

ANÁLISIS DE LAS MISIONES DE COSTA DE MARFIL Y DE MALÍ DE ACUERDO CON LA GOBERNANZA GLOBAL Y REGIONAL EN ÁFRICA OCCIDENTAL

Analysis of the Ivory Coast and Mali Missions in accordance with Global and Regional Governance in West Africa

Analyse des missions de Côte d'Ivoire et du Mali de acuerdo con la gobernanza global y regional en África Occidental

MOHAMMAD HAOULO MUBAYED

Universidad Central de Venezuela & Universidad Andina Simón Bolívar, Quito- Ecuador American University of Kuwait

mohammadholom@gmail.com

ORCID: 0000-0002-1117-4431

ROSMEL RODRÍGUEZ BARROSO

Universidad Central de Venezuela & Universidad de Coimbra, Portugal

ORCID: 0000-0002-8152-0627

Recibido/Received: junio 2022

Aceptado/Accepted: diciembre 2022

Cómo citar: Haoulo Mubayed, Mohammad & Rodríguez Barroso, Rosmel (2022). Análisis de las misiones de Costa de Marfil y de Malí de acuerdo con la gobernanza global y regional en África Occidental, *Revista de Estudios Africanos*, 3, pp. 103-133 doi: <http://doi.org/10.15366/reauam2022.3.005>

Resumen: Las formas de gobernanza global, regional y micro-regional han abierto un espacio deliberativo para el estudio de dinámicas glocales, como resultado del crecimiento tanto de los actores no gubernamentales como también de las necesidades de la sociedad civil. Así, se habla de una integración regional que se encuentra en una encrucijada entre el éxito y el fracaso, como efecto de una gobernanza global presentada en sus formas horizontal y vertical, así como de la importancia de las crisis regionales, que pueden tener efectos a nivel global. Por otro lado, el conseguir una buena integración

regional puede ser una ventaja a nivel global, como se evidenció en el caso de las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas en Costa de Marfil y en Malí.

Palabras clave: *Costa de Marfil; gobernanza; Mali; sociedad civil.*

Abstract: The forms of global, regional and micro-regional governance have opened a deliberative space for the study of glocal dynamics, as a result of the growth of both non-governmental actors as well as the needs of civil society. From this point of view, one may speak of a process of regional integration that is at a crossroads between success and failure, which depends on global governance presented in its horizontal and vertical forms and, in turn, together with the importance of regional crises that can have effects at the global level. On the other hand, achieving successful regional integration can be an advantage at the global level, in the case of the Peace Missions of the United Nations in Ivory Coast and in Mali.

Key Words: *Ivory Coast; governance; Mali; civil society.*

Résumé: Les formes de gouvernance mondiale, régionale et micro-régionale ont ouvert un espace délibératif pour l'étude des dynamiques glocales, en raison de la croissance des acteurs non gouvernementaux et des besoins de la société civile. Ainsi, on parle d'une intégration régionale qui est à la croisée des chemins entre succès et échec, comme effet de la gouvernance mondiale présentée dans ses formes horizontales et verticales, ainsi que de l'importance des crises régionales, qui peuvent avoir des effets au niveau mondial. D'autre part, la réalisation d'une bonne intégration régionale peut être un avantage au niveau mondial, comme en témoignent les cas des missions de maintien de la paix des Nations Unies en Côte d'Ivoire et au Mali.

Mots clés: *Côte d'Ivoire; gouvernance; Mali; société civile.*

INTRODUCCIÓN

El sistema internacional sigue cambiando y los Estados ya no son los únicos actores cuya interacción coordina la gobernanza global. Si bien el número de Estados en el planeta se ha multiplicado por cuatro desde la fundación de la Organización de Naciones Unidas, la multiplicación de actores no gubernamentales y de las necesidades de la sociedad civil convierte la gobernanza en un desafío internacional. Se trata de un desafío

que se apoya en la dispersión de las decisiones en múltiples niveles territoriales.

Algunos investigadores señalan la dislocación que existe actualmente entre los procesos de globalización y regionalización (Thakur & Langenhove, 2006: 4). En su señalamiento cuestionan la viabilidad de un gobierno mundial y sostienen que la coordinación entre gobiernos seguirá siendo cada vez más necesaria. Los autores construyeron sus propias categorías analíticas para justificar su tesis; concluyendo que la gobernanza se subdivide en dos sectores cuyas necesidades no son satisfechas por igual y añaden que los procesos de integración regional satisfacen menos esas necesidades que los de integración global. ¿Se verá en las páginas que siguen de qué se tratan? sus deducciones y cómo sirvieron sus categorías analíticas para el presente estudio.

Los dos sectores de la gobernanza en sus niveles global y regional son por un lado el sector de paz y seguridad; y, por el otro, el sector comercial y económico. Thakur y Langenhove apuntan que el multilateralismo en el nivel global es más efectivo que en el nivel regional. Si la gobernanza global consiste en la interdependencia mutua, los autores se preguntan: ¿por qué la integración regional muestra peores resultados?; ¿por qué la Unión Europea es el único ejemplo de integración que va más allá de lo económico? (2006). Los autores afirman que la integración regional tiene que ir más allá de la integración económica; tiene que hacerlo con el apoyo de la sociedad civil para desbloquear el potencial de desarrollo de la globalización (Cooper, Hughes, & de Lombaerde, 2008: 9). Las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas en Costa de Marfil y en Malí han sido operaciones basadas en la gobernanza global y regional, aunque han tenido diferentes resultados.

Además de las categorías analíticas mencionadas, los autores incorporan al texto dos tipos de redes o interacciones en la gobernanza global; se trata de las redes horizontales y verticales de la gobernanza global. De una u otra forma, los autores muestran que la gobernanza global enfrenta un obstáculo más difícil que otro, se refieren específicamente a las redes horizontales de la gobernanza global que no son más que aquellas en las que el alcance territorial de las interacciones queda limitado a una región determinada. Las crisis regionales se contagian rápidamente y apuntan hacia una crisis de gobernanza global (Thakur & Langenhove, 2006: 5). Los autores propugnan la integración regional como mecanismo que mejora la gobernanza global y la satisfacción de actores cada vez más interconectados. El otro tipo de redes, las verticales, son aquellas en las que el alcance de las interacciones es planetario y se articulan en torno a la Organización de las Naciones Unidas (Thakur & Langenhove, 2006: 5), subsumiendo a las agencias especializadas que conocemos, como, por ejemplo, la Organización Internacional de Migraciones, IOM por sus siglas en inglés, o el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, UNHCR por sus siglas en inglés.

El presente estudio tiene como propósito aproximarse a las formas en que la gobernanza global, regional y micro-regional actúa o ha actuado en el caso de las Misiones de Paz de dos Estados africanos. Una de esas dos Misiones ha terminado en el año 2017 (Costa de Marfil) y la otra sigue activa (Malí). ¿De qué forma la coordinación regional suma o resta a ese proceso que implica una Misión de Paz de la Organización de Naciones Unidas?, ¿puede decirse que la integración regional tuvo algo que ver en el éxito o en el fracaso de una Misión de paz?, ¿por qué tienen éxito algunas misiones en África y otras no tanto?

Si bien no todos los textos en los que se basa este artículo, particularmente Fredrik Söderbaum (2004), Rick Fawn (2009), Björn Hettne (2006) y Thakur y Langenhove (2006), tratan de manera específica el conflicto en Malí o en Costa de Marfil, pero sí tienen que ver con la “regionalización” como fenómeno en el que suele insertarse el comportamiento del actual sistema internacional. ¿Pueden el regionalismo y la regionalización proveer soluciones satisfactorias a la paradoja del actual sistema internacional “anárquico”? El presente estudio se propone responder a interrogantes de este tipo partiendo de su relación con las Misiones de Paz en la República de Malí en contraste con la Misión de Paz en la República de Costa de Marfil.

1. CATEGORÍAS ANALÍTICAS

En términos generales, las redes verticales de interacción se clasifican de acuerdo con los siguientes niveles: transnacional, global, regional, nacional y subnacional (Cooper, Hughes, & de Lombaerde, 2008: 10). Algunos autores subdividen el nivel regional en macro-región y en micro-región. Para los casos de Malí y de Costa de Marfil interesa destacar la micro-región respecto al resto del continente africano. Malí y Costa de Marfil tienen en común que pertenecen a la micro-región de África Occidental. Mientras que la Unión Africana tiene un alcance territorial macro-regional, la micro-región de África Occidental cuenta con algunas organizaciones en el marco de las cuales se coordina la política exterior de los estados miembros, entre los que se encuentran Malí y Costa de Marfil.

La gobernanza puede ser entendida como una coordinación en virtud de las falencias de los Estados nacionales, es decir que sirve para la satisfacción de las necesidades de los gobiernos, ya sea en los niveles

macro o micro. Es decir que se gobierna cada vez menos desde el nivel nacional hasta el nivel global o transnacional. La gobernanza global significa que el Poder está compartido o al menos significa la necesidad de “gobernar con” (Thakur & Langenhove, 2006: 6). Esa interdependencia mutua de la que se habla se basa en la “anarquía global” (Söderbaum, 2004: 33). Las reglas de la política y el comercio internacional erosionan la soberanía de los Estados y las fronteras se hacen cada vez más permeables (si es que acaso alguna vez fueron por completo impermeables). La Tabla 1 cruza las categorías analíticas de Thakur y Langenhove (2006) con los niveles de gobernanza mencionados antes.

Tabla 1 Categorías relativas a gobernanza

Sectores de gobernanza	Regional (horizontal)	Global (vertical)
Sector de paz y seguridad	Multipolaridad insuficiente	Multipolaridad suficiente
Sector commercial y económico	Multipolaridad insuficiente	Multipolaridad suficiente

Thakur y Langenhove (2006) señalan que, en el nivel regional, ya sea que se trate de la macro o micro región, el multilateralismo es insuficiente para satisfacer las necesidades de los Estados. Fredrik Söderbaum ha investigado el proceso de gobernanza y de integración en el continente africano. Señala que la gobernanza no se basa solamente en los modos formales y públicos que son los que constituyen desde la autoridad gubernamental, la administración pública y las organizaciones intergubernamentales (2004: 31); sino también en los modos informales y privados que son los que se constituyen desde la actividad paramilitar, la economía transnacional y otros actores clandestinos (2004: 39). En el continente africano, tal como señala Söderbaum, el orden interno se ve

gravemente soslayado por los intereses transnacionales (2004: 39). La falla de las instituciones y de la gobernabilidad interna inhibe las condiciones mínimas necesarias para la gobernanza del nuevo regionalismo (Hettne, 2006: 555).

El poder del mercado se ha dislocado de la autoridad política nacional y eso lleva a una crisis de legitimidad. Los estudios centrados en el análisis del comportamiento de los actores regionales, es decir aquello que podríamos llamar regionalización, se han convertido en ese enfoque que está cambiando el paradigma de las estructuras de la gobernanza a nivel de la economía política internacional. La regionalización trae consigo desafíos y oportunidades que existen en varios niveles de gobernanza. De acuerdo con Fredrik Söderbaum,

Governance in Africa is both more pluralistic and complex than commonly believed. The weakening of the “state” does not necessarily imply an equivalent weakening of governance, which instead may be stronger at other levels than the national, involve new actors, and be both informal and private.

[La gobernanza en África es más plural y compleja de lo que se cree. El debilitamiento del "Estado" no implica necesariamente un debilitamiento equivalente de la gobernanza, que, por el contrario, puede ser más fuerte a otros niveles que el nacional, implicar a nuevos actores y ser tanto informal como privada.]¹ (2004: 36)

Con el auge de la regionalización como fenómeno de estudio, ha adquirido mayor relevancia la teoría neo-funcionalista de Joseph Nye. El estudio de la regionalización se contrapone al Estado-centrismo, al dar

¹Esta y las demás traducciones de documentos publicados en inglés son propias.

cabida a los nuevos actores informales y privados que añaden grados de complejidad a la gobernanza global y regional. Así que el complejo Estado-sociedad es uno de los elementos constitutivos de la gobernanza en cualquiera de sus niveles geográficos e institucionales que son coincidentes con las redes horizontales y verticales a las que se refieren Thakur y Langenhove.

Entre las categorías analíticas especificadas, se caracterizan a continuación los tres modos de gobernanza regional en África (Söderbaum, 2004: 36):

Gobernanza regional neoliberal: consiste en un regionalismo orientado hacia la liberalización de los mercados al nivel mundial, lo que implica un proteccionismo reducido. A modo de ejemplo, Söderbaum señala que los Estados Unidos y la Unión Europea son donantes que responden a intereses capitalistas transnacionales. Se trata de actores que de cara al sistema internacional y a la vez preservan a una pequeña élite política poderosa y adinerada. De acuerdo con Söderbaum, la mayoría de los procesos regionalistas en África son neoliberales:

The great majority of present-day regionalist schemes in Africa are founded on the notion that the regional economic integration project should be market-driven, outward-looking, and remove obstacles to the free movement of goods, services, capital and investment within the regions as well as to the rest of the world.

[La gran mayoría de los esquemas regionalistas actuales en África se basan en la idea de que el proyecto de integración económica regional debe ser impulsado por el mercado, orientado hacia el exterior, y eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes, servicios,

Análisis de las misiones de Costa de Marfil y de Malí de acuerdo con la gobernanza global y regional en África occidental
capitales e inversiones en las regiones, así como en el resto del mundo.]
(2004: 36).

Gobernanza impulsando-soberanía: consiste en un proceso en el que se requiere una cesión de soberanía y autoridad estatal-nacional con el fin de que puedan tomarse decisiones al nivel de instituciones supranacionales. Se trata de un modo de gobernanza que se basa en la teoría neofuncionalista para la integración regional, de acuerdo con la cual la colaboración de Estados que comparten intereses es imprescindible para la integración (Nye, 1968: 49).

It is a widespread belief in the research field that “regional integration” requires a ceding of state sovereignty and national decision-making authority to supranational institutions. [Es una creencia generalizada en el ámbito de la investigación que la "integración regional" requiere la cesión de la soberanía de los Estados y de la autoridad nacional para la toma de decisiones a las instituciones supranacionales] (Söderbaum, 2004: 40).

Gobernanza de sombra regional: Consiste en la corrupción sistemática de la economía y de la autoridad gubernamental que sirve a los intereses de una pequeña élite capitalista transnacional. Se trata de redes difusas y volátiles en las que actores estatales y no estatales sacan provecho de la violencia de conflictos armados y de las economías informales subterráneas. Es un modo de gobernanza que poco contribuye al desarrollo, la paz o seguridad.

It is widely recognized that there? are many vibrant and dynamic processes of de facto and informal market activities all over the African continent. Although these may sometimes be understood as “survival

Análisis de las misiones de Costa de Marfil y de Malí de acuerdo con la gobernanza global y regional en África occidental
strategies” created by the poor, the excluded, and other nonstate actors, it is important to recognize that many researchers draw attention to the fact that “state/regime” actors are deeply entrenched in informal market activities with the purpose to promote patronage networks and (hidden) private self-interests.

[Está ampliamente reconocido que existen muchos procesos vibrantes y dinámicos de actividades de mercado de facto e informales en todo el continente africano. Aunque a veces pueden entenderse como "estrategias de supervivencia" creadas por los pobres, los excluidos y otros actores no estatales, es importante reconocer que muchos investigadores llaman la atención sobre el hecho de que los actores "estatales/del régimen" están profundamente involucrados en las actividades del mercado informal con el fin de promover las redes de patrocinio y los intereses privados (ocultos).] (Söderbaum, 2004: 43).

Ya se trate de macro-regiones o de micro-regiones, las regiones son proyectos sociales y políticos en los que se tejen redes informales de poder. La naturaleza de las regiones está socialmente construida, aunque no siempre esa construcción excluye la violencia o la falta de consenso. La colonización y posterior descolonización de África son buenos ejemplos para argumentar que la regionalización de los conflictos armados en un Estado no solo vino a causa de factores estrictamente africanos. El reparto del continente africano y los siguientes intentos de liberación nacional son evidencia de la huella europea y colonial que ha quedado en la actividad limítrofe y fronteriza que se da ahora entre los Estados africanos.

La gobernanza va más allá del gobierno, pero abarca menos que los procesos socio-políticos y económico-políticos. Depende de un mínimo de reglas para que sea sostenible y legítima. La gobernanza es más

que el gobierno porque involucra la actividad de una pequeña élite en interacción con los actores de tipo público y de tipo privado reconocidos como formal e informal, respectivamente (Söderbaum, 2004, pág. 33). Hacemos como referencia la Tabla 2 respecto a la relación de la gobernanza respecto a los formal e informal:/La Tabla 2, basada en Söderbaum (2004), recoge las diferencias relativas a la gobernanza desde el punto de vista de estos dos tipos de actores.

Tabla 2 Relaciones de gobernanza

Gobernanza	Formal	Informal
Pública	Gobierno	Oposición
Privada	Bancos transnacionales	Industria bélica

El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana ha suspendido a Malí hasta que recupere el orden, luego del golpe de Estado militar en 2020. La CEDEAO también suspendió a Malí de todos los órganos de toma de decisiones.

Luego de haberse desatado las hostilidades armadas en el norte de Malí, se hizo cada vez más evidente la necesidad de un ejército multinacional de la Unión Africana para dar una respuesta inmediata a las crisis políticas y militares:

Moreover, this definition suggests a research design that compares the emergence of governance arrangements not only across sectors, but also across the national, regional, and global arenas. Such a research project could help identify which areas or levels have progressed most toward

Análisis de las misiones de Costa de Marfil y de Malí de acuerdo con la gobernanza global y regional en África occidental
governance across the dimensions, thereby providing new insights into the spread of governance processes and mechanisms.

[Además, esta definición sugiere un diseño de investigación que compare la aparición de acuerdos de gobernanza no sólo entre sectores, sino también en los ámbitos nacional, regional y mundial. Un proyecto de investigación de este tipo podría ayudar a identificar qué áreas o niveles han progresado más hacia la gobernanza en todas las dimensiones, proporcionando así nuevos conocimientos sobre la difusión de los procesos y mecanismos de gobernanza.] (Krahmann, 2003: 340)

Desde el punto de vista de la gobernanza global, la noción que se tenga de la región, el regionalismo o la regionalización en tanto impronta de ese fenómeno sobre los sectores sociales directamente involucrados tiene un carácter determinante. Para la gobernanza global, estas nociones representan un avance hacia la coordinación de la política exterior de los gobiernos. Así se hace ver con la necesidad imperante para la coordinación de los Estados africanos en el sector de la paz y la seguridad. Existen varias organizaciones intergubernamentales dentro del sector comercial y económico, tal como señalan Thakur y Langenhove. Costa de Marfil y Malí tienen el ser miembros de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental desde 1975. Esa micro-región es la que ha tenido el crecimiento económico más rápido, por lo que se trata de Estados que tienen mejores indicadores socioeconómicos que otros del continente africano.

Rick Fawn (2009: 24) asegura que el concepto de región conducirá la política mundial en el marco de la globalización. Sin integración regional no tendrá éxito la globalización. El autor pone su atención sobre la institucionalización regional como fenómeno cuyo

advenimiento marcará la pauta del sistema internacional y que así ha sido desde la consolidación de la Liga Árabe que, además, cuenta con un Consejo de Cooperación del Golfo:

Furthermore, the failure of UN conflict management efforts have resulted in calls for decentralisation to regional bodies, as well as form some concrete changes. Africa and the former Soviet Union are particularly illustrative of how declarations and actions regarding regional peacekeeping can eliminate the depth of regionness. While Africa has had substantial UN peacekeeping deployments, the resulting claims of “strategic overstretch” have given added impulse that “regional organizations will continue to play a dominant role in the management and resolution of regional conflicts. While the OAU engaged in peacekeeping as early as in 1981-82 in Chad, the better- case scenario of African regional intervention was that of ECOMOG in Liberia and Sierra Leone.

[Además, el fracaso de los esfuerzos de gestión de conflictos de la ONU ha dado lugar a llamamientos a la descentralización hacia los organismos regionales, así como a la realización de algunos cambios concretos. África y la antigua Unión Soviética son especialmente ilustrativos de cómo las declaraciones y acciones relativas al mantenimiento de la paz regional pueden eliminar la profundidad de la regionalización. Mientras que África ha contado con importantes despliegues de mantenimiento de la paz de la ONU, las reclamaciones resultantes de la "sobrecarga estratégica" han dado un impulso adicional para que "las organizaciones regionales sigan desempeñando un papel dominante en la gestión y resolución de los conflictos regionales". Mientras que la OUA participó en el mantenimiento de la paz ya en

Análisis de las misiones de Costa de Marfil y de Malí de acuerdo con la gobernanza global y regional en África occidental
1981-82 en Chad, el mejor caso de intervención regional africana fue el del ECOMOG en Liberia y Sierra Leona.] (Fawn, 2009: 24)

2. MISIÓN DE PAZ EN LA REPÚBLICA DE COSTA DE MARFIL

La República de Costa de Marfil fue una colonia francesa que obtuvo su soberanía política en el año 1960. A mediados del 2004 una guerra civil dividió al norte, de mayoría musulmana, del sur, de mayoría cristiana (Miran-Guyon, 2017: 239), y posteriormente las elecciones presidenciales del año 2010 trajeron discordias que agravaron el conflicto armado. Las elecciones presidenciales del año 2015 confirmaron en su cargo al presidente reelecto y desde entonces se apaciguaron las tensiones militares. Dos años después la Misión de Paz de la Organización de Naciones Unidas daba por terminada su intervención para el restablecimiento de la paz y la seguridad en Costa de Marfil.

Las Operaciones de la Organización de Naciones Unidas en Costa de Marfil, UNOCI por sus siglas en inglés, fueron terminadas recientemente en el año 2017. Su exitosa conclusión sigue a la Misión de Sierra Leona que llegó a su fin en el año 2005. En el año 2018 concluyó la Misión de las Naciones Unidas en Libera, UNMIL por sus siglas en inglés. A primera vista pareciera que les ha ido bien a las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas en África Occidental, ¿por qué no ha terminado la Misión de Paz en la República de Malí?

Desde el punto de vista de la gobernanza global, en Costa de Marfil se han desplegado operaciones con independencia de la Organización de las Naciones Unidas. Nuevamente se observa que las Misiones para el mantenimiento de la Paz no lo son todo y en el continente africano se han registrado varios ensayos de coordinación regional y micro-

regional. Entre las operaciones autorizadas por la Organización de las Naciones Unidas en Costa de Marfil estuvieron ECOMICI (perteneciente a la CEDEAO) como una instancia de coordinación micro- regional en el sector de paz y seguridad, además de la Operación Licorne financiada por el gobierno francés desde el año 2002 (Williams, 2013).

3. MISIÓN DE PAZ EN LA REPÚBLICA DE MALÍ

Desde el año 2013 el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas ha establecido la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, o conocida también como MINUSMA por sus siglas en inglés. Se la considera la Misión de Paz más conflictiva en la historia de la Organización de Naciones Unidas (Williams, Africa Center for Strategic Studies, 2018).

Malí fue una colonia francesa hasta que en el año 1960 el proceso de descolonización le permitió alcanzar su soberanía política. La naciente República de Malí tuvo desde su comienzo dificultades para la unidad política: desde el punto de vista geográfico y político, Malí presenta características propias tanto de la micro región sahariana como de la micro región subsahariana. También es uno de los estados que conforman la zona del Sahel, además de ser miembro de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO).

Una rebelión separatista musulmana yihadista Tuareg inició un conflicto armado en el año 2012. Fue en el año 2012 que los rebeldes separatistas del Movimiento de Liberación Nacional Azawad tomaron las armas contra el gobierno institucionalizado en Bamako. El norte de Malí fue ocupado y han fracasado las negociaciones de paz. Los militares han depuesto el gobierno de Bamako porque era muy débil para frenar la

avanzada de los separatistas desde el norte. En el año 2015 irrumpió un nuevo grupo denominado Frente de Liberación Macina (de la etnia Fulani), sus ataques han aumentado rápidamente en el centro de Malí (Le Roux, 2019).

Se ha cuestionado al neocolonialismo francés que todavía mantiene bases militares en territorio de la República de Malí. En términos generales se estipula que uno de los puntos a dilucidar entre Malí y Costa de Marfil es el número de actores armados. En Malí estaba más fraccionada la disputa (Centro Africano de Estudios Estratégicos, 2020). En el Norte de Malí estaban divididos entre Tuaregs árabes y los Yihadistas fundamentalista (Eizenga y Williams, 2020). En el sur de Malí estaban divididos en varias facciones entre el gobierno electo y el sector radical del ejército que no quiere dialogar con los separatistas. En Malí el conflicto político armado está mucho más fraccionado étnicamente que en Costa de Marfil. Para ilustrar el caso de Malí cabe mencionar entonces a las etnias Fulani, Bambara, Dogon y los insurgentes yihadistas del Estado islámico Azawad (Le Roux, africacenter.org, 2019).

En la República de Malí se han dado recientemente dos golpes militares, uno en agosto del año 2020 y el otro en mayo del 2021; ambos acontecimientos debilitan las operaciones para el mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas. Esas Misiones pusieron fin a varios de los conflictos que afectaban a la micro-región de África Occidental en las Repúblicas de Liberia y Sierra Leona y después en Costa de Marfil (Doss, 2020). Desde el punto de vista de la gobernanza global y micro-regional, la Misión de Paz en Malí es clave para la estabilidad porque actualmente es la única Misión activa de la Organización de Naciones Unidas en África Occidental, mientras que aumenta el extremismo violento

en el Sahel (Le Roux, 2019). No perdamos de vista que la gobernanza global, regional y micro-regional no dependen solamente de las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de Naciones Unidas. En el año 2014 el gobierno francés ha desplegado la denominada Operación Barkhane para combatir la insurgencia islamista en el Sahel; en el año 2014 también fue creado el G5 Sahel como institución que coordina las actividades intergubernamentales para la seguridad y el desarrollo de Burkina Faso, Chad, Mauritania, Níger y Malí. Los dispositivos Barkhane y G5 Sahel no sustituyen a la MINUSMA, su objetivo es su acción y cuentan con el financiamiento del gobierno francés (Barkhane), del Banco Mundial, la Unión Europea y el Banco Africano de Desarrollo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, 2018).

4. COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) es la organización intergubernamental más notable de esa micro-región. Actualmente se compone por 15 Estados africanos y tiene como propósito la coordinación de la política exterior de sus Estados miembros en el sector comercial y económico.

Tal como señaló Söderbaum en sus observaciones sobre los modos de gobernanza regional en África (pág. 36, 2004), la debilidad del Estado no implica necesariamente la debilidad de la gobernanza regional. En ese sentido, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental se erige como esa entidad micro-regional que integra las economías de sus Estados miembro al tiempo que coordina su política exterior en varias materias entre las que destaca la paz y seguridad. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental se inserta dentro de ese

paradigma liberal o de gobernanza neoliberal al que se refiere Söderbaum. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental compone esas redes de gobernanza del tipo público-formal y que da respuesta a esa multipolaridad horizontal insuficiente a la que se refieren Thakur y Langenhove (2006: 4) respecto al sector comercial y económico. La inestabilidad sistémica del continente africano en las zonas en vías de desarrollo y las operaciones humanitarias de la Organización de Naciones Unidas (Duffield, 2001, 2014), hicieron necesaria la creación de redes de gobernanza micro-regional en el sector de paz y seguridad, dando como resultado el surgimiento de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad.

5. ARQUITECTURA AFRICANA DE PAZ Y SEGURIDAD

El investigador del Centro para Estudios Estratégicos de África, Paul Williams, resume que las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas en el continente africano han estado acompañadas por otras operaciones ajenas al Consejo de Seguridad o al Departamento de Operaciones de Paz de la Organización de Naciones Unidas; se trata de las operaciones propias de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (Williams, Africa Center for Strategic Studies, 2018).

En el año 2002 la Organización para la Unidad Africana fue reemplazada por la actual Unión Africana. En ese año 2002 fue adoptado el protocolo que crea el Consejo de Paz y Seguridad (Fábrega, 2018). Todas las instituciones creadas por la Unión Africana para el mantenimiento de la paz en el continente pasarían a conocerse como la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad. Sin embargo, el presupuesto con el que funciona no viene propiamente de los Estados miembros de la Unión Africana. De acuerdo con el Tribunal de Cuentas Europeo, la fuente principal de

financiamiento de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad es la Unión Europea (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018). Además de la Unión Europea, el funcionamiento institucional y administrativo de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad recibe financiamiento de Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, entre otros, e incluso de China. Las observaciones anteriores sugieren que los conflictos africanos no comprometen solamente recursos africanos; tampoco serán resueltos por soluciones africanas solamente. A este respecto, resulta muy sugerente el título de uno de los libros de Rick Fawn, a saber, “Globalizando lo regional y regionalizando lo global”.

De muchas formas, los conflictos africanos no son solamente africanos; el rendimiento de las operaciones que conduce la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad necesita de la coordinación de actores internacionales en múltiples niveles, así como también lo necesitan las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas. Además de los problemas de coordinación internacional, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana se enfrenta a otra dificultad a nivel subnacional que tiene que ver con el consentimiento parcial con el que se despliegan las Misiones de Paz. Lo dijo el investigador Paul Williams de la Escuela Elliot de Asuntos Internacionales de la Universidad George Washington: no todos los actores armados ven en la bandera de la Organización de las Naciones Unidas un símbolo imparcial de paz y seguridad; tampoco se adhieren a cualquier intento de cese al fuego, aunque sean firmantes formalmente. Desde el año 2013, dijo Paul Williams, se ha incrementado la hostilidad rápidamente. En esa escalada de la hostilidad en general, se aprecian diferencias significativas entre la República de Malí y la República de Costa de Marfil. En términos de cantidad de personal de las

Misiones de Paz que ha fallecido, Malí está muy por encima del resto de las misiones en el continente africano; en cambio, Costa de Marfil está entre las misiones de paz con menor cantidad de fallecidos (Williams, Africa Center for Strategic Studies, 2018).

Las observaciones aducidas hasta este momento pueden resumirse en que las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas no son las únicas operaciones que se llevan a cabo en el sector de paz y seguridad de la gobernanza global ni regional. Tanto para el continente africano como para cualquier otro continente, es necesario que las Misiones de Paz se articulen con redes de gobernanza regional y micro-regional. Para el caso del continente africano, se cuenta con la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, por ejemplo. Por lo tanto, las Misiones de Paz pueden articularse con esas instituciones con el fin de alcanzar un mejor rendimiento y mejores resultados. Este ejercicio de articulación se ve dificultado por la penetración de las redes informales de gobernanza a las que se refiere Söderbaum. Esas redes informales se sustentan en el mercado ilegal de armas, minería, guerrillas étnicas y tribales, y de esa forma constriñen las operaciones de paz y las redes formales de gobernanza mediante la corrupción de funcionarios gubernamentales, empresarios transnacionales y organizaciones humanitarias. Las Misiones de Paz necesitan de las redes de gobernanza regional y micro-regional para fortalecerse a la vez que se establezcan controles administrativos para la cooperación.

6. SECTOR DE PAZ Y SEGURIDAD EN LA MICRO-REGIÓN DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Ya se ha visto la velocidad con la que avanza “la globalización a través de la regionalización”; ejemplos de ese fenómeno son la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, la Fuerza Conjunta G5 Sahel y otras operaciones militares bilaterales como Barkhane y Licorne y multilaterales como ECOMICI. La regionalización del sector de paz y seguridad regional y micro-regional complementa las operaciones que se despliegan de acuerdo con la gobernanza global.

¿Por qué la brecha entre la República de Malí y la República de Costa de Marfil es tan grande?, ¿qué efectos tuvo la regionalización de las operaciones? Se piensa que la efectividad de las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas y de otras operaciones no tiene por qué compararse de forma lineal o mecánica; ambas Misiones en Costa de Marfil y en Malí han sido comparadas gracias a la perspectiva de la gobernanza global, regional y micro-regional. Tomando en cuenta el tipo de gobernanza ‘Shadow Network’ de Söderbaum, puede afirmarse que la brecha entre Costa de Marfil y Malí se hace más grande por las debilidades de las instituciones del Estado que son más graves en Malí que en Costa de Marfil.

¿Por qué las Misiones de Paz que se activaron en ambos Estados obtuvieron resultados tan diferentes? Según una de las respuestas que se han formulado, las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas parten de un paradigma liberal de la gobernanza. Lo que ha ocurrido en la República de Malí es que no todos los actores implicados en ese conflicto armado asumen ese paradigma de gobernanza liberal, porque se trata de actores extremistas y calificados como terroristas por las agencias de inteligencia (cf. africacenter.org, 2019). Respecto a la paz liberal y al “International Statebuilding”, algunos autores distinguen entre la paz

positiva y la paz negativa (Estévez, 2012: 190). La paz negativa es aquella conseguida por medio de las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales; en cambio, la paz positiva es aquella conseguida por medio de los propios interlocutores que llegan al consenso sin la aparición de terceros que pongan sus condiciones para la paz y la estabilidad. Entre los teóricos más destacados de la paz liberal de tipo negativo están Rhys Dogan y Michael Pugh. Por su lado, Oliver Richmond cuestiona ese paradigma de la paz liberal y propone un paradigma más localista que globalista. Es decir que, mientras que Michel Pugh pone el foco en la economía política del pre-conflicto², Oliver Richmond se centra en las condiciones del post-conflicto (Richmond, 2006: 292).

Sobre la base de las categorías analíticas consultadas respecto a la verticalidad u horizontalidad de las redes de la gobernanza y la formalidad o informalidad de los actores, se muestra al sector de paz y seguridad micro-regional como vulnerable en el post-conflicto. La regionalización es el fenómeno por el que se apuesta para coordinar la política exterior de un grupo de Estados luego de un conflicto armado. La micro-región de África Occidental nos ofrece varias experiencias exitosas de paz negativa duradera como Sierra Leona o Liberia; no obstante, los métodos y actores en las Misiones de Paz no son transferibles de unas experiencias a otras, por lo que el paradigma liberal que vehiculan las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas no ha tenido éxito

² Rhys Dogan y Michael Pugh resumieron que el modelo de la paz liberal sustituye la regla de la guerra por la regla del mercado (1997).

en todos los casos en la micro-región de África Occidental, y el mejor ejemplo de ello es la inestabilidad en la República de Malí.

CONCLUSIONES

En muchos de los Estados africanos el gobierno formal es subvertido por redes informales de poder. Esas redes informales operan al margen de las regulaciones gubernamentales y de las intergubernamentales, como las de nuestro ejemplo de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). No solamente operan al margen de las regulaciones y de los funcionarios gubernamentales, sino que también se sostienen con su complicidad.

La gobernanza global no tiene por qué verse exclusivamente en términos del Índice de Desarrollo Humano de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); tampoco tiene que verse únicamente en términos del Examen Periódico Universal de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). La gobernanza global es más amplia; va más allá de los indicadores estrictamente sociales y económicos. Si bien no se puede tener la pretensión de expresar aquí una especie de consenso unánime entre los autores e investigadores consultados; más bien todo lo contrario, lejos de cualquier tipo de unanimidad, se concluye que la gobernanza global será más estable en la medida que sea “menos global”. Se quiere decir con lo anterior que la coordinación de la política exterior de los Estados necesita hacerse cada vez “más regional”. Son las regiones las que padecen más directamente los conflictos o crisis que surgen en uno o varios de los Estados que las componen. Por tanto, es el intercambio intra-regional un medio para el logro de resultados más eficaces e incluso para la prevención

de conflictos armados que dejan de ser “nacionales” y se convierten en “regionales”. ¿La coordinación micro-regional se apoya en el conocimiento común o endógeno de factores geográficos, climáticos, demográficos y económicos con los que es posible regionalizar la solución de controversias comunes?

La gobernanza global ha dado pasos inmensos respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), políticas medioambientales, políticas redistributivas y otros instrumentos regulatorios. No obstante, los medios usuales de la gobernanza global para el sector de paz y seguridad no llevan ese ritmo. Las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas han tenido serios desafíos para cumplir con sus propósitos, ya sean de tipo ofensivo o defensivo. Sugerimos que las Misiones de Paz obtienen los resultados comentados en este estudio porque no logran legitimarse en el Estado al que llevan sus operaciones ni en la micro-región a la que pertenece ese Estado.

La intervención directa del ejército francés en la República de Costa de Marfil trajo como consecuencia reacciones desfavorables para el proceso de construcción de paz y seguridad para las elecciones del año 2010. Además de que no logran legitimarse, las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas se topan con otros inconvenientes de tipo logístico. Asuntos como la religión o el idioma entorpecen las operaciones para el mantenimiento de la paz y la seguridad. Veamos ahora el ejemplo de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización en Malí: las más numerosas contribuciones de tropas a la Misión son las de Estados como Bangladesh y Chad; Bangladesh no es un Estado africano y Chad no pertenece a la micro-región de África Occidental. La contribución de tropas de Estados fronterizos con Malí es menor respecto a la

contribución extra-regional. De nuestro estudio se desprende que la dimensión regional es crucial, al menos lo es para el estudio de las Misiones de Paz de la Organización de Naciones Unidas.

Como cierre, es necesario caracterizar la República de Malí y la República de Costa de Marfil de acuerdo con los modos de gobernanza regional establecidos por Söderbaum. Al parecer del investigador, ambos países han sido instanciaciones de la gobernanza sombra en un período específico de tiempo. La guerra civil marfileña que siguió a las elecciones del año 2010 y la actividad del fundamentalismo separatista Azawad maliense han sido financiadas por actores criminales privados. Ese financiamiento se produce a la sombra del propio aparato de los Estados y sus administraciones. No es posible concluirse tácitamente que las Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas fracasen o tengan éxito; las Misiones de Paz no son simplemente operaciones en las que se despliegan policías y militares de contingentes multinacionales; son activadas en función de objetivos mucho más amplios que los exclusivamente militares; objetivos humanitarios, sanitarios y alimentarios, entre otros.

El cumplimiento de los objetivos requiere de un entramado cada vez más complejo de relaciones y redes en las que interactúan las agencias especializadas de la Organización de las Naciones Unidas, las Organizaciones No Gubernamentales, los grupos de contacto con jefes tribales y nómadas, los campamentos de refugiados y desplazados, las diligencias en apoyo a los desmovilizados, los intereses de cada uno de los Estados miembros en el seno de la Unión Africana, así como también se le suman a ese entramado complejo de relaciones y redes las Comunidades Económicas o micro-regionales del continente africano, las donaciones que

llegan por vía de la relación bilateral o por la vía del financiamiento propio de la cooperación internacional, como ocurre con la Unión Europea y su contribución económica a la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad.

La Misión de Paz en la República de Costa de Marfil consiguió un mayor entendimiento con la oposición política de Ouattara luego de la crisis electoral del año 2010. Aquél que fue el líder de la oposición armada contra el expresidente Gbagbo, es hoy presidente de la República de Costa de Marfil gracias a ese proceso de transición política y electoral en el que la Misión de Paz tuvo un rol determinante innegable. En la República de Costa de Marfil, la oposición política tomó las armas como consecuencia de un resultado electoral desfavorable, no para separarse y dividir al territorio entre el sur de Gbagbo y el norte de Ouattara; la causa del conflicto armado en Costa de Marfil no fue el separatismo, fue la falta de credibilidad en el resultado electoral del año 2010, a diferencia de Malí cuyo conflicto armado tenía una base fundamentalmente secesionista. Por otro lado, el conflicto armado en la República de Costa de Marfil no tuvo una base religiosa tan amplia. El estallido de la guerra civil no debió a causas meramente religiosas como la división entre católicos y musulmanes; resultó de causas relacionadas con la legitimidad de origen electoral y la acumulación del descontento que provocaban los intereses franceses en el territorio de Costa de Marfil. En la República de Malí, los acontecimientos siguieron otro curso muy diferente al de la República de Costa de Marfil.

La Misión de Paz en la República de Malí tiene que enfrentarse actualmente a grupos armados secesionistas que buscan romper la unidad política y reclaman su propia soberanía sobre la mitad del territorio de Malí. Además del separatismo, la Misión de Paz en Malí tiene que enfrentarse

con el yihadismo terrorista conocido como Azawad o Tuareg. En síntesis, se trata de afinidades étnicas y políticas difícilmente compatibles o definitivamente incompatibles. De manera tal que, así como ha sucedido con la división entre Sudán del Norte y Sudán del Sur, la República de Malí ha visto obstaculizada su estabilidad política por la propia naturaleza y los propósitos de los actores involucrados en el conflicto.

Bibliografía

Africa Center for Strategic Studies (2020) “Islamic State in the Greater Sahara Expanding Its Threat and Reach in the Sahel”. Washington, D.C. <https://africacenter.org/spotlight/islamic-state-in-the-greater-sahara-expanding-its-threat-and-reach-in-the-sahel/>.

Cooper, Andrew, Christopher Hughes, y Philippe De Lombaerde (2008) “Introduction: Regionalisation and the taming of globalisation?”, en Andrew Cooper, Christopher Hughes, y Philippe De Lombaerde (eds.), *Regionalisation and Global Governance. The Taming of Globalisation?*, Londres y Nueva York, Routledge.
https://www.researchgate.net/publication/259562751_Regionalisation_and_Global_Governance_The_Taming_of_Globalisation.

Doss, Alan (2020) “Safeguarding democracy in West Africa”. Africa Security Brief, 29 de septiembre de 2020.
<https://africacenter.org/spotlight/safeguarding-democracy-in-west-africa/>.

Dogan, Rhys, y Michael Charles Pugh (1997) “From military to market imperatives: Peacekeeping and the new public policy”, International Studies Centre, University of Plymouth, núm. 8 (julio), pp.1–32.

Duffield, Mark R. (2001) *Global governance and the new wars: The merging of development and security*, Londres y Nueva York, Zed Books.

Eizenga, Daniel, y Wendy Williams (2020) “The Puzzle of JNIM and militant islamist groups in the Sahel”, en *Africa Security Brief* 38, 8. <https://africacenter.org/publication/puzzle-jnim-militant-islamist-groups-sahel/#:~:text=in%20the%20Sahel,-By%20Daniel%20Eizenga&text=Composed%20of%20distinct%20operational%20entities,inhibiting%20a%20more%20robust%20response.>

Estévez, Jorge (2012) “Paz liberal e ‘international statebuilding’, crítica y surgimiento de un nuevo paradigma”, en *Revista de Relaciones Internacionales*, 19, pp. 189–97. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5122>.

European Court of Auditors (2018) “The African Peace and Security Architecture: Need to Refocus EU Support”, en *European Court of Auditors*, 287 (20): 53. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_20/SR_APSA_EN.pdf.

Fábrega, Carolina Jarpe (2018) “La Unión Africana y el

mantenimiento de la paz: Soluciones africanas para problemas africanos”. Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos ANEPE (6). <https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B06-2018.pdf>.

Fawn, Rick (2009) “‘Regions’ and their study: Wherefrom, what for and where to?”, en *Review of International Studies*, 35, pp. 5–34. <https://doi.org/10.1017/S0260210509008419>.

Hettne, Björn (2005) “Beyond the ‘New’ Regionalism”, en *New Political Economy*, 10,4, pp. 543–71. <https://doi.org/10.1080/13563460500344484>.

Krahmann, Elke (2003) “National, regional, and global governance: One phenomenon or many?”, en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 9, 3, pp. 323–46. <https://doi.org/10.1163/19426720-00903006>.

Le Roux, Pauline (2019a) “Confronting Central Mali’s extremist threat”, en *Africa Security Brief*. <https://africacenter.org/spotlight/confronting-central-malis-extremist-threat/>.

Le Roux, Pauline (2019b) “Responding to the rise in violent extremism in the Sahel”, en *Africa Security Brief* (36). <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2019/12/ASB36EN-Responding-to-the-Rise-in-Violent-Extremism-in-the-Sahel-Africa-Center-for-Strategic-Studies.pdf>.

- Ministry of Foreign Affairs of France (2018) “La fuerza conjunta del G5 Sahel y la Alianza por el Sahel”.
<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/seguridad-desarme-y-no-proliferacion/terrorismo-accion-internacional-de-francia/la-fuerza-conjunta-del-g5-sahel-y-la-alianza-por-el-sahel/>.
- Miran-Guyon, Marie (2017) “Muslim society and the Ouattara regime in Côte d’Ivoire. Partial elective affinities”, en *Afrique contemporaine*, 263–264,3, pp. 249–54.
<https://doi.org/10.3917/afco.263.0249>.
- Nye, Joseph S. 1968. “Comparative regional integration: Concept and measurement”, en *International Organization*, 22, 4, pp. 855–80. <https://doi.org/10.1017/S0020818300013837>.
- Richmond, Oliver P. (2006) “The problem of peace: Understanding the ‘Liberal Peace’”, en *Conflict, Security & Development*, 6, 3, pp. 291–314. <https://doi.org/10.1080/14678800600933480>.
- Söderbaum, Fredrik (2004) “Modes of regional governance in Africa: Neoliberalism, sovereignty boosting, and shadow networks”, en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 10, 4, pp. 419–36.
<https://doi.org/10.1163/19426720-01004004>.
- Thakur, Ramesh, y Luk Van Langenhove (2006) “Enhancing global governance through regional integration”, en *Global Governance*, 12, 3, pp. 233–40.
<https://doi.org/10.2307/27800615>.

Williams, Paul (2013) “Peace operations in Africa: Lessons learned since 2000”. Africa Center for Strategic Studies (25): 8.

<https://africacenter.org/publication/peace-operations-in-africa-lessons-learned-%20since-%202000/>.

Williams, Paul (dir./ 2018) *Peacekeeping in Africa: Africa’s Peace & Security Architecture and the UN*, Washington D. C., George Washington University.

https://web.archive.org/web/20221111183258/https://www.youtube.com/watch?v=vW7Tf4q4xnU&ab_channel=AfricaCenterforStrategicStudies.

Williams, Paul, y Thong Nguyen (2018) “Neighborhood Dynamics in UN Peacekeeping Operations, 1990–2017”. International Peace Institute (16). [https://www.ipinst.org/wp-](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/IPI-Rpt_Neighborhood-Dynamics.pdf)

[content/uploads/2018/04/IPI-Rpt_Neighborhood-Dynamics.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2018/04/IPI-Rpt_Neighborhood-Dynamics.pdf).