra de guerrilla”, ataques suicidas y asesinatos contra los miembros del ENDF y la AMISOM continúa desestabilizando las zonas urbanas controladas por los mismos.¹²⁴

La aplicación del Concepto estratégico, presenta múltiples retos y algunos, a día de hoy, aún no han sido resueltos. En primer lugar, observamos dificultades relacionadas con la interoperabilidad de la misión, esto es, la habilidad de lograr que diferentes sistemas de gestión operen de forma coordinada (entrevista Auphour 2013). En este sentido, integrar a los contingentes nacionales, con distintas culturas de trabajo, métodos, capacidades, idiomas, a través de mecanismos de coordinación y armonización, se presenta como una tarea compleja que requiere tiempo y energía (Williams & Schulman 2012). Ello se ha producido concretamente a la hora de definir una arquitectura de mando y de control claras, con canales internos sistemáticos de comunicación.

Otro reto a superar estriba en contar con un enfoque unificado en el seno de la AMISOM respecto de la seguridad en Somalia. Durante el proceso de armonización de estrategias y prioridades entre las diferentes tropas, surgen tensiones y fricciones derivadas de las divergencias entre los enfoques propuestos y la competición entre éstos. Algunos contingentes, concretamente el keniano, usan la misión para satisfacer y preservar sus agendas domésticas, operando con ciertas milicias locales (ONU 2013c, entrevista B.3.12 2013, entrevista B.2.4 2013, entrevista B.2.1 2013, Asamoha & Ramis 2013, 6). A raíz de ello, han surgido voces críticas que han descrito a la AMISOM como “una milicia étnica y privada, más que como una fuerza africana unificada y disciplinada formada por contingentes nacionales” (Ainte 2013).

¹²⁴ Durante esta etapa, Williams y Bruton anotan que Al-Shabaab se constituye por 1.000 militantes extranjeros y unos 5.000 combatientes somalíes (2004, 27).

El control de la ciudad de Kismayo sirve como ejemplo para ilustrar los dos retos mencionados, el de la interoperabilidad y el de la falta de unidad en el enfoque. Ubicada en la región de Jubalandia (al Sudeste del país), esta ciudad tiene una importancia estratégica debido a los cuantiosos recursos que aporta a la administración y a las milicias regionales, derivados de la venta del carbón y de las tasas portuarias y fronterizas. En septiembre del año 2012, se libera de la influencia de Al Shabaab a través de la milicia Ras Kamboni liderada por Sheikh Ahmed Mohamed Islam (también llamado Madobe)¹²⁵, con el apoyo de las Fuerzas somalíes y del contingente de Kenia. Después de que los Shabaab se retiren, se crea un vacío de poder que conduce a la aparición de tensiones respecto a qué actor debe protagonizar el proceso político e institucional para instaurar un gobierno formal. El auto-proclamado líder de Jubalandia, Sheikh Madobe, anuncia su intención de liderarlo, sin embargo, el Gobierno federal se opone a ello, describiendo el proceso como unilateral e inconstitucional. El contingente keniano desplegado en la zona, en lugar de operar de acuerdo con el mandato de la AMISOM que pide garantizar que se lleve a cabo la extensión de la autoridad del Gobierno federal, actúa en favor de Madobe, en línea con los intereses nacionales de Kenia (junio 2013). Por lo que genera todo tipo de aversión y descontento en el sí del gobierno. Dada la naturaleza de las relaciones entre los clanes de la región y los intereses regionales y locales, existe el riesgo de que se genere una escalada de violencia entre las milicias rivales (Asamoha & Ramis 2014). Este hecho provoca frustraciones por parte de la AMISOM, que se traducen en un distanciamiento respecto del contingente keniano, que actualmente opera de forma semi-independiente (Hull 2013, 20).

En tercer lugar, tal y como el Concepto estratégico indica, el concepto inicial de gestión de la inseguridad implica la idea de “liberar” y entregar estas áreas a las fuerzas nacionales. Pero esto no se da por el momento debido a su incipiente creación y a no disponer de la capacidad material ni humana suficiente para mantener y proteger estas áreas. Las lealtades a los clanes continúan complicando el reclutamiento de soldados y su identificación con una institución gubernamental nacional. Existe asimismo escasa coordinación entre los actores internacionales que las financian, cuyo número y diversidad incrementan con el tiempo (entrevista B.2.1 2013). Las estrategias y métodos diferentes usados en su formación minan la posibilidad de contar con un enfoque unificado. Ello puede repercutir negativamente en el estado de seguridad y, a su vez, retardar la estrategia de salida de la AMISOM (Ramis 2013b, Asamoha & Ramis 2013, 6).

¹²⁵ Grupo islamista insurgente que se ubica principalmente en la zona de Jubaland.

En quinto lugar, tanto la AMISOM como el TFG presentan dificultades en el establecimiento de una coordinación fluida, lo cual a menudo ha conllevado planteamientos distintos a la hora de abordar un mismo sujeto (entrevista B.2.1 2013). El TFG por su parte, no tiene capacidades materiales ni humanas para extender el gobierno en los espacios geográficos controlados por el AMISOM, por lo que se genera una cultura de la dependencia por parte del primero hacia la misión que conduce a que se retarde su salida del país (entrevista Ainte 2012) y que la población civil perciba a la AMISOM y no al TFG, como la figura representante del estado en esta área. En el plano social, la AMISOM tiene problemas para vincular sus actividades con la población local somalí, que continúa percibiéndola como “una fuerza de ocupación extranjera” (entrevista Ainte 2012). El contingente de Yibuti constituye una excepción, tal vez porque sus efectivos hablan la misma lengua que los somalíes y provienen de grupos étnicos y religiosos similares (entrevista B.2.6 2013). Des del punto de vista estratégico, la implicación de la población local es de vital importancia para que la AMISOM obtenga una mayor aceptación social y gane los corazones y las mentes de los somalíes. Podría incluso contribuir a que se perciba a las nuevas autoridades políticas como instituciones legítimas.

Finalmente, existe un reto común a todos los componentes, el de la falta de medios adecuados para hacer frente a la realidad social. El último se esgrime como una de las mayores dificultades que impide resultados más inmediatos. Se estima que para cumplir con el mandato, se necesitan un total de 35.000 efectivos (Williams & Schulman 2012, 35), muy lejos de los 17.731 autorizados.

5.4.3. La evolución del contexto doméstico

A principios del año 2012 Somalia se percibe como una ventana de oportunidades en la que cabe la posibilidad de que pueda consolidarse una autoridad central efectiva y representativa, basada en un proceso constitucional (ONU 2012c). La determinación mostrada por parte de los distintos actores somalíes de hacer renacer a las instituciones y calmar tensiones políticas y sociales, dan confianza a los intervinientes internacionales.¹²⁶ Éstos describen este panorama político como un logro de la AMISOM y de su tenacidad a la hora de mitigar el poder de los considerados “enemigos” (entrevista Ngoga-Gateretse 2013, entrevista Gadin 2013, entrevista C.2.1).

En el plano político ocurren dos hechos que alientan esperanza: se estipula que la transición termine en agosto del año 2012, dando paso a otra estructura más estable de gobierno. Y se celebra la

¹²⁶ Para una información detallada, consultar ISS 2012b.

Conferencia consultiva constitucional nacional somalí en Garowe (Puntlandia) (21-23 de diciembre del 2011) en la que se establecen los principios que constituyen el fundamento para una Constitución nacional, que sobrepasa la federal interina que había regulado el sistema hasta el momento. Esta conferencia acoge a los líderes del TFG, de Puntlandia, de “Galmudug” y de Ahlu Sunnah Wal Jama’a, además de actores locales considerados aliados o “afines” a los intereses del TFG y por tanto, a la comunidad internacional (TFG 2011b). Los principios de Garowe establecen los procedimientos para adoptar una constitución provisional, una Asamblea Constitutiva y un poder legislativo federal bicameral con una cámara baja y otra alta. Se apela de nuevo a la fórmula del 4.5 (ver capítulo 4) para que sus representantes seleccionen a los miembros de la Asamblea constitutiva y de la cámara baja (ONU 2012a).

En agosto de este mismo año, los miembros del TFG ponen punto y final a su mandato, abriendo así, un nuevo capítulo en la política somalí. De acuerdo con los principios de Garowe, la comunidad internacional nombra a 135 mayores y líderes tradicionales (llamados Duubab) que, subsecuentemente, escogen a 825 miembros de la Asamblea nacional constituyente. El 1 de agosto, éstos adoptan la Constitución federal interina.¹²⁷ Además, seleccionan a 275 miembros del Parlamento que se inaugura el 20 de agosto del mismo año (Atta-Asamoah 2013, 4).

El 10 de setiembre los miembros del Parlamento escogen al Presidente del Gobierno, Hassan Sheikh Mohamud (ONU 2012a), elegido de entre 22 candidatos. En gran parte desconocido fuera de Somalia, pero respetado en Mogadiscio, cuenta con el apoyo de la clase más instruida del país, de la sociedad civil, de la comunidad de la diáspora, de los empresarios así como de algunos clanes y se le desvincula de la desacreditada clase política antigua. El Presidente nombra un Primer Ministro que forma su gabinete para iniciar la difícil tarea de restablecer las instituciones funcionales (Atta-Asamoah y Ramis 2014). El Presidente identifica seis prioridades que conforman sus seis pilares estratégicos hacia los que dirigir sus esfuerzos:

1. Establecer instituciones funcionales.
2. Recuperación económica.
3. Promoción de una paz duradera.

¹²⁷ La constitución provisional, que debe ser refrendada en primer lugar por el pueblo Somalí, prevé un sistema parlamentario federal con una asamblea nacional y una cámara alta. Se define por una norma de derecho compatible con el Islam y la representación de las mujeres debe ser de un 30% (una cuota superior a la del parlamento pasado). De acuerdo con la fórmula 4.5, el parlamento se formula para que los clanes más importantes tengan representación: 135 delegados de los principales clanes somalíes (25 representantes de cada uno de los cuatro grandes clanes y 35 de los más pequeños) (Atta-Asamoah 2013, 8).

4. Provisión de servicios a la población local.
5. Consolidar las relaciones con la comunidad internacional.
6. Trabajar para la reconciliación, el diálogo político y la unidad nacional. (ONU 2012e, Heritage Insitute 2013).

Pasada la euforia inicial que genera la inauguración del Gobierno, surgen dudas respecto de su capacidad real para mejorar las condiciones de vida del país. La herencia institucional y política de años de gobiernos disfuncionales y corruptos basados en redes clientelares y criminales¹²⁸ y una política centrada en satisfacer los intereses de los clanes influyen a tener esta percepción (Atta-Asamoah 2013). Un primer signo de esta herencia institucional se manifiesta a través del proceso electoral que algunos individuos boicotean o manipulan para mantener su *status quo* o controlar más áreas de poder. Incluso se llegan a utilizar mecanismos intimidatorios, sobornos y compra de votos (Bayoumy 2012, ISS 2012b).

La notable influencia internacional de actores como la ONU, la UA o la IGAD que operan en alianza con actores locales, genera disconformidad y reduce la credibilidad del proceso y de las nuevas instituciones, pues ambos se perciben como recetas externas impuestas (Bayoumy 2012; Abdi Elmi, 2012). Ello cuestiona el grado de representatividad por parte de los actores que participan en el proceso y de su “apropiación real” (*ownership*) de estas elecciones (entrevista B.3.7 2013). Otro elemento controvertido del proceso de renovación política tiene que ver con el surgimiento de desacuerdos y confusiones que se generan entorno la creación y aprobación de la Constitución federal provisional. Se debate sobre qué tipo y forma de federalismo debe implementarse, cual debe ser la demarcación específica de las fronteras, el rol de la *sharia* en la legislación nacional, que estatus debe tener Mogadiscio como capital del país, como deben tratarse las cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías, etc. (Attah Asamoah & Ramis 2014, entrevista B.3.6 2013, entrevista B.3.7 2013). Algunos de estos temas, en el momento de escribir esta tesis, permanecen todavía pendientes de resolverse.

La situación de crisis humanitaria continúa empeorando. Debido a esta grave situación, informes indican que un total de casi 260.000 personas han muerto entre octubre del año 2010 y abril del año 2012, incluyendo 133.000 niños (Jones 2014).

¹²⁸ De acuerdo con el Informe del Grupo de Monitorización de la ONU del embargo de armas en Somalia (2012e), 7 de cada 10 dólares US recibidos por parte del GFT entre 2009-2010 no se depositaron nunca en el presupuesto estatal.

5.5. Cuarta etapa: AMISOM como operación de apoyo para la paz multidimensional (2013-2014)

A continuación desarrollaremos los detalles que corresponden al mandato de la AMISOM durante esta cuarta etapa, a su implementación y ofreceremos detalles sobre el contexto doméstico en que todo ello se ubica.

5.5.1. Mandato

Los resultados positivos que el contexto somalí presenta, inducen a la Comisión a reconsiderar el mandato de la AMISOM así como su puesta en práctica. En octubre del año 2012 se inicia una Revisión estratégica, autorizada por el CPS en su reunión número 337 (UA 2012b), que dura hasta enero del 2013.¹²⁹ Su objetivo es el de ajustar el mandato a la nueva realidad para mejorar su efectividad, su coordinación con otros actores y evaluar cómo puede contribuir mejor a estabilizar Somalia de forma coordinada con el Sector de la seguridad, considerando las prioridades del Gobierno federal somalí.

Esta revisión estratégica identifica tres opciones posibles:

1. La primera, entregar la misión a la ONU, aunque las condiciones aún no cumplen los criterios requeridos para ello.
2. La segunda, un incremento de tropas y expansión del mandato que incluya funciones de construcción del estado. Se sugiere que esta medida sea interina ya que no prevé mecanismos de financiación predecibles.
3. La tercera y como opción recomendada, se propone una misión ONU-UA con un liderazgo conjunto que garantice una financiación adecuada y una capacidad institucional robusta de gestión.

En su reunión número 356 (27 de febrero del 2013), el CPS considera los resultados de la revisión estratégica e insta a que se refuerce la misión en distintas dimensiones. Por un lado, solicita que se incrementen sus capacidades militares lo cual le permitiría abastecerse de más equipamiento aéreo,

¹²⁹ Se consigue el informe de esta revisión estratégica de forma confidencial, véase UA 2013j.

terrestre, material específico para las operaciones de contra-insurgencia, etc. (UA 2013d). Por el otro, pide que se incremente el número de civiles autorizados, que por ahora suma un total de 50. Ello permitiría realizar programas comprensivos de capacitación dirigidos a los miembros del Gobierno y de las Fuerzas de seguridad para que extiendan la autoridad del estado y provean un “gobierno efectivo, basado en el imperio de la ley y en la provisión de dividendos de paz” (ISS 2013).¹³⁰

El mandato concreto que define es el siguiente:

1. adoptar todas las medidas necesarias y en coordinación con las instituciones de defensa nacional y seguridad pública, para reducir la amenaza planteada por Al Shabaab y otros grupos armados de oposición,
2. ayudar a consolidar y ampliar el control del gobierno federal sobre su territorio nacional,
3. ayudar al gobierno en el establecimiento de las condiciones requeridas para la gobernabilidad efectiva y legítima en toda Somalia, apoyándolo en las áreas de seguridad, lo cual incluye la protección de las instituciones somalíes y la infraestructura, la gobernanza, el estado de derecho y la prestación de servicios básicos,
4. proporcionar, dentro de sus posibilidades, apoyo técnico y de otro tipo para la mejora de la capacidad de las instituciones del estado de Somalia, en particular las instituciones de defensa nacional, de seguridad pública y de servicio público,
5. apoyar el gobierno en el establecimiento de las instituciones necesarias y las condiciones propicias para la celebración de elecciones libres, justas y transparentes para el año 2016, en conformidad con la Constitución provisional,
6. servir de enlace con los agentes humanitarios y facilitar, según se requiera, la asistencia humanitaria en Somalia, así como el reasentamiento de las personas desplazadas internamente y el retorno de los refugiados,
7. facilitar el apoyo coordinado de las instituciones de la UA y de las estructuras pertinentes dirigidas a la estabilización y reconstrucción de Somalia, y
8. proporcionar protección al personal, instalaciones y equipos de la UA y de la ONU, incluyendo el derecho a la defensa propia (UA 2013c).

¹³⁰ Las funciones concretas a realizar, indicadas en el comunicado de la reunión 356 son: "(a) mantener una postura sólida, con los medios necesarios, con el fin de facilitar la recuperación de las zonas que aún se encuentran bajo el control de Al Shabaab, (b) establecer equipos especiales de formación para mejorar la capacidad de la Defensa nacional somalí y de las Instituciones de seguridad pública, y (c) mejorar su capacidad civil para apoyar el Gobierno federal de Somalia en sus esfuerzos para restaurar un gobierno eficaz, promover la reconciliación, los derechos humanos y el Estado de Derecho y garantizar la prestación de servicios en las áreas recuperadas" (UA 2013d).

En su comunicado, el CPS resalta también la importancia de mantener un apoyo internacional coordinado entre los distintos actores que operan en Somalia (locales o externos) y con estrategias coherentes. Hasta este momento, tal y como hemos mencionado anteriormente, el TFG, la ONU o la UA habían operado con cierta independencia. Esto generaba frustraciones debido al “alto coste de transacción asociado a tener que gestionar un conjunto de actores multilaterales y bilaterales internacionales con estrategias muy divergentes” (UA 2013c).

Para que este incremento en capacidades se efectúa, el CPS insta a los donantes a que doten a la AMISOM de fondos económicos adecuados y predecibles (UA 2013d). Esto denota una vez más que a nivel decisorio, el CPS tiene autonomía pero a nivel de implementación de las decisiones, está sometida a la voluntad de los donantes, cuyas intenciones se espera que se publiquen en la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU prevista para marzo del año 2013.

En paralelo a este proceso, de septiembre a diciembre del 2012 el Consejo de Seguridad revisa la arquitectura institucional de las agencias de la ONU en Somalia, algunas de ellas con funciones similares al componente civil de la AMISOM. Con ello, pretende renovar y optimizar su presencia.¹³¹

Las posibles opciones planteadas son:

1. Misión de Asistencia de la ONU, separada de la AMISOM y de la oficina de ayuda humanitaria de la ONU en Somalia.
2. Misión de construcción de la paz, separada de la AMISOM y de la UNSOA.
3. Misión Integrada de construcción de la paz, separada de la AMISOM.
4. Misión conjunta de la UA-ONU separada de la oficina de ayuda humanitaria (ONU 2012f).

Todas estas opciones plantean la disolución de la Oficina Política de la ONU en Somalia (*UN Political Office for Somalia*, UNPOS por sus siglas en inglés), establecida desde el año 1994 después de la retirada de UNOSOM.

El 6 de marzo del año 2013 el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 2093, en la cual se anuncia formalmente la presencia de la ONU (ONU 2013a). La opción preferida es la “c”, conocida como *one door to knock on* (una sola puerta para llamar), también recomendada por el Secretario General dos meses antes. Ésta implica que, a partir del 1 de enero del 2014, la oficina de ayuda humanitaria se integre en lo que será la nueva misión de construcción de la paz que combina la

¹³¹ El documento ONU 2012f es obtenido de forma confidencial por uno de los entrevistados.

dimensión política, humanitaria y de apoyo logístico para la AMISOM. Dicha misión, que debe establecerse a partir del 3 de junio, pretende focalizar los esfuerzos en las áreas no abordadas por los actores internacionales. Con el propósito de estudiar como esta presencia de la ONU se puede poner en práctica, el Secretario General envía una Misión de evaluación técnica (del 17 al 29 de marzo), cuyo informe determina que la misión debe dividirse en tres sectores temáticos: a) asuntos políticos y mediación/facilitación; b) cumplimiento de la ley e instituciones en seguridad y c) derechos humanos y protección. En su informe, el Secretario urge a la comunidad internacional a que facilite fondos de financiación para que estas actividades puedan llevarse a cabo (ONU 2013g).

La Resolución 2093 no aborda, sin embargo, la petición de la UA de robustecer la AMISOM, tanto en su dimensión militar como en la civil. Más bien ocurre lo contrario. A la luz del éxito que supone la estrategia de movilización de recursos africanos para la Misión en Mali (AFISMA) ¹³², la ONU enfatiza en la necesidad de que la UA reactive la de la AMISOM para que la sostenibilidad de la arquitectura financiera mejore.

La Resolución especifica la necesidad de que la ONU y la UA inicien un ejercicio conjunto para establecer las bases de referencia de la misión y, en caso de necesidad, evaluar su posible transformación en otra de la ONU. Esta petición manifiesta la voluntad de los donantes de revisar el mandato de la AMISOM de acuerdo con la nueva misión de la ONU, con un equipo constituido por miembros de la última, que no tiene en cuenta o desacredita la revisión estratégica realizada por la UA.

Como reacción a ello, en su reunión 379 del 13 de junio del mismo año, el CPS solicita al Consejo de Seguridad a que “considere medidas creativas y orientadas a una sustitución de tropas de la UA por la ONU”. Ello se plantea para las áreas estabilizadas que requieran una disminución de actividades de combate en favor de programas políticos (UA 2013e). Sin embargo, el comunicado emitido posteriormente sobre la reunión de Jefes de estado y de gobierno de los países que contribuyen con tropas, Etiopía y Somalia (4 de agosto, Kampala), cuestiona este planteamiento. Se alega que ello podría conllevar numerosos “problemas en la arquitectura de mando y de control así como una distribución desigual de recursos, que podría afectar negativamente su efectividad y resultados” (UA 2013f). Esta opción estratégica se comparte a continuación por el informe del ejercicio conjunto entre la ONU y la UA para la revisión del mandato de la AMISOM, especificando que su transformación no es

¹³² La Comisión organiza una Conferencia de donantes en Addis Abeba, el 29 de enero de 2013, para movilizar apoyo financiero y logístico para AFISMA y las fuerzas de Seguridad malienses. Dado el nivel de participación y los compromisos asumidos, la Conferencia resulta ser un verdadero éxito. Se prometen fondos por valor de 455 millones de dólares US (UA 2013i).

recomendable, dadas las circunstancias actuales, ya que podría provocar una escalada de violencia. La fragilidad del gobierno establecido recientemente podría también truncar la “neutralidad” de las fuerzas de paz de la ONU (UA 2013g). Por lo que los contingentes de la AMISOM, por sus reglas de combate, tienen más capacidad para dar respuesta a la situación.

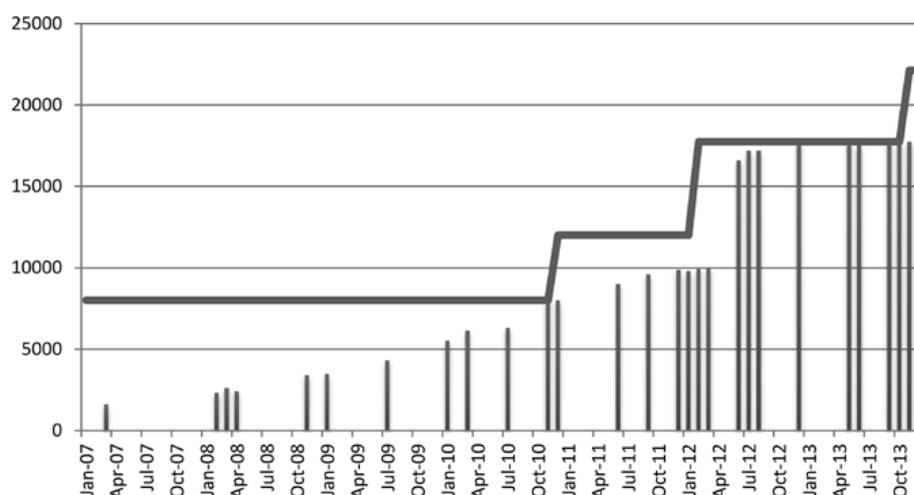
Otra novedad que incluye este informe de ejercicio conjunto es que la misión se expanda a un total de 23.966 efectivos, para permitirle capturar nuevas áreas que permanecen bajo la influencia de Al Shabaab así como consolidar las obtenidas. En relación a los medios humanos disponibles, el informe insiste en la necesidad de vincular el robustecimiento de la AMISOM con las Fuerzas nacionales somalíes para que, a medio plazo, este último pueda responsabilizarse de mantener la seguridad en el país (UA 2013g). Las conclusiones de este ejercicio conjunto son compartidas por el informe del Secretario General emitido el 14 de octubre del mismo año, dirigido al Consejo de Seguridad (ONU 2013b).

El 12 de noviembre del mismo año (2013), la Resolución del Consejo de Seguridad 2124 (ONU 2013e) emite el número autorizado del incremento de efectivos que pasa de 17.31 a 22.126 (y no el solicitado por la UA y el Secretario General), con 2.250 de personal uniformado más 1.845 unidades de apoyo, para un periodo de entre 18 y 24 meses (ver la evolución del incremento de la Fuerza en la figura 10). Otra novedad de esta resolución apunta a abordar el hecho de que las Fuerzas nacionales carecen de mecanismos de financiación transparentes que garanticen el buen uso y efectividad del dinero (What is in blue 2013b). Para ello, se faculta a la UNSOA de proveerles apoyo no letal, tal como material logístico, comida, agua, petróleo o transporte con financiación proveniente del Fondo de la ONU basado en contribuciones voluntarias (percibido como un mecanismo fiable y transparente para los donantes). Esta resolución además, autoriza también el despliegue de una Fuerza de protección para la recién establecida misión de la ONU, que pasa a ser llamada Misión de asistencia/ayuda de la ONU en Somalia (UNSOM por sus siglas en ingles).

Por último, la Resolución 2124 solicita al Secretario General de trabajar conjuntamente con la UA para mejorar la planificación y gestión estratégica de la AMISOM a través de un nuevo concepto de operaciones que debe ser presentado el 14 de enero del 2014. Con ello, confirma la idea ya planteada por la declaración de los jefes de estado y de gobierno de los TCCs de la AMISOM más Etiopía y Somalia, de pensar en un nuevo concepto de operaciones que tiene el objetivo de adaptar la misión a las nuevas circunstancias reales que debe afrontar. Concretamente, se pide una expansión del paquete

logístico de la UNOSA para incluir “multiplicadores y facilitadores” tales como más vehículos de aire y de tierra. Este nuevo concepto de operaciones manifiesta la adhesión de los efectivos de Etiopía a las tropas de la AMISOM, con 4.000 efectivos (Williams y Bruton 2014, 72).

Figura 10. Evolución del número de efectivos militares de AMISOM autorizados



Fuente: Williams y Bruton 2014, 45.

Otra novedad de este periodo es que se aprueba en mayo del 2013, un marco legal de PoC para la misión, mejorando este aspecto tan controvertido (UA 2013h). Esta innovación normativa es producto del trabajo de la Comisión que después de muchos años, consigue elaborar un documento de directivas para la aplicación de un marco legal de PoC en todas las operaciones de paz de la UA (UA 2010c).¹³³

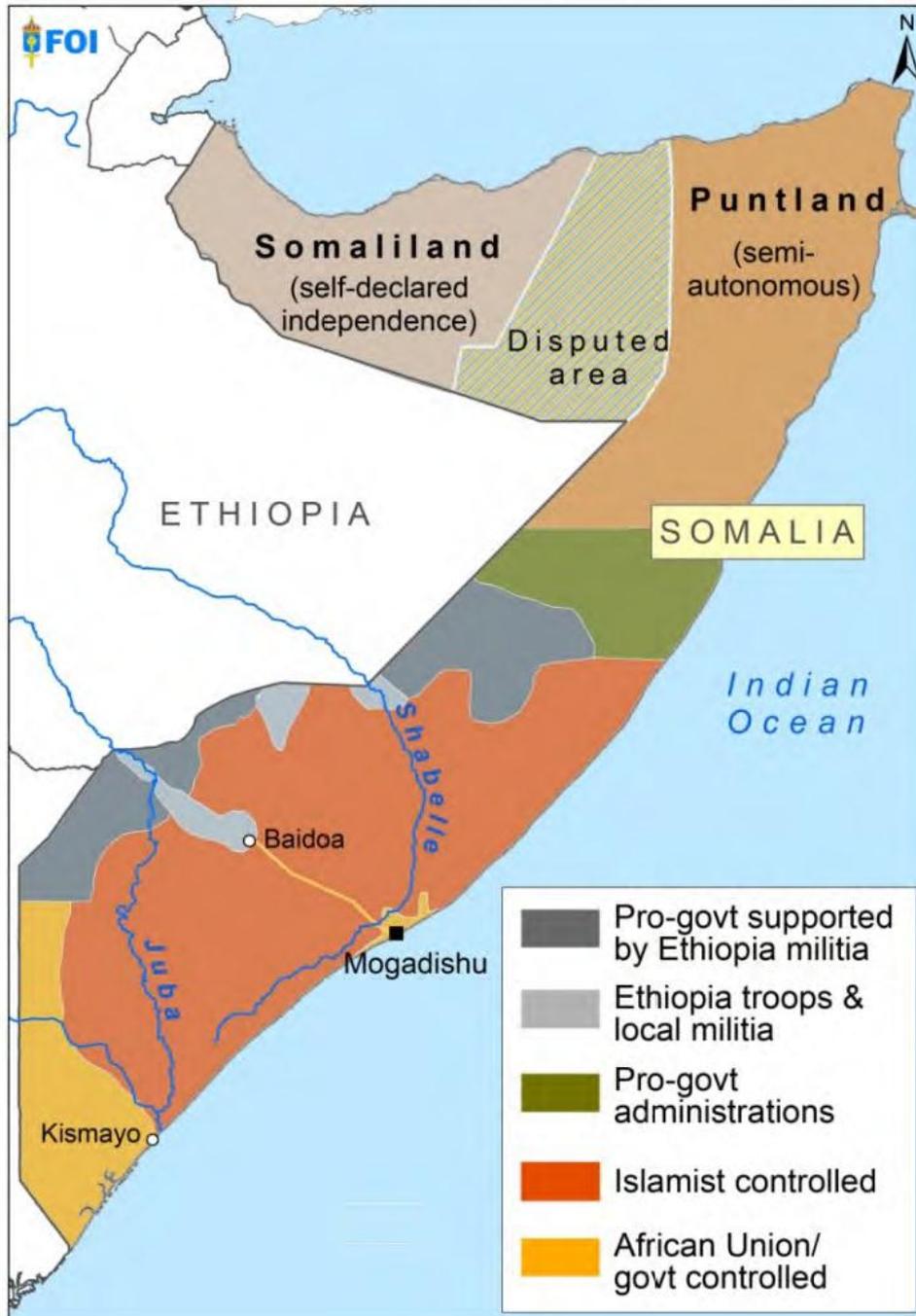
5.5.2. Operacionalización del mandato.

La relativa mejoría experimentada en Somalia a lo largo del año 2013 es posible gracias a la insistencia y tenacidad del componente militar, percibido internacionalmente como exitoso a pesar de sus múltiples limitaciones materiales e institucionales. A raíz de ello, numerosos autores y miembros de la comunidad internacional han difundido la idea de que la AMISOM ha obtenido logros significativos en el cumplimiento de su mandato (Freear & De Coning 2013, Mills 2012, ONU 2013d, UA 2013d, entrevista Demand 2013, entrevista B.2.6 2013, entrevista Ngoga-Gateretse 2013, entrevista Gadin 2013).

¹³³ A partir de la petición de la Asamblea de la UA a la Comisión para que ésta continuara trabajando en el PoC (UA 2010e), el Presidente de la Comisión, en la 275 reunión del CPS (UA 2010f), publicó en un informe sobre la evolución del desarrollo de una directiva para la Protección de los Civiles en las operaciones de paz de la UA. A raíz de este informe, el CPS solicita el desarrollo de un enfoque específico para la AMISOM.

Se alega que la misión ha conseguido reducir la influencia del grupo armado islamista Al Shabaab en sus posiciones estratégicas (ver figura 11), ha facilitado la selección de un nuevo Gobierno federal que no admite la participación del grupo islamista y ha logrado captar la atención internacional para permitirle incrementar de forma gradual su personal (Williams 2013b, 223, Hull 2013, 41).

Figura 11. Mapa Político de Somalia y control del territorio



Fuente: Hull 2013, 14

Sin embargo, las victorias militares obtenidas son frágiles y reversibles (entrevista B.3.4 2013, entrevista B.3.11 2013). La AMISOM debe afrontar un contexto de guerra asimétrica que requiere de

operaciones contra-insurgentes que exigen un gran volumen de municiones y equipamiento específico y sofisticado. Pero este material continúa siendo escaso así como lo es también el número de tropas.

¹³⁴ La misión debe concentrarse en mantener las áreas obtenidas, sin poder extender su territorio de influencia.

Los logros obtenidos y “quebrantables” han supuesto el sacrificio de numerosas vidas humanas entre los efectivos militares. La UA nunca ha querido revelar el número concreto de víctimas, puesto que su política ha sido la de responsabilizar a los TCCs de divulgar esta tipo de información. Williams y Bruton explican que en 2012 surgió un debate en torno unas afirmaciones provenientes de un oficial de Kenia, Richard Onyonka, diputado-ministro de asuntos exteriores, que alegaba que el número de víctimas se remontaba a 2.700 efectivos militares.¹³⁵ A mediados del 2013, un oficial de la ONU confirmó que la AMISOM había sufrido unas 3.000 víctimas mortales.¹³⁶ En cambio, el portavoz de la AMISOM nunca ha declarado que estas cifras fueran ciertas, al contrario, ha revelado que son menores de 500 militares.¹³⁷ En todo caso, denotan el inmenso sacrificio que las tropas han tenido que soportar en un contexto complejo y con escasos medios para obrar. Seguramente los donantes no habrían consentido estas cifras entre sus ejércitos.

Nos ocuparemos ahora de revisar como transcurren los hechos en este periodo. En enero del 2013, después del despliegue del contingente de Yibuti en el sector 4 (Beltweyne), la fuerza africana se compone por un total de 17.709 efectivos desplegados: 6.223 de Uganda, 5.432 de Burundi, 4.652 de Kenia y 960 de Yibuti. Los 850 efectivos uniformados del batallón de Sierra Leona todavía están pendientes de ser desplegados. A éstos, se les añaden 81 oficiales de Estado mayor de Burundi, Camerún, Yibuti, Etiopía, Gambia, Ghana, Kenia, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Uganda y

¹³⁴ Véase las recomendaciones que surgieron de la reunión del Comité de coordinación de las operaciones militares (MOCC por sus siglas en inglés) el 10 de Abril (2013) (UA 2013g).

¹³⁵ Véase *Hiiran Online*. 2012. “Kenyan official: 2,700 Ugandans dead in Somalia”, 31 de octubre. En línea: http://www.hiiraan.com/news4/2012/Oct/26634/kenyan_official_2_700_ugandans_dead_in_somalia.aspx#sthash.izw0DxeB.dpbs (página consultada el 27 de septiembre, 2014), citado por Williams y Bruton 2014, 3

¹³⁶ Véase Charbonneau, Louise. 2013. “Up to 3,000 African Peacekeepers Killed in Somalia since 2007: U.N.”, *Reuters*, 8 de mayo. En línea: <http://www.reuters.com/article/2013/05/09/us-somalia-peacekeepers-deaths-idUSBRE94812020130509> (página consultada el 27 de septiembre, 2014), citado por Williams y Bruton 2014, 3.

¹³⁷ Véase Moalim, Abdi. 2013. “AMISOM spokesman refutes casualty numbers, outlines long-term plans”. *Sabahi online*, 22 de mayo. En línea: http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2013/05/22/feature-01 (página consultada el 27 de septiembre, 2014), citado por Williams y Bruton 2014, 3.

Zambia. También 81 IPO de Burundi, Gambia, Ghana, Kenia, Nigeria, Sierra Leona, Uganda y Zimbabue, así como 2 FPU de 140 policías cada uno, de Nigeria y Uganda (UA 2013b).

En marzo del año 2013 se produce una retirada paulatina de las tropas etíopes de ciertas ciudades del centro-sur de Somalia (de Berdale, Qansax Dheere, Manaas o Hudur), que hacen tambalear el control territorial obtenido hasta el momento (ISS 2013). El Gobierno etíope atribuye esta retirada a su incapacidad financiera de mantener su ejército en Somalia, aunque se sospecha que con ello, pretende presionar a la comunidad internacional para que autorice el incremento del número de efectivos de la AMISOM. Sin embargo, hay rumores que apuntan a otro tipo de intenciones: se dice que tanto Etiopía como Kenia no les interesa tener una Somalia fuerte, unida, con un gobierno consolidado y estable sino que estratégicamente, prefieren las divisiones entre grupos y clanes y unas instituciones frágiles, amenazadas por la violencia y la corrupción (Williams y Bruton 2014, 70). Esta situación les permitiría continuar ejerciendo influencia en el país vecino.

Sea como fuere, esta situación de retirada de tropas requiere que la misión reconfigure su presencia en el sector I y III para poder hacer frente al vacío de poder, pero sus estructuras de mando y control no pueden diseñar un plan de sustitución de tropas debido a las limitaciones en recursos, provocando dos efectos. El primero, la captura inmediata de estas ciudades por parte de los Shabaab (Maasho 2013) lo cual manifiesta la fragilidad de las victorias obtenidas. El segundo, un retroceso en la estabilización del centro-sur de Somalia lo cual supone un revés para la UA, en lo que atañen los logros obtenidos (entrevista B.2.3 2013, entrevista B.2.5 2013, entrevista B.2.6 2013, entrevista B.3. 2013).

Esta situación provoca que en el verano del 2013, Al Shabaab, a pesar de verse en un momento crítico en términos de capacidades¹³⁸, intensifique sus ataques, deteriorando el escenario en materia de seguridad. La pretensión de desestabilizar a sus enemigos tiene repercusión regional, tal y como demuestra el ataque que perpetró en el centro comercial de *Westgate* en Nairobi del 21 al 24 de septiembre en el que mueren 74 personas y provoca más un centenar de heridos.¹³⁹ Este atentado

¹³⁸ Las células de Al Shabaab, ubicadas en territorio somalí, se encuentran en un momento crítico en términos de capacidades y logística. Algunos autores creen que su poder interno y su conexión internacional con Al Qaeda se han ido debilitando debido a rivalidades entre facciones, problemas derivados del propio tejido social somalí, en el que existen disputas locales entre clanes, extorsiones y amenazas por parte de otras milicias, disputas relativas a las estrategias y prioridades entre Al Shabaab y Al Qaeda, etc. (Menkhaus 2002, 119).

¹³⁹ Para entender más las razones del ataque, véase Ramis (2013c) dónde se señala que además del ataque en *Westgate*, Al Shabaab perpetró un atentado en Kampala (2010), donde el mismo número de personas mueren. Del 2010 al 2013 se producen pequeños ataques en Kenia y Etiopía. El asalto del 19 de junio del 2013 al complejo de la ONU en Mogadiscio en

parece dar un espaldarazo a la decisión de incrementar la fuerza de la misión a un total de 22.126 (que hemos mencionado anteriormente) puesto que la comunidad internacional teme que los Shabaab puedan actuar internacionalmente en otras partes del mundo y por eso, estima que los recursos destinados para erradicarlo deben ser mayores. Se presenta ante los medios desde el discurso maniqueo que clasifica a los “amigos”, como las víctimas del terrorismo y los “enemigos” como los violentos y terroristas salvajes, obviando matices que incluyan la parte de responsabilidad internacional y regional que existe en el asunto de Somalia. Según nuestra opinión, es probable que la respuesta internacional ante este fenómeno exacerbe los múltiples retos existentes en materia de seguridad, en lugar de mitigarlos. También, tiene el riesgo de poner a la sombra los retos políticos y sociales que aún quedan por resolver (What is in blue 2013a). En realidad, el ataque de Al Shabaab puede leerse como la manifestación de un conjunto de agravios, quejas y reivindicaciones de los movimientos islamistas que manifiestan su vulnerabilidad provocada por años de actividades militares en su contra y de exclusión de los procesos iniciados en el ámbito político. También se puede interpretar como un síntoma de protesta y rechazo ante los escasos resultados derivados del recién establecido Gobierno federal, después de un año de su mandato, lo cual comporta también frustraciones entre la población local (Balthasar 2013).

Uno de los efectos de la expansión de AMISOM se traduce en la militarización aún mayor del suelo somalí, puesto que conlleva el envío de más armamento, munición o de soldados. Se produce en paralelo a una expansión gradual del despliegue de otros actores internacionales con misiones militares basadas en la seguridad: las Fuerzas especiales de los EEUU, el equipo militar enviado por la UE mandado el 7 de abril de 2010 y ubicado inicialmente en Uganda, que tiene el mandato de formar al ejército somalí y monitorizar programas de seguridad, la empresa subcontratada por la ONU, llamada Servicio de acción de minas de la ONU (UNMAS por sus siglas en inglés) dedicada a la capacitación de la AMISOM en la desactivación de minas, o Bancroft¹⁴⁰, una compañía privada de servicios militares que realiza programas diversos de capacitación tanto a los efectivos militares de la misión como a las fuerzas de seguridad somalíes. También ejecuta regularmente operaciones contra-terroristas y tiene sus propios mecanismos de seguridad (entrevista B.3.8 2013). A medio/largo plazo, el incremento de

el que mueren 19 personas obliga a la mayoría de los miembros del personal de la ONU allí desplegados a evacuar el país. Ocurre otro atentado importante el 15 de junio de 2014 en Mpeketoni (cerca de Lamu, Kenia) en el cual mueren 48.

¹⁴⁰ Bancroft es una empresa privada contratada por la ONU que ofrece servicios y productos militares a la AMISOM, capacitación y entrenamiento para el Ejército Nacional Somalí, así como servicios varios para la ONU (entrevista B.3.8 2013).

armas e iniciativas militares puede ir en detrimento de los índices de seguridad humana ya que comportan más acciones combativas y enfrentamientos.

Las Fuerzas nacionales continúan sumidas en una situación crítica. Con la autorización de una suspensión parcial del embargo de armas por parte del Consejo de Seguridad, contemplada en la Resolución 2093 (6 de marzo 2013), los donantes quieren transmitir un mensaje de apoyo al Gobierno somalí que se traduce en contribuciones económicas para dotarlas de más recursos.¹⁴¹ La suspensión parcial se hace a pesar de las alertas por parte de organizaciones de derechos humanos sobre la falta de control institucional en la compra de armas y sus implicaciones en un país como Somalia. Efectivamente, el informe del mes de julio del 2013 del Grupo de monitorización del embargo de armas en Somalia indica que no se respetan los límites de esta suspensión, produciéndose “violaciones por parte del Gobierno, posiblemente socavando la viabilidad y sostenibilidad de dichas modificaciones”, con lo que no existen garantías que aseguren que este embargo continúe manteniéndose (ONU 2013c). Incluso Amnistía Internacional ha solicitado a la ONU que robustezca el embargo ya que, desde su suspensión, se ha detectado un incremento de la inseguridad y de los abusos a los derechos humanos que han provocado cientos de muertes de civiles cada mes (Amnistía Internacional 2014).

5.5.3. La evolución del contexto doméstico

Después de un año de mandato, el Gobierno federal ha logrado posicionar a Somalia en el sistema internacional y situarlo en la agenda de los donantes. La impresión es que su Presidente ha sabido transmitir la idea que, por primera vez, su gobierno era “soberano” y que por tanto, no quería ser el “títere” de ningún actor externo. El Presidente ha obtenido el reconocimiento de la comunidad internacional, especialmente de los EEUU y del Reino Unido, adquiriendo apoyo financiero para poner en marcha su gobierno (Asamoah y Ramis 2014).

La Oficina del Primer Ministro, con el apoyo de la comunidad internacional, está trabajando en un Plan de estabilización para la implementación de políticas dirigidas a reducir el conflicto. Este plan incluye parámetros tales como:

1. “la gestión de ex-combatientes y de jóvenes,

¹⁴¹ El 14 de febrero, según la fuente “What is in Blue” (ONU), el Viceprimer Ministro y Ministro de Relaciones Exteriores Fauzia Yusuf Haji Adan pide al Consejo de Seguridad una “suspensión parcial del embargo de armas con el fin de permitir que las Fuerzas de Seguridad asuman la plena responsabilidad en materia de seguridad y derroten Al Shabaab” (What is in blue 2013c).

2. la revitalización de los sistemas tradicionales de justicia, muchos de ellos basados en la religión,
3. la estabilización del país mediante la construcción de la paz y la provisión de dividendos de la misma,
4. la instauración de consejos y administraciones locales y
5. la mejora de las condiciones económicas y de vida mediante la creación del trabajo” (EUNIDA 2013, entrevista B.3.3 2013).¹⁴²

Sin embargo, ha presentado dificultades a la hora de cumplir con los objetivos planteados en sus seis pilares de acción. Además de la situación de conflicto y disgregación social y territorial, este fracaso político se achaca a la herencia institucional de años de gobiernos disfuncionales con instituciones extremadamente débiles y casi inoperantes (Atta-Asamoah 2013). La impresión general es que tanto él como su equipo directivo suponen una continuación del sistema antiguo pero con líderes nuevos, que se venden a sí mismos como defensores de la paz y de la concordia pero que a menudo han actuado a espaldas de la población (Atta-Asamoah & Ramis 2014, Bayoumy 2012). De hecho, tal y como menciona el Informe de la ONU del grupo de monitorización del embargo de armas en Somalia del año 2013, un 80% del dinero que la comunidad internacional canaliza hacia el Gobierno somalí no se ha usado para fines públicos (ONU 2013a). A esta corrupción se le une la dificultad de encontrar personas preparadas para llenar los puestos políticos de responsabilidad, debido a la escasez de capital humano que ha generado tantos años de conflicto (entrevista B.2.4 2013, entrevista B.3.1 2013, entrevista B.3.4 2013, entrevista B.3.5 2013).

Los miembros que componen el Gobierno federal poseen enfoques ideológicos distintos que surgen de forma natural debido a la pluralidad de simpatías que existen. Nos constan rumores que relacionan el actual presidente con el grupo islamista Al-Islah¹⁴³, concretamente con su facción Damul Jadid (nueva sangre). Esto se puede ver con la nominación en el año 2013 de Abdikarim Hussein Guled como ministro de asuntos interiores; Abdullahi Abyan Nur como ministro de justicia y religión o a Abdullahi Ilmooge Hirsi como responsable de información y comunicación, todos ellos miembros de este grupo (entrevista B.3.5 2013). Además, alegaciones informales constan que algunos miembros del Gobierno tienen una suerte de vinculación con elementos claves de Al Shabaab, lo cual pone a la AMISOM en

¹⁴² Documento confidencial titulado EUNIDA (The European Network of Implementing Development Agencies). 2013. *Support to Somali Federal Government. Inception Report*, 28 de junio, obtenido a través de nuestra investigación sobre el terreno.

¹⁴³ También conocidos como los Hermanos Musulmanes, que practican una versión del Islam más moderada que Al Shabaab.

una situación un tanto paradójica por lo que atañe el cumplimiento de su mandato (entrevista B.3.4 2013, entrevista B.3.9 2013).

El surgimiento de organizaciones político-religiosas moderadas que se encuentran mejor organizadas que sus contrapartes seculares genera una situación peculiar para la AMISOM. La inclusión de sus miembros en la cúpula política del Gobierno puede ayudar a entablar puentes con los grupos más radicales que, eventualmente, se puede transformar en pactos que ayuden a mitigar la violencia. De acuerdo con la corriente crítica de los estudios de seguridad, esta participación sería una manera “indígena” y propiamente somalí de gestionar la política, que choca frontalmente con la estrategia de la comunidad internacional y de la AMISOM de no dialogar con ellos. Si se diera este posible contexto de diálogo, la misión de la UA debería de revisar su rol y mandato (entrevista B.3.4 2013, entrevista B.3.9 2013).

En las múltiples entrevistas que realicé en Nairobi y Mogadiscio, tuve la impresión de que el federalismo, propuesto como sistema de distribución del poder estatal, se presentaba como una amenaza para la estabilidad lograda por la AMISOM. Éste tendría que servir para garantizar un cierto equilibrio de poder, fomentando estructuras descentralizadas con un grado de autonomía elevado bajo una estructura central, que asegure la coordinación y el funcionamiento del sistema (Asamoha & Ramis 2014, 4). Aunque en la práctica, el enfoque propiciado por el Gobierno federal es más bien el de “centralizar la descentralización” (*top down*), esto es, tener el control del proceso y recuperar el poder central, mientras que el propuesto por las regiones es el de descentralizar la descentralización (*bottom-up*) (entrevista B.3.6 2013). Esta percepción está ocasionando más divisiones internas que unión nacional en un país que, por su configuración, se presenta como uno de los más homogéneos de África. Por todo ello, se cuestiona este sistema propuesto inicialmente por los actores internacionales, como medio para contribuir a generar y mantener la paz (Asamoha & Ramis 2014, 4).

Todo ello hace que pese a obtener resultados positivos en el ámbito político, la AMISOM no disponga actualmente de un socio doméstico fuerte y estable, que esté en la línea de sus propósitos. Esta situación retarda aún más su salida del país.

Por lo que atañe la crisis humanitaria, el 31 de octubre de 2013 el Programa mundial de alimentos anuncia un recorte del 20% en las raciones de comida para los refugiados de los campamentos, alegando falta de recursos, lo cual genera limitaciones de acceso a los servicios proporcionados. Se

estima que un total de 50.000 niños se encuentran a las puertas de la muerte, 1.1 millones de personas se han desplazado internamente y 2.9 millones de somalíes pasan hambre severa, unas cifras espeluznantes teniendo en cuenta la población total que se estima que tan sólo es de 10.9 millones de habitantes. Informes de organizaciones pro derechos humanos alegan que la ofensiva de la AMISOM respaldada por la ONU contra Al-Shabaab ha engrosado estas cifras (Amnistía Internacional 2014). Las duras condiciones en que viven los refugiados y la consecutiva vulneración de los derechos humanos que sufren, hace que se tomen en consideración el retorno a su país de origen. Así surge el acuerdo tripartito entre el Gobierno de Kenia, el de Somalia y el Alto Comisionado para los Refugiados (ONU) en el que éstos pueden firmar su “repatriación voluntaria”. Sin embargo, Amnistía Internacional ha denunciado que Somalia no cumple con los requisitos de seguridad necesarios para que ello se produzca debido a los elevados índices de inseguridad que experimenta y la probabilidad de que se les reclute de forma obligatoria en las milicias (Amnistía Internacional 2014).

CAPÍTULO 6. LA AMISOM A NIVEL ESTRATÉGICO

En este capítulo responderemos a la segunda parte de la pregunta general, “cómo se ha operacionalizado la APSA a partir de la AMISOM”. En el capítulo anterior hemos estudiado como los componentes de la UA ubicados sobre terreno han implementado a nivel operativo a la AMISOM. Ahora nos centraremos en el tipo de cobertura institucional y administrativa que se le ha dado a la AMISOM por parte de la UA, es decir la toma de decisiones a nivel estratégico y su ubicación en la estructura organizativa. Para ello, nos centraremos en responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se ha concretado su gestión estratégica y qué retos y limitaciones han surgido?

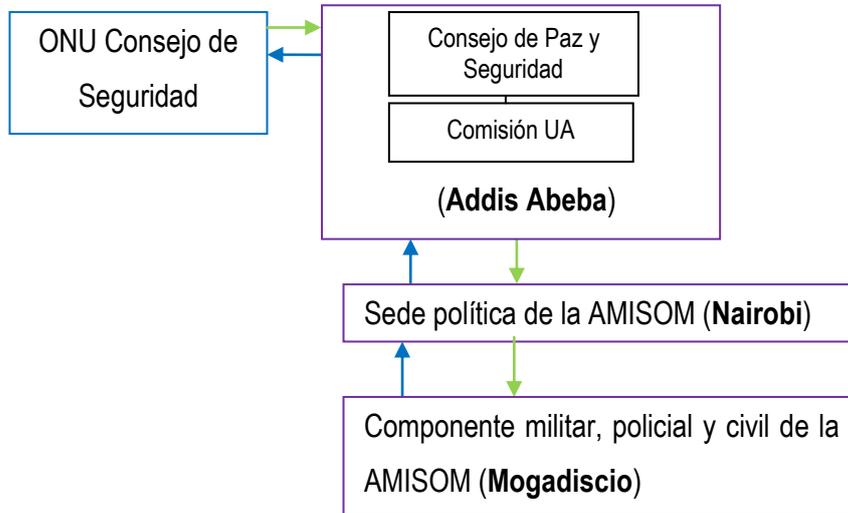
Para ello hemos dividido el capítulo en tres partes: en la primera explicamos la estructura de gestión de la AMISOM, en la segunda detallaremos las capacidades institucionales de la UA en la gestión de esta operación de paz y los retos surgidos. La última parte se dedica al estudio de la participación de los actores internacionales en la gestión y financiación de la AMISOM.

En suma, se trata de aspectos cruciales para valorar la efectividad de la UA como plataforma continental de gestión en temas de paz y para aquilatar hasta qué punto la AMISOM ha constituido una respuesta puramente africana o si se la puede describir como una iniciativa más bien híbrida.

6.1. Estructura de la AMISOM

Aunque no se especifique explícitamente en el mandato, la AMISOM se implementa desde tres territorios diferentes: desde Addis Abeba (Etiopía) dónde se ubica la Comisión, brazo ejecutor del CPS; desde Nairobi (Kenia), dónde se halla el Jefe de la misión que es la representación institucional de la Comisión y que lidera la sede política de la AMISOM; y desde Somalia, dónde operan el componente militar, civil y policial. Este último nivel corresponde al nivel operativo, mientras que los dos primeros son los estratégicos (figura 12). Estas tres áreas han sufrido cambios y mutaciones a lo largo de los años, puesto que la situación sobre el terreno ha obligado expandirlas y reforzarlas a nivel institucional y logístico.

Figura 12. Estructura de la AMISOM



→ Información sobre el terreno que se transmite a las estructuras superiores.

→ Mandato oficial, jerarquía.

Fuente: elaboración propia.

Tal y como hemos explicado en el capítulo 3, el CPS es el máximo órgano responsable de la AMISOM. Tiene el objetivo de definir los mandatos y decisiones para responder a situaciones de crisis o conflictos en África (UA 2002a), que deben ser autorizados por el Consejo de Seguridad, en lo respectivo al uso de la fuerza y al número de efectivos militares propuestos para ejercerla.¹⁴⁴ El órgano responsable de su implementación es la Comisión, que se encarga de ejecutar las decisiones tomadas por el CPS y que está dirigida por su presidente, el embajador Ramtane Lamamra. Ambos ubicados en Addis Abeba. La Comisión tiene una sección de paz y seguridad (el departamento de paz y seguridad) cuyo objetivo consiste en implementar las decisiones tomadas por el CPS. Esto es, proveer de orientación estratégica a los programas ejecutados, monitorizarlos, dotarles de recursos y, en el caso de la AMISOM, sostener su presencia militar, planteando estrategias para fomentar la reconciliación política.

¹⁴⁴ En el capítulo 5 hemos visto que el Consejo de Seguridad normalmente los autoriza. Aunque en determinados casos, no lo ha hecho por lo que el CPS debe redefinir estas decisiones o mandatos o debe continuar persuadiendo al Consejo de Seguridad.

La segunda área decisoria está ubicada en Nairobi y corresponde a la sede política de la AMISOM, liderada por el Secretario representativo del presidente de la Comisión (SRCC por sus siglas en inglés). Las funciones de esta figura institucional son las siguientes:

1. Transmitir la interpretación del mandato a los componentes de la misión y asegurar que todos ellos cumplen con las directivas y principios que el mandato dictamina.
2. Representar el vínculo institucional entre la sede de la UA (Addis Abeba) y la misión en Somalia. Comunicar las directivas o prioridades de la primera a la segunda y vehicular las peticiones que surgen sobre el terreno que deben ser valoradas por la Comisión y, en caso de necesidad, por el CPS. En caso de dudas sobre como operar en consonancia con el mandato, el SRCC debe consultar a la Comisión. Además, debe establecer una comunicación fluida y frecuente con la Comisión para mantenerla actualizada respecto de los eventos sobre el terreno y solicitar asistencia (en financiación, asesoramiento político...) en los casos que la misión lo requiera.
3. El SRCC es el portavoz de la misión y debe informar a los donantes, a los medios de comunicación, a los gobiernos de los países que contribuyen con tropas y al CPS sobre la situación de Somalia y de la AMISOM.¹⁴⁵

La tercera área, la de Mogadiscio, aparece dividida en tres componentes que ya han sido desarrollados en el capítulo anterior.

6.2. La gestión de la misión desde la Comisión de la UA y desde la sede política de la AMISOM

La recién establecida Comisión ha presentado ciertas dificultades para gestionar esta operación de apoyo para la paz a gran escala. A continuación explicaremos como ha sido esta gestión y que mecanismos institucionales y de coordinación se han usado.

6.2.1. Procesos y recursos humanos para la gestión

La gestión de la AMISOM desde Addis Abeba y Nairobi ha mejorado e incluso ha redefinido las capacidades de la APSA en la dirección y gestión de operaciones de paz (ver ONU 2010e). Por un lado, ha acelerado su desarrollo institucional, generando nuevos instrumentos normativos, procesos y

¹⁴⁵ Extraído de las entrevistas con analistas políticos de la AMISOM en Nairobi (Gadin 2013, entrevista Ngoga-Gateretse 2013).

sistemas de coordinación. Por el otro, ha aumentado su experiencia en la configuración de orientaciones estratégicas y monitorización de programas (entrevista Baburam 2013). Este progreso no impide que el legado institucional de años de una gestión poco eficaz continúe dificultando la supervisión de la AMISOM (entrevista A1 2013). Las trabas en los procesos administrativos y económicos que el Departamento de paz y seguridad, inserto en la Comisión, ha sufrido desde el inicio hacen que en su conjunto el sistema continúe siendo lento y tedioso (entrevista Auphour 2013).

En los inicios de la misión, el Departamento tenía menos carga de trabajo, puesto que bajo el principio del auto-sostenimiento de los efectivos desplegados por parte de los TTC, éstos eran los responsables de gestionar los recursos económicos destinados a cubrir los gastos de la misión (entrevista Baburam 2013). Tenía empero, una serie de responsabilidades relacionadas con gestionar los gastos comunes en las que presentó dificultades para su ejecución, que se derivaban de la ausencia de procedimientos transparentes y claros y de la falta de recursos humanos requeridos para ello. Estos factores generaron escepticismo entre los donantes a la hora de financiar esta misión, al no garantizarse la efectividad en la gestión de los fondos (entrevista A1 2013).

Con la inclusión de la UNSOA se puso punto y final al periodo de auto-sostenimiento de efectivos pero se incrementó y a su vez, complicaron los procesos de gestión (entrevista Baburam 2013) (lo veremos con más detalle en el apartado sobre la participación de la ONU de este mismo capítulo). Por una parte, el Departamento debía gestionar la totalidad de los fondos recibidos, entregando parte de esta cuantía a los TCCs para que pagaran a sus efectivos. Por otra, debía ser el canal de comunicación entre la ONU y la AMISOM en la entrega del paquete logístico, cuya labor exigía múltiples trámites y procesos insertos en la cultura organizacional de la ONU pero nuevos para la UA (entrevista Legesse We Gerima 2013). Uno de los cambios más significativos fue la introducción de un conjunto de medidas que aseguraran la transparencia de los fondos usados y garantizaran su buen uso (entrevista Baburam 2013). Ello ralentizó los procesos, lo cual perjudicó a la misión que recordemos, opera a partir de un enfoque de “agencia”, esto es, su personal debe ajustarse constantemente a los cambios que experimenta la realidad social (entrevista Gadin 2013) (ver capítulo 5). Sin embargo, la ventaja fue que los donantes se mostraron más dispuestos a financiarla.

El Departamento se ha tenido que enfrentar a lo largo de la misión a la dificultad de no disponer del personal necesario para supervisar y gestionar los programas financiados por los cuantiosos recursos económicos asignados a la misión. A modo de comparación, el presupuesto para gestionar la UA en el

2011 fue de 135 millones de dólares US y el de la AMISOM en este mismo año, de 243 millones de dólares US (a los que se le deben unir 309 millones de dólares US más gestionados por la ONU, junto con otros fondos que provinieron de colaboradores y que se asignaron directamente a los TTC) (Wane 2011, 70). En mis conversaciones con miembros del departamento, todos ellos me expresaron su descontento mencionando que el personal dedicado a la AMISOM ha tenido que asumir situaciones extremadamente estresantes y adoptar roles diferentes por los que inicialmente no estaba preparado, asumiendo responsabilidades que no le eran propias para así, cubrir los huecos existentes (entrevista Baburam 2013).

6.2.2. Mecanismos de comunicación interna y externa, con otros actores

Otro aspecto a resaltar del nivel estratégico se refiere al sistema de coordinación interna establecido entre los tres territorios o áreas de actuación (Addis, Nairobi y Mogadiscio). Este factor se presenta como uno de los más problemáticos, puesto que desde que la misión se constituyó (2007), la UA no ha logrado instaurar canales fluidos que garanticen un intercambio sistemático y regular de la información (entrevista Auphour 2013, entrevista B.3.1 2013, entrevista B.2.4 2013, Williams 2013b). Ello ha generado malos entendidos, frustraciones y posiciones ideológicas diferentes e incluso enfrentadas respecto de temas relevantes que han impedido trabajar de forma más eficiente (entrevista B.2.4 2013, entrevista A1 2013).

Parte de ello se debe a la ubicación territorial de cada área de actuación. El Jefe de la misión continúa operando desde Nairobi ejerciendo un liderazgo “a distancia”. Su ubicación en Nairobi desde los inicios de la misión tiene originalmente un sentido, ya que responde a cuestiones de seguridad que impiden desplegar un componente civil de decisión política y estratégica en Somalia (entrevista Gadin 2013). Kenia es una potencia regional aliada, con peso en el sistema africano de estados, conectada con las potencias occidentales, preocupada y afectada por ataques provenientes de la insurgencia islámica y con un ejército preparado y capacitado para emprender operaciones a gran escala. Por su ubicación, es el país más próximo a Somalia y desde dónde salen casi todos los aviones hacia Mogadiscio. Además, el establecimiento de la sede de la AMISOM en Nairobi se debe entender como la voluntad de la UA de tener una presencia fuerte en este enclave diplomático y político internacionales, en el que frecuenta la elite política y económica somalí, que a menudo escapa de su país para desconectar de la violencia y hacer negocios y redes de trabajo.

La situación de *remote management*, como Schmidt la define (2013, 11) o *in exile*, que define el modus operandi del SRCC supone cierta desconexión de la realidad y conlleva que éste no disponga de información completa a la hora de adoptar las múltiples estrategias que la misión demanda. Por ejemplo, el SRCC Embajador Boubacar Gaoussou Diarra (enero 2010-2012) tuvo dificultades para entender las dimensiones del conflicto y responder de forma eficaz ya que, con el pretexto de buscar alianzas y apoyos, pasaba más tiempo en Nairobi o viajando por África y Europa, que en Mogadiscio (entrevista B.2.4 2013).

La tendencia de los SRCC (con excepciones) ha sido la de tomar las decisiones tarde, de forma poco inclusiva y poco adaptadas al contexto (entrevista B.2.2 2013, entrevista B.2.4 2013). Tal y como describe Schmidt, “estas decisiones se han basado más bien en información obtenida a través de su red personal de trabajo, constituida por miembros del cuerpo político y diplomático internacional” (2013, 11). Esta manera de hacer propia de Nairobi, que experimenté yo misma en mis investigaciones, es un fenómeno compartido por otras instituciones, tales como las delegaciones de los países financiadores, las agencias de la ONU con mandato en Somalia, o las autoridades o grupos Somalíes afines a la comunidad internacional. Apunta a definir a esta ciudad como un “microcosmos” constituido por una elite internacional desde el cual se han tomado muchas de las decisiones que afectan a Somalia (Schmidt 2013, 11).

Esto explica, por ejemplo, que la relación entre el Comandante de la fuerza (en Mogadiscio) y el Jefe de la misión se la caracterice de intrincada puesto que el primero percibe que el segundo no responde a las demandas que la misión requiere y se pierde en la diplomacia internacional (entrevista B.3.1 2013). La relación entre el SRCC y Addis Abeba no ha sido mejor (entrevista Auphour 2013, entrevista Gadin 2013), debido a la limitación institucional de la segunda a la hora de dar cobertura a la misión y responder a las peticiones del primero. Esto ha hecho que el SRCC, a menudo haya tenido que adoptar un mayor liderazgo para así, cubrir este vacío institucional.

Estos hechos han implicado dos elementos: una influencia mayor del SRCC en el proceso de toma de decisiones de la AMISOM y una comunicación y transparencia insuficientes entre los tres niveles de la misión.¹⁴⁶ La reubicación del Jefe de misión de Nairobi a Mogadiscio, aún pendiente de efectuarse, podría mejorar este déficit de comunicación (entrevista Auphour 2013). Éstas son las intenciones del

¹⁴⁶ De todas formas, este déficit de comunicación interna no se produce únicamente en la AMISOM sino que es común también en otros sectores de la Comisión. Puede generar solapamiento de esfuerzos y que no se ejecuten las acciones que deberían de implementarse, lo cual disminuye la eficacia en la ejecución de programas y la motivación del personal contratado (Adedeji 2007, 47).

actual, el Embajador Mahamat Salah Annadif originario de Chad, (UA 2013b) que desde el principio ha declarado querer reforzar su presencia en Somalia y en Addis Abeba (entrevista B.2.5 2013, entrevista Ngoga-Gateretse 2013). Aunque por el momento, aún no ha hecho ningún paso para ello (entrevista B.2.2 2013), sí que se han notado diferencias respecto de su relación con Addis Abeba que parecer ser, visitó en primer lugar justo al inicio de su mandato. Miembros de la ONU han asegurado que la relación con el nuevo SRSG (representante del Secretario General de la ONU en Somalia), Nicholas Kay, está mejorando respecto años anteriores (entrevista B.2.5 2013). El actual Jefe de misión no habla inglés, que es el idioma de comunicación con los donantes y entre los efectivos militares, pero habla francés, la lengua oficial de Burundi y Yibuti (ambos TTCs) y co-oficial en la UA. También el árabe, lengua oficial de Somalia, esencial para entablar unas relaciones fructíferas y cooperativas con sus autoridades (entrevista Ngoga-Gateretse 2013). El árabe podría servir para implicar a donantes no tradicionales provenientes de los países del Golfo pérsico y otros estados musulmanes africanos.¹⁴⁷

La coordinación externa entre la AMISOM y el resto de actores involucrados en el conflicto ha sido otro tema controvertido (Williams 2013b, 233-236). Según nuestras entrevistas, la cúpula de la AMISOM ha controlado extremadamente el flujo de información compartido y sus miembros se han mostrado herméticos y desconfiados cuando se han relacionado con otros actores (entrevista B.2.2 2013). Por ejemplo, en Mogadiscio los miembros de la AMISOM que deseen entrevistarse con alguna persona externa necesitan la autorización oficial y formal del Jefe de misión ubicado en Nairobi, que puede tardar días o semanas.¹⁴⁸ Esta opacidad ha dificultado el contar con un enfoque unificado y ha generado todo tipo de desconfianzas a su alrededor. Tal vez eso sea debido al precedente que estableció la AMISOM en sus primeros años que, al no cumplir con el mandato, prefirió optar por el silencio para así, no perder el frágil apoyo internacional que tenían (entrevista B.3.1 2013).

A nivel estratégico, se ha producido un déficit de coordinación entre la UA y los demás actores institucionales (entrevista B.2.2 2013). A primera vista, por el volumen de reuniones organizadas entre la Comisión (en concreto el SRCC o el Comisario de Paz y Seguridad), el Gobierno Somalí, la UNPOS,

¹⁴⁷ La AMISOM tiene dificultades para movilizar recursos que provengan de donantes alternativos, como Egipto, los países del Golfo o Turquía. Éstos prefieren financiar al Gobierno somalí directamente, destinando sus fondos al sector de la seguridad, concretamente a las Fuerzas de seguridad (entrevista B.2.1 2013)

¹⁴⁸ Esa fue de hecho mi experiencia en Mogadiscio. Cuatro semanas antes de aterrizar en la capital, solicitamos formalmente al Jefe de misión una carta de autorización para poder entrevistar al personal de la AMISOM desplegado en Mogadiscio. En Nairobi, durante nuestra estancia previa a la de Somalia, fuimos a la sede de la AMISOM varias veces para solicitar la carta, pero nos dijeron que no habían tenido tiempo de firmarla. Finalmente cuando llegamos a Mogadiscio, no pudimos entrevistar formalmente a los miembros de la AMISOM, pero tuvimos alguna conversación informal confidencial.

el SRSG y los representantes de la IGAD se podría deducir de que existe un buen nivel de coordinación. Incluso se acordó un *Memorandum* de entendimiento entre la AMISOM, la UNPOS y la IGAD (27 de abril del 2010) para reforzar la coordinación entre las estrategias políticas respecto Somalia. Sin embargo, más allá de esta apariencia política de entendimiento, la coordinación basada en el día a día ha sido prácticamente inexistente (entrevista A1 2013, entrevista B.2.2 2013, entrevista B.2.4 2013, Wikileaks 2009). Ello se achaca principalmente a un liderazgo pobre y poco transparente por parte de estas instituciones. Parte de ello se debe al hecho de que ha sido difícil contratar personas altamente preparadas para estos puestos de trabajo, debido al contexto de violencia permanente, lo cual también ha dificultado la gestión de todos los programas. A este liderazgo pobre se le une el que estas instituciones hayan actuado a partir de enfoques divergentes y a menudo, competitivos (entrevista B.2.3 2013).¹⁴⁹ A modo de ejemplo, los portavoces de la UNPOS frecuentemente han ocupado el rol de interlocutores de la estrategia de construcción de paz con el TFG, situación que ha generado descontento entre los miembros de la AMISOM ya que los primeros tenían mandatos humanitarios y su implicación era menor. La coordinación de la AMISOM con las autoridades locales no nos consta que haya sido la adecuada (ver capítulo 5), lo cual a veces, ha conllevado planteamientos distintos a la hora de abordar un mismo sujeto (entrevista B.2.1 2013). En este sentido, la UA ha perdido la oportunidad de asentar el rol de la AMISOM como actor líder en el plano de la seguridad, capaz de vincular institucionalmente y aportar coherencia y unidad al enfoque internacional y nacional.

Este déficit comunicativo hubiera podido mejorarse priorizando una estrategia de información clara y sistemática dirigida a las autoridades somalíes y a los actores internacionales que mostrara una voluntad de operar de forma cooperativa e informara de los avances que iba obteniendo. El recién establecido equipo de Información de la AMISOM, constituido por miembros de UNSOA, ha ayudado a mejorar relativamente esta debilidad.

6.3. El apoyo internacional a la AMISOM: una relación de necesidad

¹⁴⁹ Por ejemplo, el enfoque de UNPOS, que ha apostado más por construir una vía política que busque reconciliar las distintas facciones, se ha ido desmarcando del de AMISOM, basado en una estrategia militar y en minimizar la influencia del "enemigo". El Gobierno somalí, por su parte, no ha aceptado algunas de las propuestas sugeridas por la AMISOM, como el hecho de que estableciera un componente militar marítimo que salvaguardara las costas de los piratas. El motivo de fondo residió en el temor por parte del gobierno de generar más violencia y desestabilizar las costas. Por lo que se refiere a la relación entre la IGAD y la UA, aunque aparentemente sus agendas respecto Somalia parecen ser convergentes, en la práctica han surgido numerosos desacuerdos. Éstos tienen que ver con enfoques diferentes provenientes de los miembros de Etiopía o Kenia, potencias regionales de la IGAD, con el resto de TTCs o con la misma UA (entrevista Ainte II 2013; entrevista B.2.4 2013, entrevista Ngoga-Gateretse 2013). A lo largo del capítulo 5 hemos expuesto algunos ejemplos de estas fricciones que continúan requiriendo de diálogo y negociación continua.

Para la consecución de sus objetivos la AMISOM cuenta con la participación de numerosos actores internacionales. Esta colaboración ha propiciado el desarrollo de una arquitectura institucional que ha ido haciéndose cada vez más compleja y extensa. Aunque a simple vista las decisiones sean puramente de la UA, su elaboración pasa a ser el resultado de un proceso de patrones de interdependencia, de negociación, de tensión, de intercambio e influencia entre las áreas en que los distintos actores interactúan, en el marco de instituciones formales y redes informales que se solapan e interfieren unas con las otras. De todas formas, el análisis detallado del proceso de toma de decisiones y sus implicaciones sobrepasa los objetivos de este capítulo, por lo que no va a ser abordado en profundidad.

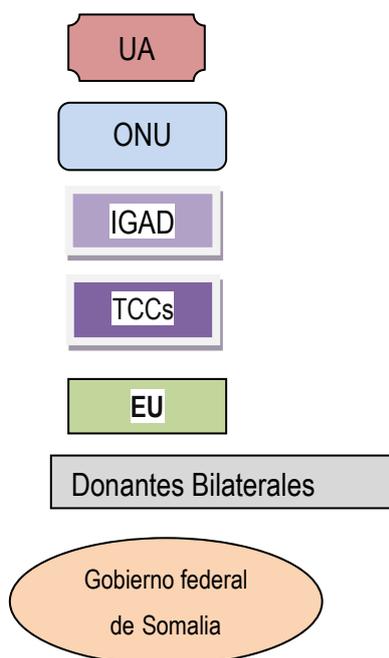
6.3.1. Mapa de actores que apoyan a la AMISOM

En la figura 13 hemos reflejado un mapa de actores, diferenciando con colores la tipología de actor y el tipo de relación establecida.¹⁵⁰ Como se refleja en el mapa, el número de actores e instituciones que participan es elevado, sus relaciones complejas y de distinta naturaleza, además de repartidas en tres áreas geográficas: Addis Abeba, dónde se ubican las sedes de las instituciones y se opera a nivel estratégico y diplomático, Nairobi, dónde se opera a nivel político y Mogadiscio, dónde se ejecutan los programas. En mis investigaciones sobre terreno presencié esta variedad de actores que buscan todos ellos, el “poder de la información” para tomar las decisiones más acertadas. Ello obliga a su vez a la AMISOM a adoptar un rol de liderazgo en el plano militar que, como hemos visto, ha tenido dificultades de asumir por su insuficiente capacidad institucional y logística para dar respuesta a las demandas y su poca experiencia en operaciones de esta envergadura.

La participación internacional establecida podría servir para instaurar precedentes para futuras operaciones o actividades en materia de paz y seguridad que se realicen en el marco de la UA. Sin ella, probablemente la AMISOM no hubiera obtenido los resultados logrados por lo que sitúa a la UA en una posición vulnerable y de alta dependencia respecto de la ayuda externa.

¹⁵⁰ Hemos obviado las relaciones informales que se establecen entre todos los componentes y áreas que implementan AMISOM (marcados en los cuadros rojos) que hemos explicados anteriormente en el apartado “comunicación interna”.

- Relaciones de “acatamiento normativo” (vínculos formales)
- Relaciones de coordinación (vínculos formales)
- Relaciones de asesoramiento (vínculos formales)
- Relaciones de coordinación y asesoramiento (vínculos formales)
- Relaciones consultivas



Fuente: Elaboración propia, a partir de mis entrevistas.

Una de las innovaciones más relevantes de esta arquitectura, prevista en el Concepto estratégico, es el establecimiento del Comité de coordinación de operaciones militares (MOCC por sus siglas en inglés), órgano consultivo constituido por los jefes del Ministerio de defensa de los TTCs, cuyo mandato estriba en ayudar a la Comisión a establecer una arquitectura de mando y de control efectiva de la AMISOM a nivel estratégico (UA 2014d). El MOCC, se reúne regularmente y es la antesala preparatoria de las reuniones entre el CPS y los Jefes de estado y de gobierno de los TTCs, denominadas Mecanismos de coordinación conjunta, que operan a nivel ministerial y se celebran dos veces al año.

Como hemos especificado anteriormente, la UA y la IGAD se coordinan a partir del MoU. Las estrategias que cada uno propone en el área del Este africano se discuten en las reuniones entre el CPS y los Jefes de estado y de gobierno de la IGAD.

La institucionalización de estos mecanismos de coordinación responde a la necesidad de crear vínculos formales entre las estrategias militares que se implementan sobre el terreno y las políticas que se deciden a nivel estratégico. Sirven como foro de discusión entre los TTCs y la Comisión para poder implicar a los primeros en la gestión estratégica y creación de las directrices y proveer a la segunda, consejos militares con información proveniente del terreno. También trata de abordar cuestiones de coordinación entre los diferentes enfoques y prioridades de los contingentes, intentando equilibrar los intereses nacionales y armonizar los modelos y métodos de trabajo (entrevista Baburam 2013). Los términos de referencia de estas estructuras mencionan específicamente que su rol en la toma de decisiones se limita al asesoramiento, al recaer en la Comisión el poder de decisión final. Sin embargo, en este último año su rol se ha visto incrementado así como el alcance de su agenda, que ahora incluye cuestiones relacionadas con la gestión de la misión. Según algunos miembros de la Comisión, esto es problemático puesto que los TTCs tienden a situar sus intereses nacionales estratégicos en la agenda de la AMISOM, la cual debe actuar en nombre del interés común africano (entrevista Appiah-Mensah 2013; entrevista Baburam 2013). En todo caso, el equilibrio en la representatividad de los TTCs en la toma de decisiones de la AMISOM sigue siendo un reto a consolidar.

Existe otro conjunto de actores que, por su participación económica en la misión, tienen representatividad en la estructura de gestión. Este es el caso de la UE que, a través del *African Peace Facility*, cubre aspectos cruciales (Consejo Europeo 2011) (su participación económica va a ser estudiada en el apartado “arquitectura de financiación”). El Comité de la UE en Política y Seguridad y el CPS celebran regularmente reuniones de carácter consultivo (la última fue el 15 de mayo del año 2014).¹⁵¹ La Delegación de la UE para la UA, por un lado, y la de la UE en Kenia por el otro, tienen como objetivo monitorear los fondos asignados a la AMISOM. La de Addis Abeba dispone de capacidades consultivas y de coordinación con la Comisión que le permite

¹⁵¹ Véase: European Union. “Joint Communiqué: African Union Peace and Security Council and European Union Political and Security Committee”, última modificación: 15/05/2014. En línea: http://europa.eu/articles/en/article_15029_en.htm (página consultada el 31 de octubre, 2014).

supervisarla e implementar programas de capacitación dirigidos al Departamento de paz y seguridad (entrevista Wade 2012, entrevista Demand 2013). La Delegación en Kenia, también con funciones consultivas, participa de forma más activa en las reuniones y los procesos que transcurren en la sede de la AMISOM (en Kenia). Realiza asimismo reuniones de coordinación con el componente desplegado en Mogadiscio para supervisar los fondos asignados (entrevista B.2.1 2013). La UE tiene una influencia notable en la AMISOM puesto que su contribución económica es elevada y por tanto, sus representantes imponen unos criterios sobre como su dinero debe ser gastado (por ejemplo, obligan a la UA a que los fondos asignados pasen por unos procesos que aseguren la transparencia de los gastos o fijan el salario que deben recibir las tropas). A partir de mis entrevistas cercioré que los representantes de la UE también intentan influir en como la AMISOM debe operar (entrevista B.2.1 2013), aunque sus consejos, dicen éstos, no van más allá de ser meras recomendaciones (entrevista Demand 2013).

Otro órgano con funciones consultivas es el del Grupo de colaboradores de la UA constituido por donantes de la AMISOM u otras misiones llevadas a cabo por la APSA. Algunos de estos países son los EEUU, el Reino Unido, Italia o Francia. Es un foro que tiene como objetivo coordinar a nivel estratégico a los donantes mediante conferencias anuales con los delegados de los diferentes países, así como a nivel operativo, mediante reuniones regulares con los miembros de la Comisión.

El Gobierno de Somalia mantiene reuniones de coordinación y es asesorado (en sus programas y decisiones políticas) tanto por la ONU como por la UA. Con la UA mantiene relaciones especialmente con la sede política de la AMISOM (en Nairobi) y el Jefe de Misión, representante de la Comisión en el asunto de Somalia. En Mogadiscio, sus representantes se relacionan con el componente civil de la AMISOM, tal y como especifica el mandato de la misión de paz. La ONU le asesora a partir de su nueva misión (UNSOM) por lo que respeta la estrategia a seguir en construir el estado.

La ONU aparece también como actor involucrado en la estructura estratégica de gestión, en la implementación y en las contribuciones económicas. El Consejo de Seguridad es la organización que autoriza al CPS el mandato que la AMISOM debe contener. Una vez adoptado el mandato, el Secretario General tiene la función de establecer la estrategia para que las distintas unidades de la ONU que están implicadas en Somalia y en la UA en este asunto, desarrollen sus

programas de acción, entre las cuales se halla la UNOAU (que asesora y se coordina con los responsables de gestionar estratégicamente la AMISOM de la Comisión), la UNSOA que se coordina con los tres niveles de la AMISOM (la Comisión localizada en Addis Abeba, el Jefe de Misión en Nairobi y los tres componentes de la misión en Mogadiscio) con el propósito de gestionar el paquete logístico y la UNSOM, con el mandato de realizar la estrategia política y civil de construcción del estado y por tanto, con la necesidad de coordinarse con la AMISOM. Esta relación se analizará en el próximo apartado debido a las numerosas implicaciones que supone.

6.3.2. La relación entre la UA y la ONU: ¿competición o cooperación?

La AMISOM no se hubiera podido realizar sin la estrecha colaboración de la ONU (Hull 2013, 29-31). Su participación ha ido incrementándose, aumentando a su vez las capacidades de la fuerza africana que la prepararan para un posible remplazo a otra de la ONU. Esta participación ha generado una red constituida por diferentes unidades de la ONU que han aportado sus doctrinas, culturas institucionales y procedimientos de gestión, intensificando la cooperación entre ambas y obligando a la UA a modificar sus procesos y consensuar ciertos temas de importancia esencial (Freear & De Coning 2013, 11). También han tenido implicaciones para ambas de corte doctrinal que veremos próximamente.

La colaboración de la ONU confirma que para seguir respondiendo a su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad en el mundo, debe trabajar con las instituciones regionales, a partir de las ventajas comparativas en doctrina y capacidades de cada una. Somalia refleja esta realidad en la que la UA, debido a sus reglas de combate, proximidad, conocimiento del contexto específico y la implicación de algunos de sus miembros, dispone de una ventaja comparativa sobre la ONU a la hora de abordar esta situación que genera “inseguridad humana”. Esta ventaja comparativa también se refleja en el coste de la misión que resulta ser más barata en salarios del personal implicado y en estructuras logísticas desplegadas que las de una misión tradicional (ONU 2008b, entrevista Gadin 2013, entrevista B.2.3 2013).

La ONU por su parte, puede asistir generando una estructura de apoyo e implementación para la AMISOM. Gracias a su larga y vasta experiencia en misiones de paz, su capacidad institucional y el personal experto en la materia, puede proveer asesoramiento estratégico, técnico y financiación para cubrir los gastos, lo cual favorece a la legitimidad internacional de la misión

(entrevista Appiah-Mensah 2013). La valoración por parte del Secretario de la ONU (con la autorización del Consejo de Seguridad) de las ventajas comparativas de ambas instituciones juntamente con su interés en el asunto, le motivaron a interpretar de forma flexible el capítulo VIII de la Carta, generando un precedente que conduce a presentar este modelo como aplicable a otros contextos.¹⁵² A continuación analizaremos cuáles son las distintas dimensiones de esta colaboración y algunas de sus implicaciones.

6.3.2.1. Diferencias y ventajas entre ambas instituciones

Nos ocuparemos ahora de las diferencias entre ambas organizaciones y sus implicaciones en el caso de la AMISOM. A nivel doctrinal, la UA concibe las operaciones de paz como un proceso continuo que puede incluir todo el ciclo de “prevención, imposición, mantenimiento y construcción de la paz”. Ello permite que, en lugar de esperar obtener una paz “a mantener” y debido a que la voluntad de exponerse al riesgo es más alta, sus acciones pretendan generar “la paz” en contextos de violencia mediante actividades combativas. En cambio, tal y como especificamos en el capítulo 2, de acuerdo con el informe de Brahimi los criterios que deben cumplirse para el despliegue de una operación de construcción de paz de la ONU son: no debe haber operaciones civiles ofensivas sobre el terreno sino un acuerdo político o un alto el fuego entre las partes involucradas; se requiere del consentimiento de las últimas y se debe garantizar la imparcialidad en las acciones.

El Consejo de Seguridad ha reconocido formalmente las ventajas que las OR tienen en la gestión de la seguridad y la necesidad de compartir responsabilidades (ver la Resolución 1809, ONU 2008c). No obstante, las OR se han enfrentado a una dificultad común que ha sido reconocida por la misma resolución: disponer de la capacidad adecuada para implementar sus mandatos, especialmente en el despliegue de “efectivos bien equipados y sustentados con el material requerido”.¹⁵³

¹⁵² En realidad, el capítulo VIII no especifica que la ONU tenga que apoyar a las OR en sus mandatos.

¹⁵³ La resolución 1809 reconoce la necesidad de mejorar “la predicción y la flexibilidad de los recursos económicos destinados a las OR que ejerzan mandatos de mantenimiento de la paz autorizados previamente por la ONU” (ONU 2008c).

Para responder a ello, la ONU sugiere la instauración de dos fondos: uno de contribución voluntaria constituido por múltiples donantes (en inglés, llamado *Trust Fund*) y otro proveniente de los fondos de financiación de la propia ONU (en inglés, llamado *Assessed Fund*). En el caso de AMISOM se han establecido los dos, lo cual ha generado estructuras adicionales de apoyo (como la UNSOA) y distintos retos relacionados con el acceso a los fondos que vamos a comentar en el apartado sobre la financiación.

6.3.2.2. Apoyo institucional y técnico de la ONU en la dirección estratégica y gestión de la AMISOM.

La creciente colaboración entre la ONU y la UA derivada de la AMISOM ha ido modificando las instituciones que configuran su partenariado. Así lo refleja el Informe del Comisario de la UA titulado “Hacia una mayor Coherencia Política y Estratégica” (UA 2012c). Un primer cambio lo constituye la instauración de la Oficina de la ONU en la UA (UNOAU por sus siglas en inglés) (1 de julio del año 2010) que tiene el objetivo de apoyar la creación de capacidades institucionales para dirigir y gestionar estratégicamente operaciones de apoyo para la paz, entre ellas la de la AMISOM. Además, tiene el cometido de institucionalizar la colaboración entre la Comisión y la Secretaría de la ONU en esta materia (entrevista Appiah-Mensah 2013). La UNOAU integra los mandatos de las distintas unidades de la ONU en la UA anteriores a ella tales como el Equipo de apoyo al mantenimiento de la paz y de planificación de la AMISOM, su oficina de coordinación en la UA y los elementos de apoyo del Mecanismo de coordinación conjunta de la UNAMID (por sus siglas en inglés).

Un segundo cambio alude al establecimiento de la UNSOA que se efectuó a principios del año 2009 (ONU 2009a), con el mandato de gestionar y proporcionar un paquete de apoyo logístico a la misión para incrementar su capacidad de acción. El paquete de apoyo autorizado es similar al que se habilitó para la misión de la UA en Darfur (AMIS por sus siglas en inglés), que sirvió para transformarla en la fuerza híbrida ejecutada por la ONU y la UA, la UNAMID (Ekengart 2008). Establecida inicialmente como un proyecto piloto (entrevista B.2.3 2013), como hemos visto en el capítulo 5 la UNSOA contribuye a mejorar notablemente los estándares de vida de los efectivos militares, con un impacto positivo en sus resultados. A nivel estratégico, obliga a modificar los procedimientos administrativos y de gestión, introduciendo criterios de transparencia que permiten establecer mecanismos de rendición de cuentas y evitan prácticas antiguas

relacionadas con la malversación de fondos (entrevista A1 2013, entrevista B.2.3 2013). Estos procedimientos son bien acogidos por los estados donantes que proveen el sustento económico, cuya satisfacción se manifiesta incrementando sus contribuciones. No obstante, corresponden a los de una operación de paz de la ONU, por lo que el sistema se burocratiza y ralentiza más.¹⁵⁴ Ello conlleva una pérdida de flexibilidad y rapidez a la hora de responder a las necesidades que imponen el tipo de operaciones de combate que debe librar la AMISOM, especialmente en la etapa actual de muchos movimientos y expansión en el territorio. Como resultado, la creación de efectivos militares adicionales se frena, ya que los países que contribuyen con tropas temen que no se les pague a tiempo (UA 2010a). En este sentido, la respuesta de la ONU es descrita incluso por miembros de esta misma institución como demasiado rígida e inadecuada a las circunstancias (entrevista Appiah-Mensah 2013). En un futuro, sería recomendable que se tuvieran en cuenta enfoques más adaptables a la hora de suministrar apoyo logístico a las OR.

6.3.2.3. Retos y dificultades en su cooperación

La relación entre la UA y la ONU en el caso de la AMISOM ha sido problemática (entrevista B.2.2 2013), e incluso está propiciando debates en la Secretaría de la ONU (Nueva York) sobre cómo se deben redefinir sus doctrinas para optimizarla (entrevista Appiah-Mensah 2013). El motivo de la discordia se debe básicamente a una competición sobre los recursos para acaparar espacios geoestratégicos y no perder relevancia en el continente (entrevista B.2.2 2013; entrevista B.2.3 2013). A ello, se le añaden críticas que ambas se recriminan mutuamente debido a motivos de corte doctrinal. Por un lado, algunos miembros de la UA perciben que la ONU ha fracasado a lo largo de estas dos últimas décadas en sus intervenciones en suelo africano. En consecuencia y puesto que su doctrina se ha quedado obsoleta, no creen que esté en posición de dar consejos a la UA mediante la UNOAU (Gadin 2013, Ngoga-Gateretse 2013). Por el otro, miembros de la ONU cuestionan el rol de la UA en la gestión de los conflictos, al no disponer de capacidad institucional ni financiera para ejecutar sus responsabilidades (entrevista B.2.2 2013, entrevista B.3.1 2013). Esta última crítica se asocia a una interpretación diferente del capítulo VIII: la ONU interpreta que las OR como la UA deben responsabilizarse de sus decisiones, financiándolas y

¹⁵⁴ Por ejemplo, véase el punto 12 de la Resolución 1863 (ONU 2009b) en el que el Consejo de Seguridad pide a la AMISOM que asegure que todos los equipos y los servicios proporcionados por la ONU se utilizan de manera transparente y eficaz para los fines perseguidos. Pide además a la AMISOM que informe al Secretario General sobre la utilización de dichos equipos y servicios, de la manera en que se detalla en el Memorando de Entendimiento entre la ONU y la UA sobre la base de los procedimientos de control interno adecuados.

gestionándolas. En cambio la UA interpreta que al estar actuando en nombre de la ONU, las OR deben recibir automáticamente el apoyo económico de la primera que garantice que su mandato se lleva a cabo (entrevista A.1 2013).

Con el establecimiento reciente de la UNSOM (Misión de la ONU en Somalia) (véase capítulo 5) su relación se ha vuelto más compleja puesto que significa que los donantes han preferido que la ONU se encargue de las áreas de construcción de la paz y del estado, cuyas funciones quería desempeñar la AMISOM si se la hubiera dotado de los recursos adecuados (véase UA 2013c).

A modo de resumen, la AMISOM ha permitido probar la efectividad del capítulo VIII y ha servido de laboratorio de ideas para futuras operaciones conjuntas. Cuestiones como qué tipo de métodos deben ser aplicados para construir la paz, cómo y qué tipo de responsabilidades se deben compartir, cómo se ha plasmado el apoyo por parte de la ONU a la UA a la hora de mejorar su capacidad de “planificar, gestionar y desplegar operaciones de paz (UA 2012c) y cuáles han sido los recursos económicos destinados son cuestiones que han propiciado numerosos debates todavía vigentes.

6.3.3. La arquitectura financiera que sustenta la AMISOM

El segundo aspecto a resaltar de este mapa de actores que conforma la arquitectura de apoyo institucional de la AMISOM es la relativa a su sistema financiero, constituido por actores no africanos. A diferencia de la ONU, la UA no tiene un sistema de contribuciones específico, por lo que depende de recursos externos que la sitúan en una posición de vulnerabilidad e incertidumbre. Ello constriñe su capacidad de tomar sus propias decisiones de forma autónoma y la obliga a armonizar y consensuar estrategias con los países donantes, lo cual como veremos, plantea cuestiones relativas a su grado de “apropiación” de la misión. A continuación explicaremos los detalles.

Inicialmente, las operaciones de paz de la UA, como la AMISOM, operan bajo el principio de la autosuficiencia o autosostenimiento, en el que, de acuerdo con el Protocolo de establecimiento del CPS, los TTCs deben asumir los costes iniciales del despliegue de la misión por un periodo de tres meses. La UA tiene seis meses para rembolsar los gastos que ello ha conllevado (UA 2002a). En la práctica, el principio de autosostenimiento no se aplica como tal, puesto que el Fondo para la paz de la UA no funciona como marcan sus bases de desarrollo. En el caso de la AMISOM, la responsabilidad de pagar las tropas recaía en Uganda y Burundi, aunque sus efectivos militares fueron financiados por los EEUU y el Reino Unido en menor medida (entrevista Gadin 2013). Otros países y organismos como Argelia, China, la UE, Francia, Kenia, la Liga de los estados árabes, la OTAN o Suecia apoyaron económicamente a partidas destinadas al despliegue de tropas. Italia ayudó en la capacitación del sector de seguridad del país (Hull & Svensson 2008, 29-30).¹⁵⁵

A partir de la Resolución 1809, la ONU creó un Fondo para la AMISOM compuesto por aportaciones voluntarias de los países miembros que cubrían aspectos como reembolso de vehículos y equipo militar a los países que contribuían con tropas, gastos de viajes, de administración... (*Trust Fund*).¹⁵⁶ Este fondo poco predecible, dependía de la voluntad de los estados que variaba según sus preferencias. El presupuesto anual “previsto” correspondía a un

¹⁵⁵ Italia desembolsó un total de 10 millones de euros para apoyar las actividades de la AMISOM, lo que resultó en el desarrollo de un Concepto de operaciones para la Fuerza de policía de Somalia (ONU 2008d).

¹⁵⁶ La ONU creó otro fondo para que los donantes pudieran contribuir económicamente con la constitución de las Fuerzas armadas del TFG y posteriormente, del nuevo gobierno federal.

total de 622 millones de dólares US. Aunque, lo que se necesitaba para su total funcionamiento, según estándares de la ONU eran 817 millones de dólares US (UA 2008f). No obstante, a principios del año 2008 tan sólo se habían desembolsado 32 millones de dólares US, cifra que aumentó a 50 millones de dólares US a mitad del mismo año. Estas cantidades fueron percibidas como un fracaso doble, de la UA y de la ONU (como aliado principal), en su afán de movilizar los recursos necesarios para la misión.¹⁵⁷

El establecimiento de la UNSOA (2009) que comportó la creación de un fondo constituido con medios de financiación propios (*Assessed Fund*), abrió la segunda fase de este proceso de financiación. Cambió completamente la estructura, ya que se pasó del principio del autosostenimiento al apoyo significativo de la ONU y de la UE. La provisión del paquete logístico mediante la UNSOA se autorizó en junio del año 2009, después de ser aprobado por la Asamblea general de la ONU, con un total de 139 millones de dólares US de presupuesto (ONU 2009c). Este fondo no cubría gastos relacionados con material letal (municiones y armas), que dependían de acuerdos bilaterales entre los TCCs y los donantes. En diciembre de 2009, sumaba un total de 78 millones de dólares US, de los cuales 25 millones se destinaron a la AMISOM.¹⁵⁸ En abril del año 2010 este fondo incrementó de 78 a 147.6 millones de dólares US (ONU 2010c) y en diciembre del mismo año a un total de 150 millones de dólares US, con las aportaciones de Turquía, Bélgica y la UE (ONU 2010d). La gestión por parte de la ONU de estos fondos financieros, como hemos mencionado anteriormente, contribuyó positivamente a generar índices de confianza mayores entre los donantes y a incrementar la legitimidad de la AMISOM como actor de construcción de la de paz.

Un segundo grupo de actores que se encargaron de financiar a la AMISOM en esta fase lo conformó la UE, que al pagar los salarios de los efectivos de cada componente, apareció como otro de los pilares de apoyo. En un primer momento pagaba 750 dólares US cada mes pero incrementó a 1,028 dólares US cada mes (enero del 2011), tal y como los estándares de las operaciones de paz de la ONU estipulan. Su contribución desde el año 2007 alcanza un total de 600 millones de euros (Africa-EU Partnership 2013).

¹⁵⁷ El CPS ya había insinuado este fracaso en su comunicado de un año antes (2007): “tanto los Somalís como la comunidad internacional en general no hemos sido capaces de aprovechar este conjunto de oportunidades que emergió el pasado diciembre del año 2006”(UA 2007d).

¹⁵⁸ El resto se destinó al Fondo para las Instituciones Somalíes de Seguridad gestionadas por UNPOS, UNDP y el Gobierno de Somalia (UA 2010a).

Además de la ONU o la UE, los EEUU o el Reino Unido continuaron contribuyendo económicamente de forma bilateral a la misión. (UA 2010a).

El Concepto estratégico (2012) abre la tercera fase de este proceso de financiación. Supuso un incremento financiero que fue ligado a una expansión logística de la misión y en número de efectivos. En 2012, la UNSOA había recibido un total de 729 millones de dólares US (Hull & Svensson 2008, 42). Y en 2013, un total de 1,1 billones de dólares US desde su instauración (Williams y Bruton 2014, 58). Países como los EEUU continuaban aportando su contribución bilateral. Desde 2007 hasta mayo 2013 se estima que el gobierno estadounidense ha aportado unos 341 millones de dólares US a la AMISOM, más las contribuciones que ha hecho a la UNSOA (Williams y Bruton 2014, 78). Williams y Bruton, citando a John Norris y Bruton, sostienen que las cifras estimadas del coste de la misión del año 2007 al 2012, combinando las contribuciones de los EEUU, la UE y la ONU, sube a un total de 1.5 billones de dólares US, que implica un gasto de 800,000 dólares US por día (2014, 58).

Por tanto, vemos como la arquitectura financiera de la misión ha ido ensanchándose a lo largo de los años en actores que participan y volumen de aportaciones económicas. Pero continúa siendo frágil por lo que la sitúa en una situación impredecible. Ello se debe a varios elementos. Empezaremos por el primero. Inicialmente, los donantes preferían asignar partidas presupuestarias mayores a la misión para que ésta pudiera realizar tareas de capacitación a las fuerzas de seguridad.¹⁵⁹ A partir del año 2012, hubo un cambio de prioridades por parte de los donantes que pasaron a tener como objetivo primordial empoderar a las instituciones somalíes (por tanto, su ejército) de forma directa para reforzarlas y dotarlas de más autonomía. A medio plazo, esto podría provocar una disminución del apoyo proporcionado a la AMISOM puesto que implicaba que la partida del Fondo de la ONU para Somalia destinada a la AMISOM entrara en competición con la de las Fuerzas de seguridad del nuevo gobierno.

En segundo lugar, el apoyo de la UE, de vital importancia para la AMISOM¹⁶⁰, está siendo revisado. La AMISOM constituye su operación más costosa, que asciende a unos 17 millones de

¹⁵⁹ En octubre de 2010, el Gobierno italiano y el sueco proporcionaron fondos a la AMISOM para que apoyaran a las Fuerzas de seguridad del TFG. La AMISOM pagaba mensualmente a 3.274 funcionarios para disminuir el número de deserciones frecuentes y consolidar el número de militares disponibles (véase UA 2010a).

¹⁶⁰ Su contribución desde el año 2007 alcanza un total de 600 millones de euros (Africa-EU Partnership 2013).

euros cada mes y unos 200 millones de euros por año (entrevista Demand 2013). No existe ninguna garantía de que la UE pueda continuar financiando la expansión autorizada de 22.126 efectivos, tal y como solicita el CPS. La crisis económica europea y la necesidad de abordar otras tensiones (como la de la República Centroafricana o la de la República Democrática del Congo) pueden ser factores decisivos para poner en entredicho esta financiación. De hecho, los representantes de la UE están pidiendo a los estados africanos y a otros posibles donantes que incrementen su colaboración económica para que ellos se puedan ir retirando (entrevista Demand 2013).

El hecho de que la AMISOM no se plantee ninguna estrategia de salida por el momento y el mantenimiento de sus logros militares sea incierto (ver capítulo 5), genera un estado de fatiga por parte de los donantes. Aquellos no perciben el compromiso de los propios estados africanos que, más allá de la retórica de sus discursos, aún no le han conferido a la UA la confianza suficiente para dotarla de los recursos apropiados.

La Comisión por su parte, tampoco ha sabido plantear una estrategia de movilización de recursos eficaz ni parece que trabaje para conseguir un modelo de financiación estable y predecible. La única iniciativa planteada al respecto fue el informe presentado por el Panel de sabios sobre Fuentes alternativas de financiación liderado por el ex presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo. En éste, se proponía la introducción de una tasa de 2 dólares aplicable al sector turístico en África y otra de 10 dólares de recargo a los billetes de avión de los vuelos africanos. Sin embargo, algunos miembros como Zambia, Zimbabue y Egipto rechazaron esta propuesta al temer que perjudicara el sector turístico del continente (Asamoha & Ramis 2014, 6).

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AMISOM POR PARTE DE LA APSA

A continuación establecemos unas conclusiones, basadas en los tres capítulos anteriores sobre la implementación por parte de APSA de la AMSOM, que responden a las ya comentadas subpreguntas de investigación para esta sección de la tesis que parte del *a priori* que la AMISOM **ha permitido evolucionar en las normas de paz y seguridad insertas en la APSA. A su vez, ha reflejado los límites en la efectividad de la UA como implementadora normativa.** Los apartados siguientes pretenden responder a cada una de las subpreguntas planteadas.

7.1. Mandato y características de la AMISOM

El mandato de la AMISOM, establecido inicialmente en el año 2007 y revisado por el Concepto estratégico para futuras operaciones (UA, 2012a) y por el Concepto de operaciones de enero del año 2014, ha pasado por dos grandes etapas. La primera se desarrolla entre el año 2007 y el 2011 e incluye dos subetapas: la del 2007 hasta inicios del 2009 y la del 2009 hasta inicios del 2012. En ambas, este mandato corresponde al de una **operación de mantenimiento de la paz** que puede recurrir al uso de la fuerza, en caso necesario, siempre bajo la autorización de la ONU (Hull 2013, Cilliers, Boshoff y Festus, 2010).¹⁶¹ Su mandato está pensado para que una operación de paz de la ONU la reemplace. Una conclusión respecto de esta primera gran etapa es **que el mandato procurado no es suficiente para abordar las demandas que presenta el conflicto**, que requiere de operaciones combativas y contra-insurgentes por las que la AMISOM no está preparada ni tiene los medios para operar.

La segunda gran etapa, que hemos dividido en dos, comprende del año 2012 hasta los inicios del 2013 y del año 2013 hasta el año 2014. En estas, en virtud de los artículos 39 y 42 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el mandato se transforma en otro de **imposición de la paz** que, recordemos, parte de una estrategia multidimensional basada en dos enfoques (ver resoluciones 2036 o 2124). El enfoque de la seguridad, que tiene como objetivo estabilizar el país reduciendo la amenaza impuesta por Al Shabaab (Resolución 2036, ONU, 2012b). Y el

¹⁶¹ En su primera subetapa, se prevé el despliegue de una fuerza autorizada de 8.000 efectivos militares. En la segunda, en la que se instaura la UNSOA, se autorizaron 12.000 efectivos militares.

enfoque político, concebido para restablecer unas instituciones funcionales que garanticen la prestación de servicios públicos y de la seguridad (ONU, 2012c).¹⁶² En esta segunda etapa, observamos la alta dependencia de la AMISOM respecto de los donantes en su definición del mandato y funciones (*donnor's driving*). Los donantes optan por darle a la misión **un enfoque militar**, en detrimento de otro más político que será desarrollado por la ONU, en contra de lo que la UA había propuesto.

Una carencia del mandato y de las reglas de combate es que **no han priorizado el establecimiento de medidas de protección a los civiles**, por lo que toda la estrategia ofensiva de la AMISOM se ha hecho con un riesgo de conductas lesivas para los civiles, que pudieran quedar impunes. En un inicio, ni la ONU ni la UA le proveyeron de un PoC porque la AMISOM era una operación de mantenimiento para la paz que por su naturaleza, no requería este tipo de disposiciones legales (Lotze y Kasumba 2012, 20). A partir del año 2010 con la ofensiva de Mogadiscio y el desprestigio social que estos actos generaron, se introdujo una política de fuego indirecto que no resultó eficaz debido a la no dotación de los medios financieros necesarios para aplicarla. En las resoluciones subsecuentes en que se autorizó el mandato, el Consejo de Seguridad reiteró la necesidad de que la operación de paz de la UA aplicara un código de PoC, en consonancia con el Acta Constitutiva, que enfatizara la importancia de defender “la vida humana”. Esta petición provenía de unos donantes preocupados por las múltiples acusaciones de la AMISOM de cometer abusos contra los derechos humanos (Human Rights Watch 2010, Kulish 2013), poniendo en tela de juicio la credibilidad y legitimidad de la UA como “constructora de la paz”. Finalmente, después de aprobar a nivel continental las directivas de un marco legal para la PoC, se aprobó en el caso de la AMISOM en mayo del 2013 (UA 2013h).

En relación a las características de la fuerza africana, una primera conclusión que presentamos se refiere a los orígenes de la AMISOM, cuyas razones, no mencionadas en el mandato, estriban en la necesidad de substituir a los efectivos militares etíopes que operaban de forma geoestratégica en Somalia con el doble propósito de reducir la influencia de Al Shabaab y de la UCI así como proteger al gobierno provisional.¹⁶³ Si tenemos en cuenta asimismo, que en una

¹⁶² En la subetapa que comprende el año 2012 y 2013, se aprueba el Concepto estratégico para futuras operaciones que supone la autorización de 17.731 efectivos militares. En la que va del 2013 al año 2014, se incrementa hasta 22.126 efectivos militares.

¹⁶³ Debemos resaltar que el rol de este actor ha sido un tanto paradójico: aunque instiga a la creación de la AMISOM e influye en el proceso político de Somalia, después se mantiene distante y con una actitud poco cooperativa hacia la misión.

etapa anterior Etiopía (y sus aliados) ya habían pretendido impulsar la IGASOM con objetivos similares, podemos afirmar que **la creación de la AMISOM se debe más a la presión regional de Etiopía apoyada por los EEUU¹⁶⁴, que a una estrategia consensuada entre todos los miembros de la UA.** El hecho de que la misión empiece sin un consenso consolidado entre los miembros tiene implicaciones ya que no obtiene el respaldo político africano necesario para dotarla de medios humanos. Esta falta de apoyo se ve instigada por la sensación generalizada de que “Somalia es una causa perdida”. No es hasta el año 2011, momento clave para la AMISOM en el control de Mogadiscio, cuando otros países empiezan a darle confianza y a contribuir con tropas.

En segundo lugar, en línea con Williams y Bruton (2004, 85), la AMISOM nunca ha sido una operación militar neutral sino que **ha formado parte de una estrategia internacional y etíope de construir en Somalia un estado no islámico, afín a sus intereses.** Esta estrategia se enmarca en el temor de que Al Shabaab incremente su influencia y opere regional e internacionalmente, amenazando la seguridad nacional de estos estados. El papel que le toca jugar a la AMISOM ha sido **crítico y difícil** puesto que supone de antemano una falta de apoyo social en sus acciones, que ven a esta fuerza como un actor externo que pretende imponer sus intereses en el país. El hecho de que su contraparte política, el TFG, no haya respondido a las responsabilidades que le dictaminaba su mandato de gobierno (recordemos, por temas de corrupción, fragmentación de intereses internos y fuerzas de seguridad del gobierno y milicias aliadas extremadamente violentas), no ha favorecido a que la AMISOM sea percibida como una misión de paz por parte de la población civil. La poca credibilidad del TFG no ha ayudado a que los donantes se implicaran en mayor medida en el proyecto de construcción del estado que hubiera podido sustentar la estrategia militar llevada a cabo por parte de la AMISOM. Por último, el anhelo por la paz no ha sido un componente compartido por la totalidad de actores locales e internacionales que han jugado un papel en el conflicto, lo cual hace que el trabajo de la AMISOM presente más retos.

Una tercera conclusión es que, de la manera en que se ha operacionalizado este mandato y se ha robustecido el componente militar, particularmente en la última etapa de la AMISOM,

¹⁶⁴ Recordemos que a partir del 11-S los EEUU temen que Somalia se convierta en un centro de operaciones para al-Qaeda, lo cual renueva el interés de las potencias occidentales para instigar la estabilización de este país a partir de proyectos de construcción de estado (Williams y Bruton, 2014, 5).

deducimos que forma parte de una estrategia de construcción de paz que refleja una **división de responsabilidades entre la comunidad internacional y la africana** en la que la UA y los efectivos de sus países miembros, con mayor voluntad de exponerse al riesgo, ejecutan la dimensión militar y la ONU la dimensión política (a través de la UNSOM). Ello se ha dado a pesar del mandato de la AMISOM que especifica el desarrollo de la dimensión política, que se asume, debe realizarse en colaboración con otros actores.

Constaté en mis investigaciones que esta división de responsabilidades no ha sido bien aceptada por parte de los TCCs y de algunos miembros de la “AMISOM política-civil” ya que opinan que los africanos son usados para combatir y las pérdidas humanas son menos relevantes que si fueran miembros de la ONU. Muchos de los entrevistados de la UA confesaron que hubieran preferido que se les hubiera dotado de las capacidades económicas requeridas para desarrollar la dimensión política y así, posicionar a la UA como la institución líder en la totalidad de la estrategia de construcción de paz en Somalia.

En todo caso, esta “alianza internacional-africana” denota un aparente consenso en torno la idea de intervenir en Somalia de forma coordinada para incrementar los índices de seguridad de su población, a partir de la instauración de estructuras formales de gobierno que aseguren la seguridad y estabilidad. Este tipo de operaciones de paz son propias de la época, tal y como hemos explicado en el capítulo 2. Aunque en la práctica, como hemos visto, **la AMISOM es quien se ha implicado más** en que esto se produzca. Por otro lado, más allá de los discursos y reuniones celebradas **ha habido profundos desacuerdos y fragmentación de estrategias entre los actores relevantes con mandatos en Somalia** (recordemos, entre la UNPOS, el ENDF, el KDF y la UA) lo cual no ha favorecido a que el conjunto de los programas aplicados se hiciera de forma coordinada, consensuada y cohesionada.¹⁶⁵

Esta alianza africana-internacional demuestra que la UA no tiene una manera propia de construir la paz sino que más bien, **se sirve de las metodologías y modelos establecidos por la ONU en sus distintas misiones de construcción de la paz**. Esto es, aunque las decisiones sean africanas, su aplicación práctica se encuadra en unos estándares internacionales que son aplicados por los organismos internacionales de forma diferente y acorde con el contexto y necesidades. Por tanto, las limitaciones surgidas en su implementación operativa (pluralidad de

¹⁶⁵ Esta conclusión la detallamos posteriormente, cuando hablamos del déficit de coordinación que se ha producido entre la AMISOM y los demás actores con mandatos en Somalia

actores, dificultad de proveer un enfoque unificado, coordinación escasa) suelen ser elementos que aparecen en otras misiones de la ONU (no en todas) (véase capítulo 2).

7.2. Implementación del mandato: logros y obstáculos

Como hemos observado a lo largo del estudio de caso, la implementación de esta misión ha presentado numerosos retos que han dificultado el cumplimiento del mandato y objetivos previstos. El análisis de la implementación es relevante en la medida en que puede servir como indicador para valorar el grado de efectividad de la APSA en la consecución de sus propósitos.

Una primera conclusión respecto de su implementación es que la AMISOM como operación de imposición de la paz ha incluido una **variedad de objetivos y tareas**, como la protección a los miembros del TFG, operaciones de combate a gran escala, de contra-insurgencia, entrenamiento a las tropas del TFG, tareas ligadas a facilitar la ayuda humanitaria (provisión de agua, de medicamentos) y tareas relacionadas con la política. Sin embargo, ha dispuesto de **pocos medios humanos y material logístico** para desarrollar los propósitos que se le habían encomendado. Unos propósitos que deben ser insertos en un contexto que, a menudo, ha sobrepasado sus capacidades reales de abordarlo. La falta de medios hace que los contingentes ugandeses y burundeses lleguen en un territorio con altos índices de violencia, sin las capacidades para defenderse o al menos, para garantizar que sus vidas no corran peligro. En consecuencia, las pérdidas humanas son inmensas, lo que hace que definamos la decisión de la Comisión de mandar una misión en dichas condiciones como poco adecuada (Williams y Bruton 2014, 84).

Recordemos que los factores que explican esta situación de escasez de medios son múltiples y complejos, aunque todos ellos se relacionan con el hecho de que **la UA no dispone de recursos propios** para implementar operaciones de apoyo para la paz a gran escala. Por tanto, **depende enormemente de actores no africanos que la limitan** y a su vez, **construyen la toma de decisiones de la primera**. El estudio de la arquitectura financiera de la misión de la UA nos conduce a otra conclusión: la última ha dispuesto de un **mecanismo de financiación incierto y poco consolidado** que coloca a la UA en una situación de vulnerabilidad, lo cual plantea cuestiones relativas a su grado de “apropiación” de la misión. La falta de medios ha ido mejorando con los años, en buena parte debido a la labor de la fuerza africana que ha logrado

obtener una ligera mejoría términos de control de territorio. Empero la recién autorización de 22.126 efectivos militares la sitúan aún muy lejos de los 37.000 que dispuso en su momento la coalición de estados liderados por los EEUU, UNITAF (ONU 1992c).

Este contexto de poca disponibilidad en recursos logísticos no ha influido en que sus resultados se perciban como exitosos, que se explica por su avance en el territorio (entrevista Demand 2013, entrevista B.2.2 2013, Freear & De Coning 2013, 11). Estos logros son atribuibles a la **perseverancia** que desde un inicio han caracterizado a los contingentes de Uganda y Burundi. Estos países continúan mostrando su voluntad de mandar “cascos verdes”¹⁶⁶ a Somalia en un contexto altamente peligroso dónde ningún otro actor internacional quería participar. Aunque, las motivaciones de Uganda y Burundi, lejos de basarse en criterios “solidarios” panafricanos, se relacionan más con promocionar su imagen de países comprometidos con la paz (entrevista B.3.1 2013), renovar su equipo militar e incrementar su experiencia en este tipo de misiones (entrevista A1 2013).

Otra conclusión respecto de su implementación es que se han detectado **dificultades relativas a la interoperabilidad** de la misión. Ello se ha manifestado particularmente a la hora de definir una arquitectura de mando y control claros, dirigida por un Comandante que pudiera imponer las estrategias a desempeñar. A este reto, se le suma la **dificultad de proporcionar coherencia y unidad en el enfoque aplicado**. Ambos empezaron a vislumbrarse con la ampliación de tropas que suponía el Concepto estratégico (2012), particularmente con la incorporación del ejército keniatá, contingente que ha generado cierta controversia (ver el asunto de Kismayo en el capítulo 5). Como hemos visto en el capítulo 6, la Comisión tomó consciencia de ello y decidió crear el MOCC como órgano asesor de la misma, con el propósito de lidiar y minimizar las diferencias entre contingentes y generar un espacio de diálogo y consenso. Incluso así, las diferencias continuaron brotando, lo cual condujo a otra solución: que el contingente de Kenia operara con un estatus especial, de forma “semi-autónoma” (hecho que ocurrió meses después del asunto de Kismayo) (Hull 2013, 20).

La **comunicación que se ha establecido entre los componentes de la AMISOM** (Mogadiscio, Nairobi y Addis Abeba) ha sido **inadecuada**. Como lección aprendida, sería recomendable que

¹⁶⁶ Los “cascos verdes” se refieren a los efectivos militares que forman parte de las misiones de paz de la UA (véase el comunicado de prensa de la UA del 29 de mayo del año 2012, titulado “AU and UN observe international peacekeepers day”, UA 2012d).

la UA en futuras ocasiones estableciera un liderazgo más fuerte en Nairobi y Addis Abeba que garantizara una comunicación fluida y sistemática. Además de ello, a lo largo de la implementación de la AMISOM ha habido un **déficit de coordinación entre la UA y los demás actores internacionales y domésticos con mandato en Somalia**, lo cual a menudo ha conllevado planteamientos distintos a la hora de abordar un mismo sujeto (entrevista B.2.1 2013). Tal y como Williams y Bruton sostienen: “la evolución y experiencias de la AMISOM ejemplifican los aspectos positivos y negativos de la alianza internacional multicapas que surgió entre diversos grupos, todos ellos interesados en estabilizar Somalia. De las experiencias de la AMISOM extraemos importantes lecciones sobre las dificultades que plantean las operaciones de paz cuando la coordinación estratégica entre los principales grupos es insuficiente.” (2014, 2).

La otra cara de la moneda es que la AMISOM ha supuesto una **mejora en los sistemas de coordinación previstos en el seno de la Comisión** con los actores africanos y no africanos que han participado en la misión mediante contribuciones económicas u orientaciones estratégicas y de gestión. Esta mejora ha conllevado numerosos cambios institucionales que hacen que la UA esté más preparada para dar cobertura institucional a las próximas misiones de apoyo para la paz que se realicen.

Hemos destacado en particular la colaboración de la ONU que ha ayudado a mejorar sustancialmente este aspecto. Esta colaboración, aunque crítica, ha tenido un impacto a distintos niveles: ha intensificado las relaciones entre la Secretaría de la ONU y la Comisión, ha incrementado la presencia de la ONU en la gestión de programas del Departamento de paz y seguridad y ha apoyado logísticamente a la UA sobre el terreno. Además, ha servido para constatar que hasta que la UA no disponga de los medios requeridos, **la responsabilidad de la paz africana debe ser compartida entre ambas instituciones, en términos económicos y operativos**. En este sentido, ha propiciado debates sobre cómo afrontar mejor los retos actuales, redefiniendo doctrinas y roles, calibrando la relevancia de cada una de ellas y la división de responsabilidades para que se optimicen sus resultados.

7.3. Impacto sobre el terreno: luces y sombras

Numerosos autores y miembros de la comunidad internacional han difundido la idea de que la AMISOM ha obtenido logros significativos en el cumplimiento de su mandato (Freear y De

Coning 2013; Mills 2012; ONU, 2013c; UA 2013d, Williams y Bruton 2014, 83). En este sentido, se considera que la misión ha conseguido reducir la influencia de las posiciones estratégicas del grupo armado islamista Al Shabaab, ha facilitado la selección de un nuevo Gobierno federal que no admite la participación del grupo islamista y ha sabido captar la atención internacional en su afán de incrementar de forma gradual su personal (Williams 2013b, 223; Hull 2013, 41). Estos logros, junto con que el hecho de resultar más económica que otras misiones realizadas por la ONU, la sitúan como un modelo de operación que podría ser exportado a otros contextos africanos (Freear & De Coning 2013; ONU 2013d).

Nuestro análisis sin embargo, nos conduce a obtener una conclusión mixta de la situación, en línea con autores como Williams (2013) o Hull (2013). Por un lado, corroboramos que la AMISOM **ha supuesto logros significativos en términos de control territorial de la seguridad** a favor de la operación de paz y en contribuir a establecer instituciones formales de gobierno. Aunque, consideramos que tanto **estos logros como su impacto han sido limitados, comparado con los esfuerzos vertidos en recursos institucionales y financieros**.

La realidad es que la situación de Somalia en seguridad y en el ámbito político continúa siendo extremadamente crítica. Al-Shabaab ha perdido el control de numerosas áreas, aunque la causa de fondo no es tanto la reducción de su influencia fruto de la estrategia ofensiva de la AMISOM sino más bien las adversidades internas propias del grupo islamista. Sin embargo, permanece fuerte en gran parte del sur de Somalia y de las zonas rurales. En las zonas bajo la influencia de la AMISOM, continúa realizando ataques a civiles y acciones suicidas con artefactos explosivos improvisados, con lo que los índices de violencia continúan siendo preocupantemente elevados. Algunos autores han incluso relacionado la presencia de la AMISOM con la **internacionalización del conflicto**, que ha tenido como consecuencia la llegada de simpatizantes de los Shabaab provenientes de otros países. En el ámbito político, estos autores apuntan a que la AMISOM ha contribuido a **radicalizar los posicionamientos ideológicos** de los grupos opositores, dificultando el diálogo y la búsqueda de consensos (Cilliers, Boshoff & Festus 2010, 5). Tanto el estado incipiente de formación en que se encuentra su contraparte política como el de las Fuerzas de seguridad no favorecen a que esta situación presente expectativas de progreso. En otras palabras, estas constataciones mencionadas confirman que la AMISOM: no ha logrado reducir por completo la influencia de Al Shabaab; ha contribuido a

internacionalizar el conflicto; ha impedido lograr mayores índices de consenso entre los partidos políticos y; no ha conseguido que se consolidaran las instituciones políticas.

Debido a estos elementos y teniendo en cuenta la disponibilidad limitada de recursos que caracteriza a la fuerza africana para hacer frente a estas adversidades (ver UA 2013b, UA 2013g), ***sus logros obtenidos se podrían definir como volátiles y reversibles*** (entrevista B.3.4 2013, entrevista B.3.11 2013). Para que sea considerada un éxito y pueda plantear una estrategia de salida se requiere de una contraparte fuerte y sólida (el Gobierno federal), que pueda hacerse cargo de la seguridad del país mediante un ejército robusto y ello, a corto y medio plazo no parece probable, como ahora veremos.

En el plano político, se han producido un conjunto de acontecimientos que están en línea con el mandato de la AMISOM, esto es, el de ***contribuir a establecer estructuras gubernamentales funcionales***. La aprobación de la Constitución Federal Interina, la inauguración del Parlamento y la selección del presidente del Gobierno Federal, Hassan Sheikh Mohamud se han valorado como pasos políticos positivos y esperanzadores. Aunque, ***sus resultados por el momento han sido limitados y criticados por la población*** por su falta de implicación en sus necesidades diarias. Además, no siempre han actuado en línea con la estrategia de la misión de la UA, por lo que pone en una situación controvertida a la última que tiene el mandato de proteger a este gobierno. Tal vez la fuerza africana y la comunidad internacional tendrían que aceptar la inclusión en el gobierno, de alas más religiosas y próximas de Al Shabaab como mecanismos de diálogo y reconciliación con los últimos y de representatividad de la población somalí.

Si se introduce en el análisis la variable de la ***seguridad humana*** que logre captar la fotografía general de la situación, ***su balance no da resultados esperanzadores*** lo cual pone en una situación crítica a la AMISOM, cuya doctrina se centra en contribuir a generar la paz en África. La UA ha enfatizado en sus discursos y declaraciones la necesidad de intervenir en Somalia, basándose en una interpretación de la situación que describe de “injusta”, en la que se cometen violaciones de los derechos humanos y de mucho sufrimiento. Expresiones como “la UA no puede fallar a los somalíes” (UA 2007c), o “la UA es la única institución que puede intervenir para terminar con tantas décadas de violencia y tanto sufrimiento civil”, (UA 2010b) o “crímenes en contra de la humanidad”, o “abusos flagrantes a los derechos humanos, violación de los

derechos de las mujeres y niños o destrucción no justificada de vidas y propiedades de la personas ordinarias, inocentes y amantes de la paz” (UA 2010a) son algunos ejemplos de ello.

Aunque, en la práctica, tal y como hemos observado a lo largo del capítulo 5, el daño colateral causado por las tropas ha sido inmenso. Algunos estudios han indicado que la AMISOM y sus aliados (las milicias afines, las fuerzas de seguridad del Gobierno y el batallón etíope) **han sido corresponsables de exacerbar y perpetuar el conflicto** (Cilliers, Boshoff y Festus 2010, 5; Amnistía Internacional, 2014). También han contribuido a empeorar la crisis humanitaria que está alcanzando dimensiones escalofriantes.

La presencia e influencia, cada vez mayor, de los efectivos militares, de las Fuerzas Nacionales somalíes y de las iniciativas militares de otros actores internacionales, han ampliado el área de operaciones dónde se han librado las batallas e incrementado el nivel de militarización y de comercio de armas.¹⁶⁷ El aumento de efectivos autorizado recientemente podría aumentar estas dos variables aún más y dejar en la sombra cuestiones sociales de vital importancia para la población civil.

La percepción compartida desde el inicio del conflicto de que la AMISOM es una respuesta impuesta desde el exterior para beneficiar unos intereses concretos ha contribuido a que **la población local** a menudo **desconfíe e incluso rechace su programa de acción**, que en teoría había prometido traer la paz y a **legitimar a Al Shabaab como una opción endógena** que, dentro de las posibilidades, podría defender mejor a los somalíes.

El caso de Somalia se compara a menudo con el de Irak o Afganistán (Cilliers, Boshoff y Festus, 2010, 7) (que pertenecen a las operaciones de paz post 11-S, véase el capítulo 2), en los que se ha priorizado una **estrategia basada en la seguridad** dónde las instituciones, constituidas a partir de métodos *top-down* continúan siendo débiles, poco representativas y afines a la comunidad internacional, la violencia civil es elevada, los ataques por parte de los islamistas son frecuentes y la población civil continúa siendo la principal víctima del conflicto. En todo caso, esta situación requiere de un estudio continuado que analice su evolución a lo largo de los próximos años.

¹⁶⁷ Véase los informes de la ONU sobre Somalia, publicados dos veces por año desde el 2006 hasta en la actualidad por el Grupo de Monitorización del Embargo de Armas.

Dado este conjunto de variables y como lección aprendida, antes de decidir si intervenir o no, la UA debería calibrar rigurosamente el tipo de mandato de que dispone la operación de apoyo para la paz, los recursos destinados, el apoyo institucional que se le puede proveer y el contexto en que debe operar.

Todos estos elementos nos confirman nuestro *a priori* que, recordamos, partía de la presunción de que la AMISOM ha permitido evolucionar en las normas de paz y seguridad insertas en la APSA y ha reflejado los límites en la efectividad de la UA como implementadora normativa.

Queremos añadir unas reflexiones finales. Desde principios del siglo XXI se han presentado pocas propuestas de paz que hayan logrado captar e integrar la matriz social y política que constituye la realidad somalí, fundada en estructuras de poder difusas con múltiples polos. Más bien, se ha tendido a proponer recetas estándares y externas con soluciones rápidas a la violencia, obviando un enfoque más negociado y secuencial con los civiles para una paz sostenible y legítima (Brickhill, 2010, 28). Estas recetas se han basado en enfoques *top-down*, que no han tendido a incluir acuerdos en torno al contrato social que debería entablarse entre las instituciones formales y la población, ni tampoco han previsto la implementación de medidas que contribuyan a la reconciliación social o a la inclusión de minorías (Menkhaus, 2007, 77). Más bien, han respondido a preocupaciones internacionales como el control de la piratería, el terrorismo, los refugiados, el comercio de armas, etc. (Bradbury, 2012). Tal y como me comentó uno de los responsables del grupo de donantes para la construcción de la paz en Somalia, “la comunidad internacional se está equivocando completamente con el enfoque que se aplica en este país. Su obsesión por la seguridad está perjudicando más que mejorando la situación”. Si revisamos los hechos históricos, la única vez que Somalia ha tenido una suerte de paz social ha sido después de la retirada de la UNOSOM II, justamente cuando se dio un periodo sin una interferencia internacional tan marcada (Cilliers, Boshoff y Festus, 2010, 7).

8. CONCLUSIONES FINALES

A continuación se exponen las conclusiones finales, articuladas a partir de la pregunta general que, como hilo conductor, ha recorrido toda la tesis: ¿diez años después del surgimiento, evolución y progresiva implementación de APSA, cómo se concreta doctrinal y normativamente APSA?

En la primera sección de la tesis (del capítulo 2 al 3) hemos definido dicha arquitectura partiendo de la premisa inicial de que el conglomerado normativo de la APSA supone **un avance doctrinal, normativo e institucional notable en la regulación de la paz y la seguridad del continente africano**. Este avance tiene el potencial de convertir la UA en un actor relevante capaz de elaborar y difundir normas. Y luego, mediante el estudio de caso, de la misión en Somalia (AMISOM), nos hemos ocupado de cómo se operacionaliza en la realidad social africana.

Nos ocuparemos ahora de la respuesta a la mencionada pregunta a partir de lo estudiado en ambas secciones, a sabiendas de que, al ser de un único caso, su extrapolación al conjunto de dinámicas, actores y relaciones que caracterizan la arquitectura de paz y seguridad es cuestionable. Enumeraremos dichas conclusiones.

Una primera conclusión se refiere a la naturaleza de la APSA: conforma un conjunto de normas e instituciones que tienen el cometido de **fomentar el incremento de los índices de paz y seguridad** del continente africano, y, además, **mediante propuestas y soluciones africanas**. Esta regulación, junto con la inauguración de programas continentales para el desarrollo económico y social ubicados en otros departamentos de la UA, refleja una **voluntad consensuada** por parte de los estados miembros de esforzarse para que el continente africano obtenga **mejores índices de seguridad humana**. Los marcos discursivos de la APSA surgen de consensos continentales generados a partir de la influencia de ideas y hechos propios del contexto internacional, con conceptos como la seguridad humana como horizonte normativo y la construcción de la paz así como del contexto regional, como el principio de no indiferencia y el de **soluciones africanas a problemas africanos**. La determinación por parte de los miembros de crear estructuras continentales para este fin se sitúa en un contexto de revitalización de los OR propio de principios de la década de los 2000, en el que se constata la necesidad de que la

ONU descentralice funciones de paz y seguridad hacia los mismos para mejorar la eficacia de sus acciones. El estudio de caso de la AMISOM refleja la **expresión práctica del contenido normativo de la APSA** y corrobora que la última **tiene efectivamente esta voluntad**.

Una segunda conclusión, relativa a nuestra premisa inicial, nos permite afirmar que este conjunto de normas supone **un avance doctrinal, normativo e institucional notable en la regulación de la paz y la seguridad regional**. La innovación de estas normas está tanto en el contenido sustantivo como en la estructura generada posteriormente: por un lado, las normas manifiestan la voluntad de ceder parte de la soberanía de los estados miembros hacia la UA, para que ésta actúe como garante y protectora última de los derechos y del bienestar del pueblo africano (Murithi 2007b, 4).¹⁶⁸ Por el otro, inaugura un conjunto de instituciones y mecanismos innovadores para gestionar los asuntos de paz y seguridad, que van desde la instauración de un Sistema de alerta temprana para prevenir la erupción de conflictos, la constitución de una Fuerza africana de despliegue rápido que pueda atender a las necesidades que surgen de forma inesperada o el establecimiento de un Fondo para la paz que contribuya a recaudar fondos africanos e internacionales para que la institución pueda tener la autonomía requerida para proveer soluciones africanas a los problemas. El órgano de toma de decisiones principal que se inaugura es el CPS que ha adquirido una importancia crucial en tanto que foro de debate entre los estados africanos y facilitador de diálogo, en el marco de medios políticos y pacíficos. El último tiene el potencial de convertirse en un mecanismo para la socialización normativa en materia de paz y seguridad (Johnston, 2001, 494). Como hemos visto, la AMISOM **ha permitido precisamente una mayor evolución de las normas de paz y seguridad** del continente africano. Este conjunto de mejoras la convierten en una institución más preparada para responder a las demandas del continente en cuestiones de paz y seguridad lo cual puede contribuir a que su legitimidad internacional incremente.

Una tercera conclusión apunta al hecho de que, *a priori*, parece ser que todos estos instrumentos normativos e institucionales generados podrían convertir la APSA en un actor de difusión normativa relevante, tanto a nivel interno entre sus estados miembros, modificando sus prioridades e intereses, como a escala continental, actuando en favor de la paz y la seguridad. No obstante, en nuestro análisis hemos observado que **aparecen limitaciones** en nuestro

¹⁶⁸ Véase el artículo 4 (h) que le otorga a la UA el derecho de intervenir en caso de graves circunstancias. Este artículo sitúa a la UA como la única institución que declara formalmente la necesidad de intervenir en caso de que la población civil sufra graves violaciones de los derechos humanos.

primer *a priori* que hacen que, aunque la UA esté en proceso de consolidación de una APSA, su impacto en la realidad social está lejos de posicionarla como la institución referente en esta materia. Concretamente, señalaremos las siguientes:

1. **El papel incipiente de liderazgo de la UA en la gestión de los conflictos**, agudizado por el hecho de que las potencias y coaliciones occidentales continúan jugando el papel principal. El poder limitado que demuestra ejercer la UA se debe a **su recién creación** así como a la **falta de recursos necesarios** para poner en marcha los distintos órganos previstos y para autonomizarse en los programas y actividades que se consideren apropiados de implementar. Esto hace que la implementación de la APSA se vea enormemente influenciada por el enfoque de los donantes (*donnor's driven*), pues depende de sus aportaciones que van vinculadas a unos objetivos y prioridades propios. A su vez, limita el principio de proveer soluciones africanas a problemas africanos al no tener las capacidades suficientes para ponerlo en práctica. Ello podría cambiar si obtuviera más financiación para ejecutar misiones de más calado y para tener más poder de decisión ante las potencias occidentales que, por el momento, demuestran mantener un grado de influencia significativo.
2. Los estados africanos, más allá de pactar las normas en estas cuestiones, lo cual a nivel internacional es valorado positivamente, **presentan dificultades para comprometerse económicamente en dotarlas de las capacidades necesarias** para que se pongan en práctica. Podríamos atribuir una parte de este fenómeno al temor de que la Comisión tenga demasiadas capacidades para actuar en sus territorios, como hemos visto en el análisis del CEWS o del Panel de sabios. Esto nos conduce a afirmar que el principio de no interferencia aún sigue vigente *de facto* en las dinámicas de la institución. Aunque existen otras razones, como la escasa capacidad financiera de los estados o en el caso de la AMISOM, el escepticismo que generaba una intervención en un conflicto tan complejo y violento.
3. El **déficit de coordinación** entre sus órganos dificulta que el sistema funcione de forma eficaz y eficiente y que sirva como un mecanismo de apoyo para el CPS.
4. **La identificación de las acciones** que la APSA debe desempeñar **se ve influenciada por las prioridades estratégicas de sus miembros** que, a menudo, tienden a establecer sus intereses domésticos en la agenda continental o por el contrario, frenan a que sus problemas domésticos sean tratados a nivel continental. Un indicador de ello lo constituye la operación de apoyo para la paz en Somalia, cuya iniciativa se basó en los intereses de los miembros influyentes. Otro indicador se refiere a las dinámicas de los miembros del CPS a la hora de tomar las decisiones sobre las actividades a promover, que suele hacerse a través de

- alianzas que priorizan la agenda de los estados que tienen más poder. Por tanto, podemos afirmar que la emergencia de un conflicto no garantiza la involucración del CPS en el mismo.
5. **La legitimidad de las normas** y principios que configuran la APSA vinculadas a la seguridad humana, entre las cuales hallamos los criterios de membrecía que estipula el CPS, **puede verse minada por las actuaciones que los estados miembros desarrollan** en sus ámbitos domésticos pues a menudo, no cumplen con estas pautas continentales. En otras palabras, el contenido normativo de la APSA resulta ser, por el momento, demasiado ambicioso y difícilmente loggable para unos estados miembros que continúan presentando dificultades institucionales y políticas para gobernar y lograr mayores índices de paz en sus espacios domésticos. La APSA pues, podría analizarse más como un horizonte hacia dónde orientar las acciones.
 6. El caso de Somalia ejemplifica como la **complejidad de las condiciones domésticas** que conforman el marco contextual en el que la APSA interviene, producida por índices de violencia elevados o instituciones políticas disfuncionales, muchas veces impide que la implementación de los programas de la APSA tengan resultados exitosos.

Una cuarta conclusión se ocupa del funcionamiento de la APSA como comunidad de seguridad multinivel. Nuestro análisis muestra que efectivamente funciona como tal, aunque su relación con las RECs es insuficiente y más bien basada en la competición, no tanto en la cooperación. La comunicación inadecuada entre ambas no ayuda a que las propias lógicas y agendas de las RECs que, a menudo distan de la de la UA, encuentren más puntos de unión con la última por lo que frecuentemente presentan posicionamientos ideológicos dispares y actúan bajo programas de acción basados en distintas estrategias.

Respecto la cooperación con la ONU, nuestro estudio de caso, la AMISOM, es considerada como “el barómetro **sobre los debates en torno dicha cooperación entre la ONU y las OR** en paz y seguridad” (Williams y Bruton 2014, 2) en el marco de la comunidad de seguridad multinivel mundial, que por el momento, se presenta con dificultades y plantea numerosos retos. La instauración de la UNOAU y de la UNSOA corrobora la necesidad de que la ONU y la APSA colaboren en materia de paz y seguridad, a partir de las ventajas comparativas de cada una. Este modelo de implementación supone un precedente que podría ser aplicable a otras misiones similares. Aunque no se garantiza su éxito ya que, como hemos visto, la obtención de resultados ha sido posible gracias a un conjunto de actores y acontecimientos exclusivos del caso somalí.

Todas estas conclusiones se manifiestan en **la implementación de la AMISOM, lo que permite afirmar que la APSA se encuentra aún en una fase de desarrollo institucional y de autonomía muy inicial.** En palabras certeras, “las ambiciones políticas de la UA han sobrepasado las capacidades materiales que ésta tenía para ejecutarlas” (Williams y Bruton 2014, 2). Pese a todo, dado el señalado carácter incipiente de la APSA, un seguimiento continuado en los futuros años quizás muestre cambios importantes.

ANEXOS

ANEXO 1. RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS

A. Academia

1. Dr. Jide Martyn Okeke, Investigador *Senior* de *Institute for Security Studies* (www.issafrica.org) en el programa “La Arquitectura de Paz y Seguridad de la UA”, 7 de mayo de 2012, 16:00 pm.
2. Abdihakim Aynte, Investigador y analista de *Heritage Institute* (Somalia), (www.heritageinstitute.org), 24 de noviembre de 2012, 9:30 am.
3. Abdihakim Aynte (II), Investigador y analista de *Heritage Institute* (Somalia), (www.heritageinstitute.org), 21 de marzo de 2013, 13: 30
4. Entrevista con un miembro de *African Peace Support Trainers Association* (APSTA), 11 de julio de 2013, 16:30pm. Nos referimos a él como **A.1.**

B. Asesores o expertos de organizaciones internacionales (la ONU, la UE).

1. Addis Abeba
 - 1.1 Entrevista con un planificador militar de la oficina UNOAU, (Oficina de la ONU por la UA), 1 de febrero de 2013, 10:00am. Nos referimos a él como **B.1.1.**
 - 1.2 Coronel Sandy Wade, Asesor Militar de la UE para la UA (Delegación de la UE para la UA), 15 de diciembre de 2011, 11:00am
 - 1.3 Coronel Jaques Deman, Asesor Militar de la UE para la UA (Delegación de la UE para la UA), 4 de febrero de 2013, 9:00am.
 - 1.4 Seth Appiah-Mensah, Jefe de la Sección Planificación Operativa y Asesoría, UNOAU (Oficina de la ONU por la UA), 6 de febrero de 2013, 10:00am.
2. Kenia
 - 1.1 Entrevista con un miembro de dirección de la asesoría política de la Misión Especial de la UE en Kenia, de la sección “Región del Cuerno de África”, dentro de los Servicios Europeos de Acción Externa de la UE, 20 de marzo de 2013, 09:00 am. Nos referiremos a él como **B.2.1.**
 - 1.2 Entrevista con un asesor político de la UNSOA (UN Support Office for the AU), ONU, 26 de marzo de 2013, 12:00pm. Nos referimos a él como **B.2.2.**
 - 1.3 Entrevista con un miembro de la dirección de la Sección de Coordinación y Planificación de la UNSOA, (UN Support Office for the AU), ONU, 22 de marzo de 2013, 12:00pm. Nos referiremos a él como **B.2.3.**
 - 1.4 Entrevista con un asesor Senior político de la UNSOA, (UN Support Office for the AU), ONU, 11 de julio de 2013, 10:00am. Nos referiremos a él como **B.2.4.**
 - 1.5 Entrevista con dos miembros de la dirección de la Sección de Coordinación y Planificación de la UNSOA, (UN Support Office for

the AU), ONU, 11 de julio de 2013, 15:00 pm. Nos referiremos a esta entrevista como **B.2.5.**

1.6 Entrevista con miembro del Equipo de Apoyo de la sección de Información a la AMISOM desde la UNSOA, (UN Support Office for the AU), ONU, 10 de julio de 2013, 13:00 pm. Nos referiremos a él como **B.2.6.**

3. Mogadiscio

1.1 Conversaciones informales con un asesor político de la UNSOA, (UN Support Office for the AU), ONU, 16-19 de julio de 2013. Nos referiremos a él como **B.3.1**

1.2 Entrevista con un coordinador de proyectos de desarrollo del PNUD (Programas de la ONU de Desarrollo), 16 de julio de 2013, 12:00pm. Nos referiremos a él como **B.3.2.**

1.3 Entrevista con un coordinador de programas políticos de la UE, 17 de julio de 2013, 09:00am. Nos referiremos a él como **B.3.3.**

1.4 Entrevista con un miembro de dirección de la gestión estratégica en seguridad en Somalia de la UE, 17 de julio de 2013, 15:00pm. Nos referiremos a él como **B.3.4.**

1.5 Entrevista con un asesor político enviado por el Gobierno del Reino Unido para el Gobierno de Somalia, 17 de julio de 2013, 16:30pm. Nos referiremos a él como **B.3.5.**

1.6 Entrevista con un miembro de la dirección del PNUD en materia política para Somalia, 17 de Julio de 2013, 17:30 pm. Nos referiremos a él como **B.3.6.**

1.7 Entrevista con un miembro del PNUD en materia política para Somalia, 17 de julio de 2013, 20:30pm. Nos referiremos a él como **B.3.7.**

1.8 Entrevista con un miembro de la compañía privada de servicios militares Bancroft, 18 de julio de 2013, 9:00am. Nos referiremos a él como **B.3.8.**

1.9 Entrevista con miembro del Equipo de Apoyo de la sección de Información a la AMISOM desde la UNSOA, (UN Support Office for the AU), ONU, 18 de julio de 2013, 11:00 am. Nos referiremos a él como **B.3.9.**

1.10 Entrevista con miembro del equipo directivo del Grupo de Donantes de Somalia, 18 de julio del 2013, 13:00 pm. Nos referimos a él como **B.3.10.**

1.11 Entrevista con coordinador de programas de la agencia UNMAS (UN Mines Action) de la ONU, 18 de julio de 2013, 16:00 pm. Nos referimos a él como **B.3.11.**

1.12 Entrevista con un coordinador de programas políticos de la UE, 18 de julio de 2013, 17:30 pm. Nos referiremos a él como **B.3.12.**

C. Funcionarios, asesores o expertos vinculados a AMISOM

1. Kenia

1.1 Entrevista con un asesor de la AMISOM, (AMISOM Headquarters), Unión Africana, 12 de julio de 2013, 13:00 pm. Nos referiremos a él como **C.1.1**.

1.2 Frederic Ngoga-Gateretse, Asesor Político de la Célula de Análisis de AMISOM, (AMISOM Headquarters), Unión Africana, 20 de marzo de 2013, 14:30 pm.

1.3 James Gadin, Oficial Político de la AMISOM, (AMISOM Headquarters), Unión Africana, 19 de marzo de 2013, 14:30 pm.

2. Mogadiscio

1.1 Conversaciones informales con miembro de AMISOM, 16-19 de julio de 2013. Nos referiremos a esta entrevista como **C.2.1**.

1.2 *Briefing* en seguridad proveído por oficiales de la AMISOM, 16 de julio de 2013, 10:00am.

D. Funcionarios, asesores o expertos que trabajan en la UA

a. Teniente Coronel Joseph Aphaour, oficial de Operaciones de la Unidad de Planes y Operaciones, División de Apoyo a las Operaciones de Paz (Departamento de Paz y Seguridad), Sede de la Unión Africana, 27 de febrero de 2012, 11:00am.

b. Coronel Legesse We Gerima, Oficial de logística, División de Apoyo a las Operaciones de Paz, (Departamento de Paz y Seguridad), Sede de la Unión Africana, 22 de febrero de 2013, 8:30 am.

c. General de Brigadas David J. Baburam, Unidad de Apoyo de la Fuerza Africana de Despliegue Rápido, (Departamento de Paz y Seguridad), Sede de la Unión Africana, 4 de febrero de 2013, 9:30 am.

ANEXO 2. CUESTIONARIO TIPO REALIZADO EN LAS DISTINTAS ENTREVISTAS

- Cuestionario no restringido o abierto
- Entrevistas en profundidad de tipo “especializadas”.
- Duración media de la entrevista: 60 minutos.
- Entrevistas realizadas, sobretodo, entre enero del año 2012 hasta julio del año 2013.

Bloque 0. Introducción

1. Situar y comprender el escenario del actor entrevistado.

- Preséntese brevemente y explique qué tipo de mandato tiene su departamento, agencia o institución.

Bloque 1. La APSA

1. La APSA como conjunto normativo de paz y seguridad.

- ¿Cuál es la impresión general que le suscita la APSA?
- ¿Cree que supone un cambio respecto mecanismos anteriores? ¿En qué medida? ¿Cuáles son las normas o dinámicas que permanecen de la antigua OUA?
- ¿Cómo cree que ha repercutido en el espacio que continente africano ocupa en el sistema internacional?

2. La toma de decisiones.

- ¿Cómo valora el funcionamiento del Consejo de Paz y Seguridad, como órgano decisorio en esta materia? ¿Qué tipo de dinámicas se generan?
- ¿Cómo se establece o se marca la agenda continental?

3. La implementación en las distintas realidades sociales

- ¿Cuál es su valoración general respecto de las actuaciones o intervenciones del CPS en la realidad social africana?
- ¿Cómo se caracterizan estas intervenciones y cuál cree que ha sido su impacto?

4. El rol y participación de los actores internacionales

- ¿Cómo gestionan los distintos órganos de la APSA su relación con los actores internacionales que participan a nivel financiero o de gestión y cuál es el margen de maniobra que los últimos disponen?

- ¿Qué tipo de retos identifica en esta colaboración?

5. El sistema financiero

- ¿Cómo definiría la estructura financiera de la APSA y como se sustenta?
- ¿Qué tipo de compromiso tienen los estados miembros y como se materializa?

6. Coordinación

- ¿Cómo su departamento o institución se coordina o vincula con los distintos órganos de la APSA?
- ¿Qué sistemas de coordinación, formales e informales, se han establecido para ello y qué tipo de frecuencia caracteriza esta relación?
- ¿Cuáles son los retos que aparecen en esta comunicación y porque cree que aparecen?

Bloque 2. La AMISOM

7. Valoración general.

- ¿Cómo valora la actuación de la UA en Somalia (objetivos logrados, retos a superar)? ¿Cree que el mandato ha sido apropiado para abordar el conflicto?
- ¿Cómo valora la implicación de los estados miembros de la UA en la implementación de la AMISOM?

2. Características internas propias de la misión.

- ¿Cómo se relacionan los componentes de la AMISOM y qué tipo de relación tienen (formal/ informal, periódica/ esporádica, de asesoría/ de coordinación/ de dirección estratégica...)?
- ¿Cuáles creen que han sido las dificultades internas que han aparecido a la hora de implementar la misión?

3. Relación de la AMISOM con los demás actores

- ¿Cómo valora el enfoque de la AMISOM en el marco de una estrategia más amplia planteada por parte de la comunidad internacional y como la AMISOM ha operado en ella?
- ¿Cuál ha sido la naturaleza de los actores que han debido interactuar con la fuerza africana y como caracterizaría su relación?

4. Impacto sobre el terreno

- ¿Qué opina sobre los resultados de la AMISOM sobre terreno?
- ¿Cómo cree que ha afectado en los índices de seguridad humana del país?
- ¿Qué recomendaciones aportaría (*policy options*)?

BIBLIOGRAFÍA

- Abdelaziz, Alaa; Bah, Alhaji Sarjoh; Frederiksen, Jonas; Matshenyego Fisher, Louis; Mniema, Abeer; Okome, Hortense Nguema; Reeve, Richard; Tamba, Meïssa. 2010. *African Peace and Security Architecture (APSA). Assessment Study*. Departamento de paz y seguridad (Unión Africana). En línea: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf> (página consultada el 14 de mayo, 2014).
- Abu Hammam, Al-Ibrahimi. 1997. "Ethiopian Plots Over Somalia", *Nida'ul Islam magazine*, número 9 (julio – agosto). Re-publicado en la web de Federations of American Scientists en Washington. En línea: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/somal1.htm> (página consultada el 29 de octubre, 2012).
- Abdi Elmi, Afyare. 2012. "Revisiting the UN-Controlled Constitution-Making Process for Somalia", *E-International Relations*, 2 de septiembre. En línea: <http://www.e-ir.info/2012/09/02/revisiting-the-un-controlled-constitution-making-process-for-somalia/> (página consultada el 23 de mayo, 2014).
- Abrahamsen, Rita. 2000. *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*. London: Zed.
- Aboagye, Festus. 2001. "Towards New Peacekeeping Partnerships in Africa? The OAU Liaison Mission in Ethiopia-Eritrea". *African Security Review* 10, vol. 2, pp. 19-33.
- Adam, Hussein M. & Ford, Richard. 1998. *Removing Barricades in Somalia: Options for Peace and Rehabilitation*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Adar, Korwa G. 2001. "Reconstruction of a Collapse State." *Conflict Trends* 2, pág. 12-18. En línea: http://www.accord.org.za/images/downloads/ct/ct_2001_2.pdf (página consultada el 23 de mayo, 2014).
- Adebowale, Shola. "Africom and Re-colonisation of Africa". *African Outlook Online website*. En línea: http://w3ww.africanoutlookonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4745:aficom-and-recolonisation-of-africa&catid=96:allcomers&Itemid=54 (página consultada el 27 de marzo, 2014) (sin fecha).
- Adedeji, Adebayo. 2007. *Audit of the African Union*. Addis Abeba: Unión Africana, 18 de diciembre.
- Adler, Emmanuel. 2002. "Constructivism and International Relations", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Londres: SAGE Publications Ltd, pp.95-118.
- Adler, Emmanuel & Barnett, Michael. 1998. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Adogamhe, Paul G. 2008. "Pan-Africanism Revisited: Vision and Reality of African Unity and Development". *African Review of Integration*, Vol.2 (2), julio, pp.1-34.
- Africa-EU Partnership. 2013. "New EU Aid to Strengthen Security in Somalia", 10 de setiembre. En línea: <http://www.africa-eu-partnership.org/newsroom/all-news/new-eu-aid-strengthen-security-somalia> (página consultada el 20 de mayo, 2014).
- African Partnership Forum. "Focus Issue 11: Peace And Security". En línea: <http://www.africapartnershipforum.org/meetingdocuments/42338420.pdf> (página consultada el 18 de marzo, 2012) (sin fecha).

AFRICOM. 2014. "Home: AFRICOM. US African Comand". AFRICOM. Última actualización: 24-29 de marzo. En línea: <http://www.africom.mil/> (página consultada el 27 de marzo, 2014)

Afrique Express.com. 2001. "OUA / UA (Union Africaine). Kadhafi force la naissance de l'Union africaine". *Afrique Express* No. 225, 15 de marzo. En línea: <http://www.afrique-express.com/homesafex/pagesaccueil/oua/225naissanceunionafricaine.htm> (página consultada el 28 de marzo, 2014).

- Ahmed Mohamed, Ibrahim Sh. 2010. "Does Civil Society in a Stateless Environment Hinder or Help in Reestablishing the State?: The Case of Somalia", Artículo presentado en la conferencia anual de National Civic Forum, *Somalia: Exploring a Way Out*, Nairobi (Kenya), diciembre 19 a 24. En línea: http://ke.boell.org/sites/default/files/ncf_somalia_exploring_a_way_out_book.pdf (página consultada el 18 de septiembre, 2014).
- Ainte, Abdihakim. 2013. "Shoving Elusive Democracy on Somalia", *The Nordic Africa Development Policy*, 15 de septiembre. En línea: <http://naiforum.org/2013/09/dont-shove-elusive-democracy-on-somalia/>(página consultada el 22 de mayo, 2014).
- Albert, Isaac O. 2010. "Understanding Peace in Africa", en David Francis (ed), *Peace & Conflict in Africa*, New York: Zed Books Ltd, pp. 31-45.
- All Africa.com. 1998. "OAU Wants Subregional Brigades for African Force", *Panafrican News Agency*, 9 de marzo. En línea: <http://allafrica.com/stories/199803090005.html> (página consultada el 16 de enero, 2012).
- Allen, Chris. 1999. "Warfare, Endemic Violence & State Collapse in Africa". *Review of African Political Economy*, vol.26 (81), pp.367-384.
- Amerom, Marloes van & Buscher, Bram. 2005. "Peace Parks in Southern Africa: Bringers of an African Renaissance?" *Journal of Modern African Studies*, 43 (2), junio 2005, pp. 159-182.
- Amnesty International. 2014. *No Place like Home. Returns and Relocations of Somalia's Displaced*. Londres (Reino Unido). En línea: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/001/2014/en/109361a7-4d78-493c-94ed-7d76d81faa6b/afr520012014en.pdf> (página consultada el 18 de septiembre, 2014).

- Annan, Kofi. 2004. "The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa". *African Renaissance*, Vol 1 (3), Noviembre-diciembre. En línea: <http://www.hollerafrica.com/pdf/African%20Renaissance.text.pdf> (página consultada el 24 de marzo, 2014), pág-9-49.
 - 2005. *In Larger Freedom, Towards Security, Human Rights and Development for All*. Naciones Unidas. Nueva York: EEUU, 21 de marzo. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005 (página consultada el 1 de mayo, 2014).

Arman, Abukar. 2014. "Somalia: African Solutions for African Problems? Interventions from Neighbours have not Brought Somalia the Promise Peace". *Aljazeera*, última actualización 09 de mayo, 2014, 11:23am. En línea: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/05/somalia-african-solutions-africa-20145812280255662.html> (página consultada el 12 de septiembre, 2014).

Atta-Asamoah, Andrews. 2013. "Long Walk to Restoration: Lessons from Somalia's Transition Process". *Institute for Security Studies*, Situation Report, 9 de julio. En línea: <http://www.issafrica.org/publications/situation-reports/long-walk-to-restoration-lessons-from-somalias-transition-process> (página consultada el 22 de mayo, 2014).

Atta-Asamoah, Andrews & Ramis Seguí, Neus. 2014. "Somalia: Fighting the Odds in the Search for Peace after the Transition". *Institute for Security Studies*, Situation Report, marzo 2014. En línea: <http://www.issafrica.org/uploads/SitRep5Mar14.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).

Attisso, Fulbert Sassou. 2008. *De l'Unité Africaine de Nkrumah à la Unión Africana de Kadhafi*. Paris: L'Harmattan.

Balthasar, Dominik, 2013. "Al-Shabab's Kenya Attack – Avoiding the Pitfalls of a Military Response", *United States Institute of Peace*, 29 de octubre. En línea: <http://www.usip.org/olivebranch/al-shabab-s-kenya-attack-avoiding-the-pitfalls-of-military-response> (página consultada el 22 de mayo, 2014).

Barnes, Cedric & Hassan, Harun. 2007. "The Rise and Fall of Mogadishu's Islamic Courts". *Chatham House*, briefing paper. En línea: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/bpsomalia0407.pdf> (página consultada el 13 de mayo, 2014).

Bayoumy, Yara. 2012. "Somalia's Old Problems Little Path to New Future". *Reuters*, 20 de agosto. En línea: <http://uk.reuters.com/article/2012/08/20/uk-somalia-politics-idUKBRE87J05G20120820> (página consultada el 13 de noviembre, 2013).

BBC. 2005. "Somali 'jihad' on Foreign Troops". 25 de marzo. En línea: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4382311.stm> (página consultada el 13 de mayo, 2014).

Begby Endre & J. Peter Burgess. 2009. "Human Security and Liberal Peace". *Public Reason* 1 (1), pp. 91-104.

- Bellamy Alex. 2008. 'The "Next Stage" in Peace Operations Theory', en Bellamy y Paul Williams (eds), *Peace Operations and Global Order*. Londres: Routledge, pp. 17–38.
- Bellamy, Alex J. & Williams, Paul. 2004. "Introduction: Thinking Anew about Peace Operations". *International Peacekeeping*, Vol.11 (1), pp.1–15.
 - 2007. "Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond." *International Peacekeeping*, Vol. 11 (1), pp. 183-212.
 - 2011. "The new Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect". *Chatham House*, num. 87. En línea: https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/87_4BellamyWilliams.pdf (página consultada el 5 de octubre, 2014).
- Berman, Eric G. 2002. "French, UK and US Policies to Support Peacekeeping in Africa. Current Status and Future Prospects." *Norwegian Institut of International Affairs*, No.622. En línea: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=27361> (página consultada el 24 de marzo, 2014).
- Berman, Eric G. & Sams, Katie E. 1997. *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*. New York: United Nations.
- Besada, Hany; Goetz, Ariane & Werner, Karolina. 2010. "African Solutions for African Problems and Shared R2P", en Hany Besada (ed.), *Crafting an African Security Architecture. Addressing Regional Peace and Conflict in the 21st Century*, Burlington: Ashgate Publishing Company, pp. 1-15.
- Besteman, Catherine Lowe; Cassanelli, Lee V. 1996. *The Struggle for Land in Southern Somalia. The War Behind the War*. London: Westview.
- Bischoff, Paul-Henri. 2008. "Pan-African Multilateralism: Transformative or Disconnected?" *Politikon*, No. 35 (2), pág. 177-195.
- Blair, Tony.1999. 'The Blair Doctrine', presentado en *Economic Club of Chicago*, 22 abril. En línea: http://www.pbs.org/newshour/bb/international-jan-june99-blair_doctrine4-23/ (página consultada el 24 de marzo, 2014).
- Bongartz, Maria. 1997. "The United Nations in Somalia." En *Mending Rips in the Sky: Options for Somali Communities in the 21st Century*, ed. Adam, Hussein M. & Ford, Richard. pp. 579–594. Lawrenceville: Red Sea Press.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Naciones Unidas. Nueva York: EEUU. En línea: http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf (página consultada el 23 de marzo, 2014).
 - 1995. *Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. Naciones Unidas. Nueva York: EEUU. En línea: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32315.html> (página consultada el 2 de setiembre, 2014).
 - 1999. *Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga*. Nueva York: Random House.

- Bradbury, Mark. 1994. *The Somali Conflict: Prospects for Peace*. Oxford: Oxfam Working paper.
 - 2010. "State-building, Counterterrorism, and Licensing Humanitarianism in Somalia," *Feinstein International Center*, Briefing paper, pp. 2-7. En línea: http://www.humanitarianforum.co.uk/data/files/statebuilding_somalia.pdf (página consultada el 21 de mayo, 2014).
 - 2012. "Can the London Conference on Somalia Get It Right this Time?," *Conciliation Resources*. En línea: <http://www.c-r.org/resources/can-london-conference-somalia-get-it-right-time> (página consultada el 21 de mayo, 2014).

- Bradbury, Mark and Healy, Sally. 2010. "Endless War: a brief history of the Somali conflict". *Accord*, issue 21. En línea: http://www.c-r.org/sites/default/files/Accord%2021_3Endless%20war_a%20brief%20history_2010_EN_G.pdf (página consultada el 25 de octubre, 2012).

- Brahimi, Lakhdar. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Nueva York: Naciones Unidas. En línea: <http://www.unrol.org/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf> (página consultada el 5 de mayo, 2014).

- Brickhill, Jeremy. 2010. "Whose Peace is it Anyway? Connecting Somali and International Peacemaking ". *Accord* 21 (7). En línea: <http://www.c-r.org/accord-article/security-and-stabilization-somalia> (página consultada el 25 de octubre, 2012).

- Bryden, Alan; Donais, Timothy; Hänggi, Heiner. 2005. "Shaping a Security Governance Agenda in Post-Conflict Peacebuilding". *Geneva Centre For The Democratic Control of Armed Forces (Dcaf)*, Policy Paper, num. 11. En línea: file:///C:/Users/user/Downloads/PP11_security-governance-post-conflict-peacekeeping.pdf (página consultada el 5 de octubre, 2012).

- Bujra, Abdalla & Solomon, Hussein. 2004. *Perspectives on the OAU/AU and Conflict Management in Africa*. Oxford: African Books Collective Ltd.

- Buzan, Barry, Waever, Ole & de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

- Call Charles T. & Cook, Susan E. 2003. "On Democratization and Peacebuilding". *Global Governance* 9, pp.233-246.

- CCTV. 2012. "UN Report Cites Massive Corruption in Somali Gov't", 23 de julio. En línea: <http://english.cntv.cn/program/afrialive/20120723/100317.shtml> (página consultada el 27 de septiembre, 2014).

- Central Intelligence Agency. *The World Factbook (CIA): Somalia*. Gobierno de los EEUU. En línea: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/so.html> (página consultada el 12 de noviembre, 2012).

- Chambers, Simone & Kymlicka, Will. 2002. *Alternative Conceptions of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press.

- Chandler, David. 2010. "The Uncritical Critique of 'Liberal Peace'", *Review of International Studies*. En línea: http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/RIS%20-%20Uncritical%20Critique%20of%20Lib%20Peace.pdf (página consultada el 3 de septiembre, 2014).
- Charbonneau, Louise. 2013. "Up to 3,000 African Peacekeepers Killed in Somalia since 2007: U.N.", *Reuters*, 8 de mayo. En línea: <http://www.reuters.com/article/2013/05/09/us-somalia-peacekeepers-deaths-idUSBRE94812020130509> (página consultada el 27 de septiembre, 2014).
- Charrett, Catherine. 2009. "A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security". *International Catalan Institute for Peace*, número 7. En línea: http://www20.gencat.cat/docs/icip/Continguts/Publicacions/WorkingPapers/Arxiu/WP7_ANG.pdf (página consultada el 9 de mayo, 2014).
- CIVIC (Campaign for Innocent Victims in Conflict). 2011. *Civilian Harm in Somalia: Creating an Appropriate Response*. Washington (EEUU). En línea: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2845.pdf (página consultada el 2 de octubre, 2013).
- Cilliers, Jakkie. 2002. "Peace, Security and Democracy in Africa? A Summary of Outcomes from 2002 OAU/AU Summits in Durban". *Institute for Security Studies*, No 60. Occasional Paper. En línea: <http://www.issafrica.org/PUBS/PAPERS/60/Paper60.html> (página consultada el 14 de abril, 2009).
- 2008. "The African Standby Force: an Update on Progress". *Institute for Security Studies*, Paper 160. En línea: <http://www.issafrica.org/uploads/Paper160.pdf> (página consultada el 14 de mayo de 2014).
- Cilliers, Jack; Boshoff Henri & Festus, Aboagye. 2010. "Somalia: the Intervention Dilemma". *Institute for Security Studies*, Policy brief no. 20. En línea: <http://www.issafrica.org/uploads/No20Aug2010Somalia.pdf> (página consultada el 30 de mayo, 2014)
- Cilliers, Jakkie & Sturman, Kathryn. 2004. "Challenges Facing the AU's Peace and Security Council". *African Security Review* 13(1), pp. 97-104.
- Cillier, Jakkie & Pottgieter, J. 2010. "The African Standby Force". En Ulf Engel & Joao Gomes Porto (ed.), *Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Surrey: Ashgate, pp.111-141.
- Clapham, Christopher. 2001. "Sierra Leone: the global-local politics of state collapse and attempted reconstruction". *Failed States Conference*, Florencia (Italia), 10-14 de abril, 2001. En línea: http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed_states/2001/papers/CLAPHAM2.pdf (página consultada el 23 de marzo, 2014).
- Clark, Jeffrey. 1992. "Debacle in Somalia", *Foreign Affairs*, Vol. 72 (1), pp.109-123.

- Cohn, Marjorie. 2011. "The Responsibility to Protect. The Cases of Libya and Ivory Coast". *Global Research*, 16 de mayo. En línea: <http://www.globalresearch.ca/the-responsibility-to-protect-the-cases-of-libya-and-ivory-coast/24799> (página consultada el 5 de octubre, 2014).
- Comisión de la seguridad humana. 2003. *La seguridad humana, ahora*. En línea: http://www.unocha.org/humansecurity/chs/finalreport/Outlines/outline_spanish.pdf (página consultada el 2 de septiembre, 2014).
- Consejo Europeo. 2011. *Council Conclusions on the Horn of Africa num.16858/11*, Unión Europea, 14 de noviembre. En línea: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st16/st16858.en11.pdf> (página consultada el 25 de marzo, 2014).
- Covarubias, Ana & Ortega, Daniel. 2007. *La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI*. México DF: El Colegio de Mexico AC.
- Cramer, Christopher. 2006. *Civil War is not a Stupid Thing. Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst & Company.
- Crisis Group. 2012. *Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed*, Africa Briefing N°87, 22 de febrero. En línea: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/somalia/B087-somalia-an-opportunity-that-should-not-be-missed.aspx> (página consultada el 21 de mayo, 2014).
- CSSDCA (Conference on Security, Stability Development and Co-operation in Africa). 2002- *Memorandum of Understanding on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*, Durban (Sudáfrica). En línea: http://www.africa-union.org/structure_of_the_commission/csscda.htm (página consultada el 23 de enero, 2012).
- Dallaire, Roméo.2010. "Meeting the Demand for Intervention: The Promise of African Security Architecture", en Hany Besada (ed.), *Crafting an African Security Architecture. Addressing Regional Peace and Conflict in the 21st Century*, Burlington: Ashgate Publishing Company, pp. xvii-xxvi.
- De Coning, Cedric. 2006. "The Future of Peacekeeping in Africa". *Conflict Trends*, Issue 3. En línea: http://www.accord.org.za/downloads/ct/ct_2006_3.pdf (página consultada el 17 de noviembre, 2011).
 - 2007. "Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions". *NUPI (Norsk Utenrikspolitisk Institutt)*, Security and practices series, num.5. En línea: file:///C:/Users/user/Downloads/2007_Coherence_Coordination_UN_Peacebuildi ng.pdf (página consultada el 5 de octubre, 2014).
- De Young, Karen. 2006. "U.S Sees Growing Threats in Somalia. Al-Qaeda's Influence, Possible War With Ethiopia Are Concerns". *Washington Post*, 18 de diciembre. En línea: <http://www.washingtonpost.com/wp->

- dyn/content/article/2006/12/17/AR2006121701184.html (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- De Waal, Alex. 2012. "The Contest over Peace and Security in Africa". *Open Security. Contemporary Conflicts*. En línea: <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/alex-de-waal/contest-over-peace-and-security-in-africa> (página consultada el 22 de febrero, 2012).
 - Dersso, Solomon A. 2011. "The African Stanby Force. Its Role and Potential as One of the AU's Response Mechanisms". *Institute for Security Studies*, Paper 209. En línea: <file:///C:/Users/user/Downloads/Chapt07.pdf> (página consultada el 14 de mayo, 2014).
 - Dedring, Juergen. 2004. "Human Security and the UN Security Council". En *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-building. IPSHU English Research Report Series*, Num.19. En línea: <http://home.hiroshima-u.ac.jp/heiwa/Pub/E19/Chap3.pdf> (página consultada el 1 de setiembre, 2014).
 - Deutsch, Karl W. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area-International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
 - Duffield, Mark. 2001. *Las Nuevas Guerras en el Mundo Global. La Convergencia entre Desarrollo y Seguridad*. Madrid: Los libros de la Catarata.
 - 2002. "Social Reconstruction and the Radicalization of Development: Aid as a Relation of Global Liberal Governance." *Development and Change*, Vol.33 (5), pp.1049-1071.
 - Durch, William J; Earle, Caroline R.; Holt, Victoria K.; Shanahan, Moira K. 2003. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Washington: The Henry L. Stimson Center. En línea: <http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/BR-CompleteVersion-Dec03.pdf> (página consultada el 5 de mayo, 2014).
 - El Abdellaoui, Jamila. 2009. "The Panel of the Wise. A Comprehensive Introduction to a Critical Pillar of the African Peace and Security Architecture". *Institute for Security Studies Paper* 193. En línea: <http://www.issafrica.org/uploads/PAPER193.PDF> (página consultada el 01 de abril. 2014).
 - Engel, Ulf & Gomes Porto, Joao. 2010. *Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*. Surrey: Ashgate.
 - Englehart, Neil A. 2007. "Governments Against States: The Logic of Self-Destructive Despotism", *International Political Science Review* 28(2), pp. 133-153
 - Ero, Comfort. 2013. "The problems with African Solutions". *International Crisis Group*, 2 de diciembre. En línea: <http://blog.crisisgroup.org/africa/2013/12/02/the-problems-with-african-solutions/> (página consultada el 12 de setiembre, 2013).
 - Essy, Amara. 2002. "We will Deliver the African Union in Durban." *The Free Library*, entrevista, 1 de junio. En línea: [http://www.thefreelibrary.com/Amara Essy: 'we will deliver](http://www.thefreelibrary.com/Amara+Essy:+%27we+will+deliver)

- [the African Union in Durban'. \(The...-a087146558](#) (página consultada el 14 de abril, 2009).
- EEUU. 2012. "Background Note: Somalia". Departamento de Estado. Última actualización: 20 de abril, 2012. En línea: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2863.htm> (página consultada el 17 de octubre, 2012).
 - EEUU. 2013. "African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA) Program". Departamento de Estado. Última actualización: 6 de febrero. En línea: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/203841.htm> (página consultada el 25 de marzo, 2014).
 - EUNIDA (The European Network of Implementing Development Agencies). 2013. *Support to Somali Federal Government. Inception Report*, 28 de junio.
 - Faal, Mohammed; Francis, David; Kabia, John; Ramsbotham, Alex. 2005. *Dangers of Co-deployment: UN Co-operative Peacekeeping in Africa*. Hampshire: Ashgate.
 - Falcão Escorrega, Luis Carlos. 2011. "African Peace and Security Architecture: A Strategic Analysis". *U.S. Army Command and General Staff College*. Leavenworth County, Kansas (EEUU). En línea: [file:///C:/Users/user/Downloads/nps55-022212-03%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/nps55-022212-03%20(1).pdf) (página consultada el 1 de abril, 2014)
 - Fawcett, Louise & Hurrell, Andrew. 1995. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford University Press. Oxford: England.
 - Fearon, J.D. and Laitin, D.D. 2000. 'Violence and the Social Construction of Ethnic Identity', *International Organization* 54 (4), pp. 845–877.
 - Finnemore, Martha & Barnett, Michael. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca (N.Y.): Cornell University Press.
 - Fitz-Gerald, Ann & Lalá, Anicia (eds.). 2004. *Networking the Networks: Supporting Regional Peace and Security Agendas in Africa*. Shrivenham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR).
 - Francis, David. 2008. *Peace & Conflict in Africa*. New York: Zed Books Ltd.
 - 2010. "Introduction: Peace and Conflict in Africa 50 Years on: New Challenges and Opportunities" en *ICIP Conference: Peace and Conflict in Africa 50 Years On: New Challenges and Opportunities*, Barcelona, Noviembre 3-5.
 - Franke, Benedikt. 2006. "In Defense of Regional Peace Operations in Africa". *Journal of Humanitarian Assistance*, 26 de febrero. En línea: <http://sites.tufts.edu/jha/files/2011/04/a185.pdf> (página consultada el 24 de marzo, 2014), pp.1-14.
 - 2008. "Africa's Evolving Security Architecture and the Concept of Multilayered Security Communities". *Cooperation and Conflict*, 43(3), pp. 313-340.
 - 2010a. *Security Cooperation in Africa. A Reappraisal*. Colorado: First Forum Press

- 2010b. "Steady but Uneven Process. The Operationalization of the African Standby Force, en Hany Besada (ed.), *Crafting an African Security Architecture. Addressing Regional Peace and Conflict in the 21st Century*, Burlington: Ashgate Publishing Company, pp. 179-200.
- *Freedom House*. "Home page", Washington, D.C. (EEUU). En línea: <http://www.freedomhouse.org/> (página consultada el 16 de mayo, 2014).
- Freear, Matt & De Coning, Cedric. 2013. "Lessons from the African Union Mission for Somalia (AMISOM) for Peace Operations in Mali". *Stability: International Journal of Security & Development*, 2 (2).
- Galtung, J. 1967. *Theories of Peace. A Synthetic Approach to Peace Thinking*. Oslo: International Peace Research Institute. En línea: http://www.transcend.org/files/Galtung_Book_unpub_Theories_of_Peace_-_A_Synthetic_Approach_to_Peace_Thinking_1967.pdf (página consultada el 13 de octubre, 2014).
- Gates, Henry Louis, & Appiah, Kwame Anthony. 2003. *Africana: The Encyclopedia of the African and African-American Experience*. New York: Basic Civitas Group.
- Genugten, Saskia van. 2011. "Libya after Gadhafi". *Survival: Global Politics and Strategy*. Volumen 53 (3), pp. 61-74.
- Gettleman, Jeffrey. 2007. "Somaliland is an Overlooked African Success Story". *New York Times*, 6 de marzo. En línea: http://www.nytimes.com/2007/03/06/world/africa/06iht-somalia.4818753.html?pagewanted=all&_r=0 (página consultada el 28 de mayo, 2014).
- Gills, Barry. 1993. *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*. London: Pluto Press.
- Gills, Barry & Rocamora, Joel. 1992. "Low Intensity Democracy." *Third World Quarterly*, 13 (3), pp. 501-523.
- Global Policy Forum. 2002. *An Agenda for Peace Ten Years On*. Nueva York (EEUU), 3 de febrero. En línea: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32320.html> (página consultada el 4 de octubre, 2014).
- Gobierno del Reino Unido. 2013. *Somalia Conference 2013: Communiqué*. Publicado el 7 de mayo". En línea: <https://www.gov.uk/government/news/somalia-conference-2013-communicue> (consultado el 29 de mayo, 2014).
- Grasa, Rafael. 2007. "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana. De la teoría al programa político y la operacionalización". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, num. 76 p.9-46. En línea: http://www.cidob.org/es/publicacions/revistes/revista_cidob_d_afers_internacionals/seguridad_humana_conceptos_experiencias_y_propuestas (página consultada el 01 de mayo, 2014).

- Gutiérrez Terán, I. 2007. *Somalia: clanes, Islam y terrorismo internacional*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Calif: Stanford University Press.
 - 1964. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press
 - 1970. "The Study of Regional Integration: Reflection on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, Vol. 24, pp. 607-646.
- Harvard University. 2012. "Countering Terror in Humanitarian Crises: The Challenges of Delivering Aid to Somalia". *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research (Harvard University)*, Cambridge (EEUU).
En línea: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Somalia%206-30-12%20final.pdf> (página consultada el 22 de marzo, 2014).
- Hashim, Alice Bettis. 1997. *The Fallen State: Dissonance, Dictatorship and Death in Somalia*. Lanham: University Press of America.
- Heathershaw, John. 2008. "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding". *Millennium - Journal of International Studies*, 36, pp. 597 -621.
- Hettne, Bjorn & Soderbaum, Fredrik. 2006. 'Theorising the Rise of Regionness' *Politikon: South African Journal of Political Studies*, Volume 33, Issue 1.
- HIIK (Heidelberg Institute for International Conflict Research). 2010. *Conflict Barometer 2010*. Heidelberg: Alemania. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg. En línea: http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf (página consultada el 16 de mayo, 2014).
 - 2011. *Conflict Barometer 2011*. Heidelberg: Alemania. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg. En línea: http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2011.pdf (página consultada el 16 de mayo, 2014).
 - 2012. *Conflict Barometer 2012*. Heidelberg: Alemania. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg. En línea: http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2012.pdf (página consultada el 16 de mayo, 2014).
 - 2013. *Conflict Barometer 2013*. Heidelberg: Alemania. Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Heidelberg. En línea: http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2013.pdf (página consultada el 16 de mayo, 2014).
- Hull, Cecilia. 2013. "The Role of the African Union Mission in Somalia. AMISOM - Peacekeeping Success or Peacekeeping in Regress?". *FOI, Swedish Defense Research Agency*. Stockholm, Suecia. En línea: <http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Afrika/Hull%20Wiklund,%20The%20Role%20of%20the%20African%20Union%20Mission%20in%20Somalia,%20FOI%202013.pdf> (página consultada el 30 de junio, 2014).

- Hull, Cecilia & Svensson, Emma. 2008. "African Union Mission on Somalia (AMISOM). Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges." *FOI Swedish Defense Research Agency*. Stockholm (Suecia). En línea: <http://www.foi.se/en/Our-Knowledge/Security-policy-studies/Africa/Publications/> (página consultada el 11 de noviembre, 2012).
 - Human Rights Watch. 2007. *Shell-Shocked: Civilians under Siege in Mogadishu*. Volumen 19, num.12 (a). En línea: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/somalia0807webwcover.pdf> (página consultada el 24 de noviembre, 2014).
 - 2010. *Harsh War, Harsh Peace. Abuses by al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia*, 19 de abril. En línea: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/somalia0410webwcover_0.pdf (página consultada el 26 de mayo, 2012).
 - Hussein, Mohammud A. 2012. "From AMIB to AMISOM. The Need for Institutional and Mandate Clarity in APSA". *Institute for Security Studies*, paper 239. En línea: <http://www.issafrica.org/uploads/Paper239.pdf> (página consultada el 13 de mayo, 2014).
 - ICIP. 2011. *Costa d'Ivori. Un any després. Institut Català Internacional per la Pau*. Número 11. En línea: <http://www.icip-perlapau.cat/revista/numero-11-desembre-2011/> (página consultada el 11 de febrero, 2012).
- IGAD (Intergovernmental Authority on Development). 2005. *Communiqué of the 24th Ordinary Session of the IGAD Council of Ministers on Somalia*. Nairobi, Kenya, 18 de marzo. En línea: http://www.aigaforum.com/Documents_on_Somalia.pdfhttp://www.aigaforum.com/Documents_on_Somalia.pdf (página consultada el 13 de noviembre, 2012).
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect Report*. Ottawa, Canada: International Commission on Intervention and State Sovereignty. En línea: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (página consultada el 24 de marzo, 2014).
 - ISS (Institut for Security Studies). 2012a. "Somalia: Country Analysis". *Peace and Security Council Report* (ISS) num.30. En línea: <http://www.issafrica.org/publications/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-30> (página consultada el 24 de mayo, 2014).
 - 2012b. "Somalia: Country Analysis". *Peace and Security Council Report* (ISS) num.39. En línea: <http://www.issafrica.org/publications/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-39> (página consultada el 24 de mayo, 2014).
 - 2013. "AMISOM Mission Analysis", *Peace and Security Council Report* (ISS) num. 46. En línea: <http://www.issafrica.org/publications/peace-and-security-council-report/peace-and-security-council-report-no-46> (página consultada el 24 de mayo, 2014).
 - Issa-Salwe, Abdisalam. 1996. *The Collapse of the Somali State: The Impact of the Colonial Legacy*. London: Haan.

- Jackson, R.H. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jama, Ibrahim Hashi. 2010. "Making the Somaliland Constitution and its Role in Democratization and Peace". *Accord*, issue 21, pp.89-91.
- Joala, Refiloe. 2012, "The Threat of Boko Haram and the Challenges to Peace, Security and Unity of Nigeria". *Institut for Security Studies*, Seminar Report, 2 de febrero. En línea: http://www.issafrica.org/eventitem.php?EID=786&utm_source=ISS%2BWeekly%2BNo%2B4&utm_medium=email&utm_campaign=SeminarBokoHaram (página consultada el 11 de febrero, 2012)
- Johnston, Alastair. 2001. "Treating International Institutions as Social Environments". *International Studies Quarterly* 45, (4), pp. 487-515.
- Jones, Sam. 2014. "Somalia Food Crisis: 50,000 Children 'at Death's Door". *The Guardian*, 8 de mayo. En línea: <http://www.theguardian.com/global-development/2014/may/08/somalia-food-crisis-children> (página consultada el 1 de julio, 2014).
- Katzenstein, Peter. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identities in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keller, Edmon. 1997. "Rethinking African Regional Security", en David Lake and Patrik Morgan (ed.), *Regional Orders: Building Security in a New World*, Pennsylvania State: University Press.
- Klingebiel S. 2005. *How much Weight for Military Capabilities? Africa's New Peace and Security Architecture and the Role of External Actors*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. En línea <http://www.die-gdi.de/uploads/media/2-2005.pdf> (página consultada el 28 de marzo, 2014).
- Kulish, Nicholas. 2013. "African Union and Somalia to Investigate Rape Accusation". *New York Times*, 15 Agosto 2013. En línea: http://www.nytimes.com/2013/08/16/world/africa/african-union-and-somalia-to-investigate-rape-allegations.html?_r=1& (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- Kumah-Abiwu, Felix & Ochwa-Echel, James. 2013. "Rethinking the Ideas of Pan-Africanism and African Unity: A Theoretical Perspective of Kwame Nkrumah's Leadership Traits and Decision Making". *The Journal of Pan African Studies*, vol.6 (6).
- Lauderdale, Pat & Amster, Randall. 1997. *Lives in the Balance: Perspectives on Global Injustice and Inequality*. Leiden: Brill.
- Lauderdale, Pat & Toggia, Pietro. 1999. "An Indigenous View of the New World Order: Somalia and Ostensible Rule of Law", *Journal of Asian and African Studies*, 34, pp. 157-177.

- Le Sage, Andre & Majid, Nisar. 2002. "The Livelihoods Gap: Responding to the Economic Dynamics of Vulnerability in Somalia", *Disasters*, 26(1), pp. 10–27.
- Leonard, David K. 2009. "Recreating Political Order: The Somali Systems Today", *Institute of Development Studies*, Working Paper 316.
- Levitt, Jeremy I. 2003. "The Peace and Security Council of the African Union: the Known Unknowns". *Transnational Law and Contemporary Problems*, 13, pp. 109-138.
- Lewis, Ioan M. 1996. *Making History in Somalia: Humanitarian Intervention in a Stateless Society*. Discussion Paper 6. London: London School of Economics Centre for the Study of Global Governance.
- Lewis, Ioan & Mayall, James. 1996. "Somalia." En James Mayall (ed), *The New Interventionism 1991 – 1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 94–124.
- Lippman, Walter. 1943. *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston: Little Brown and company.
- Loewenstein, Lara. 2010. "Al-Ittihad al-Islamiyya and Political Islam in Somalia". *Journal of International Affairs* (Bologna Center), vol. 13. En línea: <http://bcjournal.org/volume-13/al-ittihad-al-islamiyya-and-political-islam-in-somalia.html> (página consultada el 2 de octubre, 2014).
- Lotze, Walter & Kasumba, Yvonne. 2012. "AMISOM and the Protection of Civilian in Somalia". *Conflict Trends*, no. 2, pp.17-24.
- Louw, A.H. 2000. "The Concept of the African Renaissance as a Force Multiplier to Enhance Lasting Peace and Stability in Sub-Saharan Africa". *South African National Defence College*, Research Paper, Executive National Security Programme 02/2000.
- Lyons, Terrence & Samatar, Ahmed L. 1995. *From Somalia: State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*. Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Maasho, Aaron. 2013. "Ethiopian Troops Quit Somali city, but no Full Withdrawal Planned". *Reuters*, 22 de julio. En línea: <http://www.reuters.com/article/2013/07/22/us-ethiopia-somalia-idUSBRE96LOHX20130722> (página consultada el 26 de mayo, 2013).
- Mack, Andrew. 2004. "A Signifier of Shared Values", *International Security*, Security Dialogue, Volume 35, num. 3, pp. 366-367.
- Makgoba, M. W. (ed.), 1999. *African Renaissance : The New Struggle*. Johannesburg: Mafube.
- Maloka, Eddy t. 2001. "The South African, African Renaissance. Debate: a critique". *Polis*, Vol. 8, Numero Especial. En línea:

- <http://www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol8ns/maloka.pdf> (página consultada el 11 de septiembre, 2014).
- Marchall, Monty. 2005. "Conflict Trends in Africa, 1946-2004. A Macro-Comparative Perspective". *Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)*, 14 de octubre. En línea: <http://www.systemicpeace.org/africa/AfricaConflictTrendsMGM2005us.pdf> (página consultada el 14 de octubre, 2014).
 - Marchall, Roland. 2011. "The Rise of a Jihadi Movement in a Country at War", *CERI*, marzo 2011. En línea: http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/art_RM2.pdf (página consultada el 28 de septiembre, 2013).
 - Mateos, 2014. "La construcción de paz postbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona (Departamento de relaciones internacionales e integración europea). Fuente extraída de Tesis doctorales en red. En línea: <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/96422/omm1de1.pdf?sequence=1> (página consultada el 10 de octubre, 2014).
 - Matrak, Joelle. 2007. "Is Task-Sharing the Answer to UN Peacekeeping Problems?" *E-International Relations*, 31 de julio. En línea: <http://www.e-ir.info/?p=536> (página consultada el 9 de diciembre, 2011).
 - Mazzetti, Mark. 2006. "Efforts by C.I.A. Fail in Somalia, Officials Charge". *New York Times*, 8 de junio. En línea: <http://www.nytimes.com/2006/06/08/world/africa/08intel.html?pagewanted=all&r=0> (página consultada el 27 de septiembre, 2014).
 - Mbeki, Thabo. 1998. "The African Renaissance Statement of Deputy President, Thabo Mbeki". *UNISA (University of South Africa)*, Gallagher Estate, 13 de agosto. En línea: <http://www.unisa.ac.za/contents/colleges/docs/1998/tm1998/tm980813.pdf> (página consultada el 25 de marzo, 2014)
 - 1999. *African Renaissance: The New Struggle*. Johannesburg: Tafelberg Publishers
 - McDonald, Matt. 2008. "Securitisation and the Construction of Security". *European Journal of International Relations*, Volumen 14 (4), pág. 563–87.
 - Melber, Henning. 2001. "The New African Initiative and the African Union. A Preliminary Assesment and Documentation". *Nordiska Afrikainstitute. Current African Issues*, no.25. En línea: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:248858/FULLTEXT01.pdf> (página consultada el 25 de marzo, 2014).
 - Menkhaus, Kenneth. 2002. "Political Islam in Somalia", *Middle East Policy*, Vol IX (1), pág.109-123.
 - 2003. "Somalia: A Situation Analysis and Trend Assessment". *UNHCR Protection Information Section*, Department of International Protection. En línea:

- <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f7c235f4.pdf> (página consultada el 12 de noviembre, 2012), pág. 1-58.
- 2004. *Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism*. New York: Routledge.
 - 2007. "Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping", *International Security*, Vol. 31 (3), pág. 74-106.
 - 2012. "Somalia's 20-Year Experiment in Hybrid Governance", *World Politics Review*, 12 de agosto. En línea.
- <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12245/somalias-20-year-experiment-in-hybrid-governance> (página consultada el 12 de febrero, 2014).
- Migiro, Katy. 2011. "Somalia is World's Worst Humanitarian Disaster: UN," *Reuters*, julio 11. En línea: (<http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE76A0F720110711>) (página consultada el 12 de marzo, 2014).
 - Milliken, Jennifer & Krause, Keith. 2002. "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies", *Development and Change*, volume 33 (5), pp. 753-774.
 - Mills, Greg. 2012. 'AMISOM – An African Success Story?', *Brenthurst Foundation*, press release, 14 de octubre. En línea: http://www.thebrenthurstfoundation.org/a_sndmsg/news_view.asp?l=128773&PG=227 (página consultada el 12 de marzo, 2014).
 - Ministerio de asuntos exteriores de Japón. 2000. *Diplomatic Bluebook 2000. Toward the 21st Century-Foreign Policy for a Better Future*. En línea: <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2000/index.html> (página consultada el 15 de septiembre, 2014).
 - Mitrany David. 1968. "The Prospect of Integration: Federal or Functional?", en Joseph S. Nye (ed.), *International Regionalism*. Boston: Little Brown, pp. 43-72.
 - Moalim, Abdi. 2013. "AMISOM spokesman refutes casualty numbers, outlines long-term plans". *Sabahi online*, 22 de mayo. En línea: http://sabahionline.com/en_GB/articles/hoa/articles/features/2013/05/22/feature-01 (página consultada el 27 de septiembre, 2014).
 - Modirzadeh, Naz K.; Lewis, Dustin A.& Bruderlein, Claude. 2011. "Humanitarian Engagement under Counter-Terrorism: a Conflict of Norms and the Emerging Policy Landscape," *International Review of the Red Cross* No. 883. En línea: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/review/2011/irrc-883-modirzadeh-lewis-bruderlein.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - Morillas, Pol. 2007. "Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, num. 76 pp. 47-58. En línea: <file:///C:/Users/user/Downloads/55706-65256-1-PB.pdf> (página consultada el 1 de septiembre, 2014).
 - Møller, Bjørn. 2005. "The Pros and Cons of Subsidiarity. The Role of African Regional and Subregional Organisations in Ensuring Peace and Security in Africa", *Danish Institute for International Studies*, No. 2005/4, Working Paper, pp.1-68. En línea:

- <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=18629> (página consultada el 28 de marzo, 2014).
- 2009. "The African Union as a Security Actor: African Solutions To African Problems?" *Danish Institute for International Studies*, No. 57, Working Paper. En línea: <http://eprints.lse.ac.uk/28485/1/WP57.2Moller.AU.pdf> (página consultada el 30 de noviembre, 2011)
 - Muchie, Mammo, Lukhele-Olorunju, Phindil, Akpor, Oghenerobor B. 2013. *The African Union Ten Years After: Solving African Problems with Pan-Africanism and the African Renaissance*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
 - Mulugueta, Kidist. 2009. "The Role of Regional and International Organisations in Resolving the Somali Conflict: the Case of IGAD". *Friedrich Ebert-Stiftung*, Addis Abeba (Ethiopia).
 - Müller, Harald "Security Cooperation", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth A. Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, Londres: SAGE Publications Ltd, pp.369-391.
 - Murithi, Tim. 2007a. "The Responsibility to Protect, as Enshrined in Article 4 of the Constitutive Act of the African Union." *African Security Review* 16 (3), pág. 14-24. En línea: <file:///C:/Users/user/Downloads/Chapter3.pdf> (página consultada el 27 de marzo, 2014).
 - 2007b. "Institutionalising Pan-Africanism Transforming African Union Values and Principles into Policy and Practice". *Institute for Security Studies*, Paper 143, 4 de junio. En línea: <http://www.issafrica.org/publications/papers/institutionalising-pan-africanism-transforming-african-union-values-and-principles-into-policy-and-practice> (página consultada el 27 de marzo, 2014).
 - Murithi, Tim & Mwaura, Charles. 2010. "The Panel of the Wise". En Ulf Engel & Joao Gomes Porto (eds.), *Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Surrey: Ashgate, pág. 77-90.
 - Murunga, Godwin. 2007. "The State, its Reform George and the Question of Legitimacy in Kenya". En Klay Kieh Jr. (ed.), *Beyond State Failure and Collapse: Making the State Relevant in Africa*, Plymouth: Lexington Books, pp. 115-150.
 - Mwanasali, Musifiky. 2004. "Emerging Security Architecture in Africa". *Centre for Policy Studies*, Volúmen 17 (4). En línea: http://www.cps.org.za/cps%20pdf/pia17_4.pdf (página consultada el 30 de enero, 2012).
 - Nathan, Laurie. 2005. "Mediation and The African Union's Panel of The Wise". *Crisis States Research Centre LSE*. Discussion paper. Londres: Gran Bretaña. En línea: <http://eprints.lse.ac.uk/28340/1/dp10.pdf> (página consultada el 01 de abril, 2014).
 - Nantulya, Paul E. 2001. "The Gacaca System in Rwanda". *Conflict Trends* no.4. En línea: http://www.accord.org.za/images/downloads/ct/ct_2001_4.pdf (página consultada el 24 de marzo, 2014).

- Natsios, Andrew S. 1997. "Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos", en Walter Sheldon Clarke & Ira Herbst (eds.), *Learning From Somalia: the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder: Westview Press, pp. 77–95.
- NEPAD. 2014. "New Partnership for African Development". Última actualización del 09-06-2014. En línea: www.nepad.org (página consultada el 9 de junio, 2014)
- Newman, Edward. 2005. "Human Security: Mainstreamed despite the Conceptual Ambiguity", *Stair 1* (2), pág. 24-36.
 - 2010. "Critical Human Security Studies", *Review of International Studies*, num.36, pág. 77–94.
- *News from Africa*. 2005. "IGAD to Deploy Peacekeepers despite Opposition by Faction Leaders", 16 de marzo. En línea: http://www.newsfromafrica.org/newsfromafrica/articles/art_10145.html (página consultada el 13 de noviembre, 2012).
- Nhamoyebonde, Tichaona. 2010. "Africom is the Recolonization of Africa by the U.S." *Buziness Africa*, 14 de febrero. En línea: http://buzinessafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=184:africom-is-the-recolonization-of-africa-by-the-us&catid=13:diplomacy&Itemid=15&lang=fr (página consultada el 5 de diciembre, 2012).
- Nhema, Alfred & Tiyambe Zeleza, Paul. 2008. *The Resolution of African Conflicts. The Management of Conflict Resolution & Post-Conflict Reconstruction*. Oxford: James Currey Ltd.
- Nkrumah, Kwame. 1963. *L'Afrique doit s'unir*, Paris: Présence Africaine, (2eme édition, 1994).
- Notaras, Mark & Popovski, Vesselin . 2011. "The Responsibility to Protect". United Nations University, 5 de abril. En línea: <http://unu.edu/publications/articles/responsibility-to-protect-and-the-protection-of-civilians.html> (página consultada el 19 de septiembre, 2014).
- Okeke, Jide. 2011. "Why Humanitarian Aid in Darfur is not a Practice of the 'Responsibility to Protect'". *Nordiska Afrikainstitutet*, Discussion Paper 60. En línea: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:451276/FULLTEXT03.pdf> (página consultada el 24 de marzo, 2014).
- Okumu, Wafula. 2009. "The African Union: Pitfalls and Prospects for Uniting Africa". *Journal of International Affairs*, Vol. 62 (2), pp. 93-111.
- Oloo, Adams. 2010. "Capacity Building and Training for Peace Operations and Conflict Resolution in East Africa". *AISA (Africa Institute of South Africa)*, No. 17, Policy brief. En línea: <http://www.ai.org.za/wp-content/uploads/downloads/2011/11/No-17.-Capacity-Building-and-Training-for-Peace-Operations-and-Conflict-Resolution-in-East-Africa.pdf> (página consultada el 25 de marzo, 2014).

- Omeje, Kenneth C. 2008. "Understanding Conflict Resolution in Africa". A David J Francis (ed.), *Peace & Conflict in Africa*. New York: Zed Books Ltd, pp.31-45.
- ONUa (Organización de las Naciones Unidas). "Profile of Somalia". En línea: www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/somalia.pdf (página consultada el 1 de mayo, 2014).
 - ONUb. "Somalia. UNOSOM II: Mandate". Departamento de Mantenimiento de la Paz, ONU. En línea: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unosom2mandate.html> (página consultada el 1 de mayo, 2014).
 - ONUc. "United Nations Trust Fund for Human Security". En línea: <http://unocha.org/humansecurity/about-human-security/human-security-un> (página consultada el 2 de septiembre, 2014).
 - ONUd. "Security Council meeting for PoC". En línea: http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/sc_poc_meetings.pdf (página consultada el 29 de septiembre, 2014).
 - ONUe. "Post Cold War surge" (UN peacekeeping operations). En línea: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml> (página consultada el 4 de octubre, 2014).
 - 1992a. Resolution 751. Nueva York (EEUU), 24 de abril. En línea: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/751 (1992) (página consultada el 21 de mayo, 2014).
 - 1992b. Resolution 775. Nueva York (EEUU), 28 de agosto. En línea: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/410/10/IMG/N9241010.pdf?OpenElement> (página consultada el 21 de mayo, 2014).
 - 1992c. Resolution 794. Nueva York (EEUU), 3 de diciembre. En línea: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794 (página consultada el 21 de mayo, 2014).
 - 1993. Resolution 814. Nueva York (EEUU), 26 de marzo. En línea: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/IMG/N9322618.pdf?OpenElement> (página consultada el 21 de mayo, 2014).
 - 1994. *Further Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Somalia Submitted in Pursuance of Paragraph 14 of Resolution 897*. Nueva York (EEUU), 24 de mayo. En línea: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/224/74/PDF/N9422474.pdf?OpenElement> (página consultada el 1 de mayo, 2014).
 - 2006a. *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to the UNSC resolution 1630*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 4 de mayo. En línea: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Somalia%20S2006229.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2006b. "Security Council Approves African Protection, Training Mission in Somalia, Unanimously Adopting Resolution 1725". Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), Reunión 5579, 6 de diciembre. En línea: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8887.doc.htm> (página consultada el 13 de noviembre, 2012).
 - 2007a. *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to the UNSC Resolution 751 (1992)*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 18 de julio.

- En línea: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2007/436 (página consultada el 22 de noviembre, 2013).
- 2007b. *Resolution 1744*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 21 de febrero. En línea: <http://amisom-au.org/wp-content/uploads/2011/09/Resolution%201744%20%282007%29.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2007c. *Resolution 1772*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 20 de agosto. En línea: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/485/62/PDF/N0748562.pdf?OpenElement> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2008a. *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, Nueva York (EEUU). En línea: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2008b. *Prodi Report, Identical letters dated 24 December 2008 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*. Secretario General, Nueva York (EEUU), 31 de diciembre. En línea: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20S2008%20813.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2008c. *Resolution 1809*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 16 de abril. En línea: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Coop%20w%20Reg%20Orgs%20SRES1809.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2008d. *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 16 de julio.
 - 2008e. *Resolution 1814*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 15 de mayo.
 - 2008f. *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 17 de noviembre.
 - 2009a. *Report of the Secretary-General on the Situation in Somalia*. Secretario General, Nueva York (EEUU), 9 de marzo.
 - 2009b. *Resolution 1863*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 16 de enero.
 - 2009c. *Report of the Secretary-General on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1872*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 2 de octubre.
 - 2010a. *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853 (2008)*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 10 de marzo.
 - 2010b. *Resolution 1964*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 22 de diciembre.
 - 2010c. *Report of the Secretary-General on Somalia*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 11 de mayo.
 - 2010d. *Report of the Secretary-General on Somalia*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 30 de diciembre.
 - 2010e. *Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations*. Asamblea General, sesión 65, Nueva York (EEUU), 14 de octubre.

- 2011a. *Report of the Secretary-General on Somalia*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 30 de agosto.
 - 2011b. *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Resolutions 751 (1992) and 1907 (2009)*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 18 julio.
 - 2012a. *Report of the Secretary-General on Somalia*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 31 de enero.
 - 2012b. *6701st Meeting of the UNSC*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 11 de enero.
 - 2012c. *Resolution 2036*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 22 de febrero.
 - 2012d. *Resolution 2073*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 7 de noviembre.
 - 2012e. *Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2002 (2011)*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 13 de Julio.
 - 2012f. *UN Strategic Review.Final Draft Report. September – December 2012*. Nueva York (EEUU), septiembre-diciembre.
 - 2013a. *Resolution 2093*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 6 de marzo.
 - 2013b. *Letter dated 14 October 2013 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 14 de octubre.
 - 2013c. *Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2060 (2012)*. Consejo de Seguridad, Nueva York, 12 de julio.
 - 2013d. *Resolution 2093, adopted by the Security Council at its 6929th meeting*. Consejo de Seguridad, Nueva York, 6 de marzo.
 - 2013e. *Resolution 2124, adopted by the Security Council at its 7056th meeting*. Consejo de Seguridad, Nueva York, 12 de noviembre.
 - 2013f. *Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2060 (2012)*, Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 12 julio.
 - 2013g. *Report of the Secretary-General on Somalia*. Consejo de Seguridad, Nueva York (EEUU), 31 de mayo.
 - 2014. *Resolution 2142, adopted by the Security Council at its 7127th meeting* Consejo de Seguridad, Nueva York, 5 de marzo.
- Ottaway Marina. 2002. "Rebuilding State Institutions in Collapsed States". *Development and Change*, Volume 33 (5), pp. 1001–1023.
 - OUA (Organización de la Unidad Africana). 1963. *Charter of the OAU*. Addis Abeba (Etiopia). En línea: http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf (página visitada el 23 de noviembre, 2014).
 - 1990. *Declaration on the Political and Socio-Economic Situation in Africa and the Fundamental Changes Taking Place in the World*. Addis Abeba (Etiopia), 11 de julio. En línea: http://www.aucharter.org/index.php?option=com_content&view=article&id=25:declaration-on-the-political-and-socio-economic-situation-in-africa-and-the-fundamental-changes-taking-place-in-the-world&catid=15:documents&Itemid=5 (página consultada el 16 de enero, 2012).

- 1993. *Declaration of the Assembly of Heads of State and Government on the Establishment within the OAU of a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*. Cairo (Egipto), 28-30 de junio. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/ahg-decl-3-xxix-e.pdf> (página consultada el 25 de marzo, 2014).
- 1999. *Declaration of Syrte*. Sirte (Libia), 8-9 de septiembre, 1999. En línea: http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblee%20fr/ASS99b.pdf (página consultada el 18 de diciembre, 2011).
- 2000. *Declarations et décisions adoptées par la 36ème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement*. Lomé (Togo), 10–12 de julio. En línea: http://www.africa-union.org/Official_documents/Assemblee%20fr/ASS00.pdf (página consultada el 1 de enero, 2012).
- Pan African News Wire. 2011. “AFRICOM/NATO/ICC – New Imperialist Tools for Third World Re-colonization”, *NAYSO Bulletin*, vol.50 (6), 29 de junio. En línea: <http://panafricannews.blogspot.com.es/2011/06/nayso-report-africomnatoicc-are.html> (página consultada el 27 de marzo, 2012).
- *Panapress*. 2005. “Meeting on Proposed African Union Government Opens in Nigeria”. 12 de noviembre, 2005. En línea: <http://www.panapress.com/Meeting-on-proposed-African-union-govt-opens-in-Nigeria--13-575907-18-lang4-index.html> (página consultada el 10 de septiembre, 2014).
- Parellada, Gemma. 2011. “El éxodo de refugiados somalíes desborda los campos de Kenia”. *Público*, 21 de julio, 2011. En línea: <http://www.publico.es/internacional/388039/el-exodo-de-refugiados-somalies-desborda-los-campos-de-kenia> (página consultada el 25 de junio, 2014).
 - 2013. “Hambruna en el cuerno de África - Dadaab, julio 2011” (material audiovisual). CNN, 31 de mayo 2013. En línea: <http://vimeo.com/67418566> (página consultada el 25 de junio, 2014).
- Paris, Roland. 2001. “Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?” *International Security*, Vol. 26 (2), pp. 87–102.
 - 2004a. *At War's End: Building Peace after Civil War Conflict*. Cambridge: University Press.
 - 2004b. “Still an Inscrutable Concept”, *Security Dialogue*, Volume 35 (3), pp. 370-372.
- Paris Roland & Sisk Timothy D. 2007. *Managing Contradictions: the Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding* International Peace Academy. New York: International Peace Academy.
- Peoples, Columba & Vaughan-Williams, Nick. 2010. *Critical Security Studies: An Introduction*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Pérez de Armiño, Karlos & Areizaga, Marta. 2000. “Seguridad humana” en Karlos Pérez de Armiño, (ed.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona: Icaria y Hegoa.

- Pérez de Armiño, Karlos. 2013. *La Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Madrid: Tecnos.
 - 2013. "La seguridad humana y estudios críticos de seguridad: de la cooptación a la emancipación" en Karlos Pérez de Armiño, *La seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y Político*. Madrid: Tecnos, pp.23-57.
- PNUD (Programa de Naciones unidas para el desarrollo).1994. *Informe sobre desarrollo humano de 1994*. México D.F: Fondo de Cultura Económica. En línea: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf (página consultada el 1 de mayo, 2014).
- Porto, J Gomes. 2009. "The African Union Continental Early Warning System: Methodological Design, Implementation and Operationalisation", Presentación en diapositivas. Conferencia *Potsdam Spring Dialogues 2009, Regional Governance in Africa: The Key to Success in Peace and Development*. En línea: <http://storage.globalcitizen.net/data/topic/knowledge/uploads/2011052312438705.pdf> (página consultada el 1 de abril, 2014).
- Powell, Kristiana. 2005. "The African Union's Emerging Peace and Security Regime. Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect". *The North South Institute*, No.119. Monograph series. En línea: <http://responsibilitytoprotect.org/The%20African%20Union's%20Emerging%20Peace%20and%20Security%20Regime.pdf> (página consultada el 27 de marzo, 2014.)
- Ramis Seguí, Neus. 2010. "La OEA y la promoción de la democracia", en *Institut Català Internacional per la Pau*, working paper 10 (2), pp.1-66. En línea: http://www.gencat.cat/icip/pdf/WP10_7_CAST.pdf (página consultada el 26 de febrero, 2011) |
 - 2011. "La intervenció de la UA en la crisi postelectoral de la Costa d'Ivori". *Institut Català Internacional per la Pau*. Número 11, diciembre. En línea: <http://www.icip-perlapau.cat/revista/numero-11-desembre-2011/la-intervencio-de-la-ua-en-la-crisi-postelectoral-de-la-costa-d-ivori.htm> (página consultada el 11 de febrero, 2012).
 - 2013a. "The Role of the African Union in Somalia: Where to Go from Here with the AMISOM Peace Operation?", *Institut Català Internacional per la Pau*, No. 8.
 - 2013b. "How to Consolidate Peace in Somalia?", *Institute for Security Studies*, ISS Today, 19 de abril. En línea: <http://www.issafrica.org/iss-today/how-to-consolidate-peace-in-somalia> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2013c. "Claves para entender la masacre de Westgate perpetrada por Al Shabaab", Nota de análisis, 25 de septiembre. En línea: [file:///C:/Users/user/Downloads/Claves para entender la masacre de Westgate NR.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Claves_para_entender_la_masacre_de_Westgate_NR.pdf) (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- Raghavan, Sudarsan. 2010. "Rising, Civilian Toll Ignites Anger at African Force as it Battles Somali Militants". *Washington Post*, 18 de julio. En línea: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/17/AR2010071702652.html> (página consultada el 29 de septiembre, 2014).

- Rice, Xan. 2011. "Two Aid Workers Kidnapped from Kenyan Refugee Camp". *The Guardian*, 13 de octubre, 2001. En línea: <http://www.theguardian.com/world/2011/oct/13/aid-workers-kidnapped-kenyan-camp> (página consultada el 25 de junio, 2014).

- Richmond, Oliver P. 2004. "UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus", *International Peacekeeping*, 11 (1), pp. 83-101.
 - 2005. *The Transformation of Peace*. New York & Hampshire: Palgrave Macmillan.
 - 2011. "Post-colonial Hybridity and the Return of Human Security", en David Chandler & Nik Hynes (eds.), *Critical Perspective on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*, Londres: Routledge, pp.43-55.

- Robinson, William I. 1996. *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Ruíz-Gimenez Arrieta, Itziar. 2003. *Las "buenas intenciones". Intervención humanitaria en África*. Barcelona: Icaria editorial.
 - 2011. "The new african peace and security architecture: evolution, opportunities and challenges", presentado en *IPSA-ECPR Joint Conference*, paper 1005, Sao Paulo, 16-19 de febrero. En línea: <http://saopaulo2011.ipsa.org/paper/new-african-peace-and-security-architecture-evolution-opportunities-and-challenges> (página consultada el 13 de marzo, 2014).
 - 2013a. "Introducción. La "Paz Liberal" en África". En Itziar Ruíz-Giménez Arrieta (ed.), *El sueño liberal en África subsahariana: debates y controversias sobre la construcción de paz*, Madrid: Catarata, pp. 13-47,
 - 2013b. "La nueva arquitectura africana de paz y seguridad: evolución, oportunidades y desafíos". En Karlos Pérez de Armiño (ed.), *La seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Madrid: Tecnos, pp.268-292.
 - 2014. "When the Outside is Inside: International Features of the Somali "Civil War" (artículo pendiente de publicar).

- St-Pierre, Kristine. 2008. *Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations*, Ottawa: Pearson Peacekeeping Center. En línea: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5029~v~Then and Now Understanding the Spectrum of Complex Peace Operations.pdf> (página consultada el 4 de octubre, 2014).

- Taddele Maru, Mehari. 2012. "The First Ten Years of AU and its Performance in Peace and Security", *ISPI*, policy brief, num.218.

- Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2005. "Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan". *Les études du CERI*, num. 117 y 118. En línea: http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/etude117_118.pdf (página consultada el 3 de setiembre, 2014).

- Tareke, Gebru. 2000. The Ethiopia-Somalia War of 1977. Revisited. *The International Journal of African Historical Studies*, vol.33 (3), pp. 635-667.
- TFG (Transitional Federal Government). 2008. *Agreement between the President of the TFG of Somalia and the Alliance for the Re-liberation of Somalia (ARS)*. Yibouti (Yibouti), 9 de junio. En línea: <http://unpos.unmissions.org/Portals/UNPOS/Repository%20UNPOS/080818%20-%20Djibouti%20Agreement.pdf> (página consultada el 27 de mayo, 2014).
 - 2011a. *Agreement between the President of the TFG of Somalia and the Speaker of the Transitional Federal Parliament (TFP) of Somalia, made in Kampala*. Kampala (Uganda), 9 junio. En línea: <http://www.somaliareport.com/downloads/somaliareportAgreement.pdf> (página consultada el 23 de mayo, 2014).
 - 2011b. Somali National Consultative Conference. Garowe (Puntlandia, Somalia), 21-23 de diciembre. En línea: <http://unpos.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=HGL2Wx5OstE%3D&tabid=9705&language=en-US> (página consultada el 29 de septiembre, 2014).
- Tieku, Thomas Kwasi. 2007. "African Union Promotion of Human Security", *African Security Review* 16(2), pp. 26-37.
- Tirado Mejía, Álvaro. 1997. "Integración y Democracia en América Latina y el Caribe". *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Buenos Aires, Argentina. En línea: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=424019> (página consultada el 20 de Octubre, 2006).
- Tripodi, Paolo.1999. *The Colonial Legacy in Somalia: Rome and Mogadishu: From Colonial Administration to Operation Restore Hope*. New York: St. Martin's Press.
- Tshiyembe, Mwayila. 2003. "L'Union Africaine et la nouvelle gouvernance regional". En Dominique Bangoura (ed), *L'Union Africaine face aux enjeux de Paix, de Sécurité et de Défense*, Paris: L'Harmattan. Observatoire Politique et Strategique de l'Afrique. pág. 51-65.
- Sabala, Kizito. 2011. "Regional and Extra-regional Inputs in Promoting (in)security in Somalia", en Roba Sharamo & Berouk Mesin, *Regional Security in the Post-Cold War Horn of Africa*, Pretoria: Institute for Security Studies (Monograph 178), pp. 95-118.
- Salim, Ahmed Salim. 1995. *The Report of the Secretary-General to the Special Session of the Council of Ministers on Economic and Social Issues in African Development*. Addis Ababa: Organization of African Unity.
- Sanahuja, José Antonio & Schünemann, Julia. 2013. "Seguridad humana, construcción de la paz y securitización de las políticas de ayuda al desarrollo", en Karlos Pérez de Armiño, (ed.). *La Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*. Madrid: Tecnos, pp.103-151.
- Schmidt Anna. 2013. "Coordinating Development in Conflict States: Donor Networks in Somalia". *IDS Bulletin*, Volumen 44 (1), pp. 53–71.

- Simons, Anna. 1995. *Networks of Dissolution: Somalia Undone*. Boulder, Col.: Westview Press.
- Sharamo, Roba. 2006. "The African Union's Peacekeeping Experience in Darfur, Sudan". *Conflict Trends*, Issue 3. En línea: http://www.accord.org.za/downloads/ct/ct_2006_3.pdf (página consultada el 17 de noviembre, 2011)
- Söderbaum, Fredrik & Hettne, Bjorn. 2010. "Regional Security in a Global Perspective". En Ulf Engel & Joao Gomes Porto (eds.) *Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Surrey: Ashgate, pp. 13-30
- Somali Republic. 2004. *Somali Transitional Charter. Transitional Federal Charter for the Somali Republic*. En línea: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=country&category=&publisher=&type=LEGISLATION&coi=SO-M&rid=456d621e2&docid=4795c2d22&skip=0> (página consultada el 8 de agosto, 2014).
- Stiglitz, Joseph. 2002. *El Malestar de la globalización*. Madrid: Punto de Lectura SL.
- Stockholm International Peace Research Institut (SIPRI). 2010. *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmaments and International Security. Summary*. En línea: <http://www.sipri.org/yearbook/2010/files/SIPRIYB10summary.pdf> (página consultada el 22 de septiembre, 2014).
- Sturman, Kathryn. 2007. "New Growth on Deep Roots. Prospects for an African Union government". *Institute for Security Studies Paper*, 146, junio. En línea: <http://www.issafrica.org/acpst/papers/new-growth-on-deep-roots-prospects-for-an-african-union-government> (página consultada el 22 de septiembre, 2014).
- Sturman, Kathryn. 2011. "Unconstitutional Changes of Government: The Democrat's Dilemma in Africa". *Saia Policy Briefing* 30. En línea: file:///C:/Users/user/Downloads/saia_spb_30_sturman_20110322.pdf (página consultada el 22 de septiembre, 2014).
- Sturman, Kathryn & Hayatou, Aïssatou. 2010. "The Peace and Security Council of the African Union: from Design to Reality". En Ulf Engel & Joao Gomes Porto (eds.), *Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Surrey: Ashgate, pp. 59-75.
- Svenson, Emma. 2008a. "The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the African Union's First Peace Operation". *FOI, Swedish Defense Research Agency*. Stockholm, Sweden. En línea: http://www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI2561_AMIB.pdf (página consultada el 2 de febrero, 2012).
- Svenson, Emma. 2008b. "The African Union's Operations in the Comoros. MAES and Operation Democracy." *FOI, Swedish Defense Research Agency*. Stockholm, Sweden. En línea: <http://www.foi.se/upload/projects/Africa/foir2659.pdf> (página consultada el 22 de febrero, 2012).

- UA. 2000. *Constitutive Act of the AU*. Lomé (Togo). 11 de julio. En línea: http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm (página consultada el 9 de octubre, 2011).
 - 2001a. "Briefing by President Thabo Mbeki at the World Economic Forum Meeting: Millennium Africa Renaissance Program - Implementation Issues". 28 de enero. Actualizado el 25 de julio. En línea: <http://www.au2002.gov.za/docs/speeches/mbeki010128.htm> (página consultada el 18 de diciembre, 2011).
 - 2001b. *Decisions et Déclarations Adoptées par la 37ème Session Ordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement*. Lusaka (Zambia). 9- 11 de julio. En línea: http://www.africa-union.org/Official_documents/Heads%20of%20State%20Summits/Hog%20fr/AHG-Decision%20-160-170%20 XXXVII %20Lusaka%202001.pdf (página consultada el 1 de enero, 2012).
 - 2002a. *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. Durban (Sudáfrica), 9 - 10 julio. En línea: http://www.africa-union.org/root/AU/organs/psc/Protocol_peace%20and%20security.pdf (página consultada el 9 de octubre, 2011).
 - 2002b. *Decisions and Declarations. Assembly of the African Union, First Ordinary Session*. Durban (Sudáfrica), 9 - 10 julio. En línea: http://www.au2002.gov.za/docs/summit_council/audecis1.htm#decl2 (página consultada el 30 de enero, 2012).
 - 2002c. *Rules of Procedure of the Assembly of the Union*. Durban (Sudáfrica), 9 - 10 julio. En línea: http://www.africa-union.org/rule_prot/rules_Assembly.pdf (página consultada el 30 de enero, 2012).
 - 2002d. *Memorandum of Understanding on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa (CSSDCA)*. 8-9 de julio. Addis Ababa (Etiopía). En línea: http://www.africa-union.org/Special_Programs/CSSDCA/cssdca-memorandumofunderstanding.pdf (página consultada el 30 de enero, 2012).
 - 2003a. *Second Ordinary Session of the Assembly*. Maputo (Mozambique), 10-12 Julio. En línea: http://www.africa-union.org/Official_documents/Decisions_Declarations/assDecisions_&Declaration_sassembly.htm (página consultada el 1 de enero, 2012).
 - 2003b. *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*. Addis Ababa (Etiopía). 15-16 de mayo. En línea: <http://www.africa-union.org/root/au/auc/departments/psc/asf/documents.htm> (página consultada el 23 de enero, 2012).
 - 2004a. *Draft Framework for a Common African Defense and Security Policy*. Addis Ababa (Etiopía), 20-21 de enero. En línea: http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/au/cadspjan04frm.pdf (página consultada el 25 de enero, 2012).
 - 2004b. *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*. Sirte, (Libia), 28 de febrero. En línea: http://www.africa-union.org/News_Events/2ND%20EX%20ASSEMBLY/Declaration%20on%20a%20Comm.Af%20Def%20Sec.pdf (página consultada el 23 de enero, 2012).
 - 2004c. *Report of the Chairperson of the Commission on the Meeting of Ministers of Defence and the Draft Policy Framework on the Establishment of the African Standby Force (ASF) and the Military Staff Committee (MSC)*. Addis Ababa (Etiopía), 23 de junio hasta 3 de julio. En línea:

- <http://www.peaceau.org/uploads/ex-cl-110-v-e.pdf> (página consultada el 14 de mayo, 2014).
- 2004d. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in the Democratic Republic of Congo (DRC)*. Consejo de Paz y Seguridad. 5a sesión, Addis Ababa (Etiopia), 13 de abril, En línea: http://www.africa-union.org/Reports/13%20April%2004%20REPORT%20DRC%204%20PSC%20_Eng.pdf (página consultada el 22 de febrero, 2012).
 - 2004e. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Côte D'Ivoire*. Consejo de Paz y Seguridad. 5a sesión, Addis Ababa (Etiopia), 13 de abril, En línea: http://www.africa-union.org/Reports/13%20April%2004%20REPORT%20ON%20THE%20SITUATION%20IN%20COTE%20D'IVOIRE_ENG.pdf (página consultada el 22 de febrero, 2012).
 - 2004f. *Report of the Chairperson of the Commission on the Establishment of an AU Liaison Office in Liberia*. Consejo de Paz y Seguridad. 4a sesión, Addis Ababa (Etiopia), 6 de abril, En línea: http://www.africa-union.org/Reports/6%20April%2004Report%20of%20Chairperson%20-%20Establishment%20Office%20in%20Liberia_ENG.pdf (página consultada el 22 de febrero, 2012).
 - 2005a. *Communique on The Peace Process In Cote D'Ivoire*. Consejo de Paz y Seguridad. Sesión 34, Sirte (Libia), 3 de julio.
 - 2005b. *Report of the Chairperson of the Commission on the Support of the African Union to the Transitional Institutions of Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 22, Addis Ababa (Etiopia), 5 de enero. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/reportsomalia-22nd.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2005c. *Report of the Chairperson of the Commission on the Outcomes of the Fact-finding / Reconnaissance Mission to Somalia and the IGAD Military Planning Meetings*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 29, 12 de mayo, Addis Ababa (Etiopia). En línea: <http://img.static.reliefweb.int/report/somalia/somalia-communique-29th-meeting-peace-and-security-council> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2005d. *Communiqué of the 34th meeting of the PSC*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 34, Sirte (Libia), 3 de julio. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/communiquedarfure34meeting.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2006a. *Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa – Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System. Proposal For An Indicators Module*. Issue Paper No. 2, Kempton Park (Sudáfrica), 17 – 19 de diciembre. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/indicators-module-ip2.pdf> (página consultada el 1 de abril, 2014).
 - 2006b. *Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa – Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System. Draft Roadmap for the Operationalization of the Continental Early Warning System (CEWS)*. Issue Paper No. 2, Kempton Park (Sudáfrica), 17 – 19 de diciembre. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/roadmap-issue-paper1.pdf> (página consultada el 1 de abril, 2014).
 - 2006c. *Communiqué of the 55th meeting of the PSC*, Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 55, 17 de junio, Addis Ababa (Etiopia). En línea:

- <http://www.peaceau.org/uploads/communiquessomaliaeng-55th.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2006d. *Communiqué of the 61st meeting of the PSC*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 61, Addis Ababa (Etiopia), 31 de agosto. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/communiquessomaliaeng-61st.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2006e. *Communiqué of the 68th meeting of the PSC*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 68, Addis Ababa (Etiopia), 14 de diciembre. En línea: <http://www.peaceau.org/en/article/communique-of-the-peace-and-security-council-between-the-african-union-peace-and-security-council-and-the-united-nations-security-council> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2007a. *Conclusions of the Retreat of the Peace and Security Council of the African Union, in Dakar, (Senegal)*, Addis Ababa (Etiopia), 8 de agosto. En línea: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20PSC%20PR%2020LXXXV.pdf> (página consultada el 21/02/2012).
 - 2007b. *Modalities for the Functioning of the Panel of the Wise as Adopted by the Peace and Security Council*. Addis Ababa (Etiopia), 12 de noviembre. En línea: <http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/Panel%20of%20the%20wise.pdf> (página consultada el 15 de marzo, 2012).
 - 2007c. *Report of the Chairperson of the African Union Commission on the situation of Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 69, Addis Ababa (Etiopia), 19 de enero. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/reporten-69th.pdf> (página consultada el 18 de agosto, 2013).
 - 2007d. *Press Statement on the Situation in Somalia*, Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 104, Addis Ababa (Etiopia), 20 diciembre.
 - 2007e. *Report of the Chairperson of the Commission*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 80, Addis Ababa (Etiopia), 18 de julio.
 - 2007f. *Decision on the Report of the 9th Extraordinary Session of the Executive Council on the Proposals for the Union Government*. Asamblea, Reunión extraordinaria número 9, Accra (Ghana), 8-10 de mayo.
 - 2007g. *Communiqué of the 69th meeting of the PSC*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 69, Addis Abeba (Etiopia), 19 de enero. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/communiqueeng-69th.pdf> (página consultada el 18 de agosto, 2013).
 - 2008a. *From Concept to Implementation: The Establishment of the Continental Early Warning System of the African Union*. Addis Ababa (Etiopia). En línea: http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/Departments/PSC/PSC/CD/2_From%20Concept%20to%20Implementation.pdf (página consultada el 10 de octubre, 2011).
 - 2008b. *Memorandum of Understanding on Cooperation in the Area of Peace and Security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*. Addis Ababa (Etiopia), 31 de agosto al 2 de septiembre, 2007. En línea: <http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2007/92nd/Report/FinalDraftMOAURECsEng.pdf> (página consultada el 26 de marzo, 2014).
 - 2008c. *African Union Summit Resolution on Zimbabwe*. Asamblea de la UA, 11na Sesión Ordinaria, Sharm El Sheikh (Egipto), 1 de julio. En línea:

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Zim%20AU%20Resolution%20%201%20July%2008.pdf>

(página consultada el 22 de febrero, 2014).

- 2008d. *Report of the Chairperson of the Commission*, Addis Ababa (Etiopia), Reunión 105, 18 de enero. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/pscreportonsomaliaeng.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2008e. *Information Note on the Situation in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 122.
- 2008f. *Report of the Chairperson of the Commission on the State and Prospects of the Peace and Reconciliation Process in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 138, Sharm El-Sheikh (Egipto), 29 de junio.
- 2008g. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*, Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 163, Addis Ababa (Etiopia), 22 de diciembre.
- 2008h. *Draft Roadmap for the Operationalization of the Continental Early Warning System (CEWS)*. Kempton (Sudáfrica), 17-19 de diciembre. <http://www.peaceau.org/uploads/roadmap-issue-paper1.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2009. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 177, Addis Ababa (Etiopia), 11 de marzo. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/somaliaeng.pdf> (página consultada el 21 de mayo, 2014).
- 2010a. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia* Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 214, Addis Ababa (Etiopia), 8 de enero.
- 2010b. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia* Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 245, Addis Ababa (Etiopia), 15 de octubre.
- 2010c. *AU's Draft Guidelines for the Protection of Civilians*. Addis Ababa (Etiopia). En línea: <http://www.apsta-africa.org/documentation/resources/key%20resources/Draft%20AU%20PoC%20Guidelines%20-%20English.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2010d. *Communiqué*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 245, Addis Ababa (Etiopia), 15 de octubre.
- 2010e. *Fifteenth Ordinary Session*. Asamblea de la UA, Reunión 15, Kampala (Uganda), 25-27 de julio. En línea: http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_25_27_July_2010_BCP_A_SSEMBLY_OF_THE_AFRICAN_UNION_Fifteenth_Ordinary_Session.pdf (página consultada el 2 de octubre, 2013).
- 2010f. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 275, Addis Ababa (Etiopia), 15 de octubre. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-report-on-somalia-en.pdf> (página consultada el 2 de octubre, 2013).
- 2011a. *Communiqué*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 302, Addis Ababa (Etiopia), 2 de diciembre.
- 2011b. *Press Statement*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 305, Addis Ababa (Etiopia), 22 diciembre.
- 2011c. *Report of the Chairperson of the Commission on the Implementation of Phase Two of the Mandate of the AU Mission in Somalia (AMISOM)*. Consejo de Paz y Seguridad, Addis Ababa (Etiopia), 2 de diciembre.

- 2012a. *Communiqué*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 306, Addis Ababa (Etiopia), 5 de enero. En línea: <http://amisom-au.org/2012/01/communique-of-the-306th-psc-meeting-on-the-situation-in-somalia/> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2012b. *Press Statement*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 337, Addis Ababa (Etiopia), 11 de octubre. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-337-com-somalia-11-10-2012.pdf> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2012c. *Report of the Chairperson of the Commission on the Partnership between the AU and the UN on Peace and Security: Towards Greater Strategic and Political Coherence*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 307, Addis Abeba (Etiopia), 9 de junio.
- 2012d. "AU and UN observe international peacekeepers day". Addis Abeba (Etiopia), 29 de mayo. En línea: <http://www.peaceau.org/en/article/au-and-un-observe-international-peacekeepers-day> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2013a. "Peace Support Operation Division (PSOD)", página web oficial de la UA, última actualización 23 de julio 2013. En línea: <http://www.peaceau.org/en/page/7-peace-support-operations-division> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- 2013b. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 350, Addis Ababa (Etiopia), 14 de enero.
- 2013c. *Report of the African Union Commission on the Strategic Review of the African Union Mission in Somalia (AMISOM)*. Consejo de Paz y Seguridad, Addis Ababa (Etiopia), 16 de enero.
- 2013d. *Communiqué*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 356, Addis Ababa (Etiopia), 27 de febrero.
- 2013e. *Communiqué*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 379, Addis Ababa (Etiopia), 13 Junio.
- 2013f. *Meeting of the Heads of State and Government of the Troop Contributing Countries of the African Union Mission in Somalia (AMISOM), Ethiopia and Somalia*". Kampala (Uganda), 4 de agosto. En línea: <http://amisom-au.org/2013/08/summit-of-amisom-troops-contributing-countries-in-kampala-uganda/> (página consultada el 16 de noviembre, 2013).
- 2013g. *Report of the Chairperson of the Commission on the Joint AU-UN Benchmarking Exercise and the Review of the African Union Mission in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 399, Addis Ababa (Etiopia), 10 de octubre. En línea: <http://www.peaceau.org/uploads/psc-rpt-399-amisom-09-10-2013.pdf> (página consultada el 26 de mayo, 2013).
- 2013h. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 379, Addis Ababa (Etiopia), 13 de junio.
- 2013i. *Progress Report of the Chairperson of the Commission on the African-led International Support Mission in Mali at the Peace and Security Council 358th Meeting*. Consejo de Paz y Seguridad, Reunión 358, Addis Ababa (Etiopia), 7 de marzo. En línea: <http://cpauc.au.int/en/sites/default/files/358th-psc-meeting-progress-report-afisma.pdf> (página consultada el 27 de junio, 2014).
- 2013j. *Report of the African Union Commission on the Strategic Review of the African Union Mission in Somalia (AMISOM)*. Addis Ababa (Etiopia) (sin fecha). Informe confidencial.
- 2014a. "About the Peace and Security Department (PSD) of the African Union Commission (AUC)". Última actualización marzo 2014. <http://www.peaceau.org/en/page/2-who-we-are#sthash.crmljD9J.dpuf> (página consultada el 1 de marzo, 2014).

- 2014b. "Background: UNAMID". UNAMID. Última modificación 16 de mayo. En línea: <http://unamid.unmissions.org/> (página consultada el 16 de mayo, 2014).
- 2014c. "Background: AMISOM". AMISOM, African Union. Última modificación mayo 2014. En línea: <http://amisom-au.org/about/amisom-background/> (página consultada el 22 de febrero, 2012).
- 2014d. *Towards a harmonized Approach by the Stakeholders in Building a Peaceful Somalia. Meeting of The Heads of State and Government of the Troop Contributing Countries of the African Union Mission in Somalia (AMISOM), Ethiopia and Somalia*. Kampala (Uganda), 4 de agosto. En línea: <http://amisom-au.org/2013/08/summit-of-amisom-troops-contributing-countries-in-kampala-uganda/> (página consultada el 16 de mayo, 2014).

- Uvin, Peter. 2002 . "The Development/Peacebuilding Nexus: a Typology and History of Changing Paradigms". *Journal of Peacebuilding & Develeopment*, Vol. 1, No. 1, pp-5-24.
- Vale Peter & Maseko, Siphosiso. 1998. "South Africa and the African Renaissance" *International Affairs*, Volumen 74 (2), pp. 271–287.
- Van Brabant. 2010. "What is Peacebuilding? Statebuilding and Peacebuilding". *Interpeace*, 15 de agosto. En línea: <http://www.interpeace.org/publications/peacebuilding-and-policy-resources/147-what-is-peacebuilding-statebuilding-and-peacebuilding-english/file> (página consultada el 6 de octubre, 2014).
- Viljoen, Frans. 2012. *International Human Right Law in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Vision of humanity. 2010. *Global Peace Index, Methodology, Results and Findings*. Sydney: Institut for Economics and Peace. En línea: <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2010/scor/>> (consultado el 31 de octubre, 2011).
- Walraven, Klaas van. 2010. "Heritage and Transformation: From the Organization of African Unity to the African Union." En Ulf Engel & Joao Gomes Porto (eds.), *Africa's New Peace and Security Architecture. Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Surrey: Ashgate. pp. 31-56.
- Wane, El-Ghassim. 2011. "L'Union africaine à l'épreuve des opérations de soutien à la paix. Entre innovations institutionnelles et contraintes opérationnelles". En David Morin & Lori-Anne Thérone-Bénoni (eds.), *Guide du Maintien de la Paix. L'Afrique et les opérations de paix*, Outremont: Athéna, pp. 53-75.
- Wapmuk, Sharkdam. 2009. "In Search of Greater Unity: African States and the Quest for an African Union Government". *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, Vol 1 (3), pp.645-671.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Wikileaks. "Inside Somalia and the Union of Islamic Courts". En línea: [http://wikileaks.org/wiki/Inside Somalia and the Union of Islamic Courts](http://wikileaks.org/wiki/Inside_Somalia_and_the_Union_of_Islamic_Courts) (página consultada el 11 de noviembre, 2012).
 - 2007. "Somalia-update on AMISOM." Última actualización: 27 de junio, 13:11. En línea: http://www.wikileaks.org/plusd/cables/07NAIROBI2640_a.html (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2009. "Viewing cable 09ADDISABABA2773, USAU: African Union to Name New Special". Última actualización: 24 de noviembre, 12:40. En línea: <http://wikileaks.org/cable/2009/11/09ADDISABABA2773.html> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2011. "Somalia: Understanding and Countering UK Opposition to a Peacekeeping Operation". Facilitado por *Telegraph*, 3 de febrero. En línea: <http://www.telegraph.co.uk/news/wikileaks-files/somalia-wikileaks/8302244/SOMALIA-UNDERSTANDING-AND-COUNTERING-UK-OPPOSITION-TO-A-PEACEKEEPING-OPERATION.html> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- Williams, Paul. 2007. "From Non-Intervention to Non-indifference: The Origins and Development of the African's Security Culture", *African Affairs* 106, no. 423, pág. 253-279.
 - 2009. "The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution." *Journal of Modern African Studies*, 47 (4), pág. 603-626.
 - 2013a. "The African Union Mission in Somalia and Civilian Protection Challenges", *Stability: International Journal of Security and Development*, Vol 2 (2). En línea: <http://www.stabilityjournal.org/rt/printerFriendly/sta.bz/114> (página consultada el 12 de marzo, 2014), pp.1-17.
 - 2013b. "Fighting for Peace in Somalia: AMISOM's Seven Strategic Challenges". *Journal of International Peacekeeping* 17, p.222-247.
- Williams, Paul & Schulman, Susan. 2012. "AMISOM". *RUSI Journal*, Vol. 157, No. 5. En línea: https://www.rusi.org/downloads/assets/Jnl_201210_Williams_and_Schulman.pdf (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- Williams, Paul & Bruton, Bronwyn E. 2014. "Counterinsurgency in Somalia: Lessons Learned from the African Union Mission in Somalia, 2007-2013". *Joint Special Operations University*, report 14-5.
- What is in blue. 2013a. "Briefings and Consultations on Somalia", *What is in Blue: insights on the work of the UNSC*, 29 de octubre. En línea: <http://www.whatsinblue.org/> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
 - 2013b. "Adoption of Reauthorisation of AU Mission in Somalia", *What is in Blue: insights on the work of the UNSC*, 5 de marzo. En línea: <http://www.whatsinblue.org/> (página consultada el 22 de mayo, 2014).
- Zeebroek, Xavier; Sebahara, Pamphile; Santopinto, Federico. 2008. "Darfour, Tchad, Centrafrique. Des processus de paix à l'épreuve du feu". *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)*, nota de análisis. 12 de febrero. En línea: http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2008/NA_2008-02-12_FR_X-

[ZEEBROEK P-SEBAHARA F-SANTOPINT.pdf](#) (página consultada el 22 de septiembre, 2014).

- Zounmenou, David & Chatora, Arthur. 2011. "Nigeria Seeking an Effective Response to Boko Haram". *Institute for Security Studies, ISS Today*. 16 de noviembre. En línea: http://www.issafrica.org/iss_today.php?ID=1389 (página consultada el 11 de febrero, 2012).