



Consejo de Seguridad

Distr. general
26 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre la situación en Malí

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 2085 (2012) del Consejo de Seguridad, de 20 de diciembre de 2012, en la que el Consejo me solicitó que informase sobre la aplicación de la resolución. En este informe se resumen las principales novedades ocurridas en los ámbitos político y de seguridad en Malí desde que se aprobó la resolución y se describe la respuesta multidimensional de las Naciones Unidas a la crisis, al tiempo que se hacen recomendaciones sobre las medidas futuras. El informe también responde a la solicitud del Consejo, formulada en una carta de fecha 27 de febrero de 2013 dirigida al Secretario General por el Presidente del Consejo de Seguridad (S/2013/129), de que incluyera en el informe recomendaciones, que pudiese examinar el Consejo sobre las opciones para establecer una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, en relación con la carta de fecha 25 de febrero dirigida por el Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad por la cual se transmitía una carta del Presidente interino de Malí, Sr. Dioncounda Traoré dirigida al Consejo (S/2013/113), en la que el Presidente interino preveía la transformación de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA) en una misión de las Naciones Unidas con fines de estabilización y mantenimiento de la paz.

II. Novedades en los ámbitos político y de seguridad

2. La situación política y de seguridad en Malí cambió significativamente en el curso del período sobre el que se informa como resultado de las operaciones militares francesas y africanas llevadas a cabo junto con el ejército de Malí en las zonas septentrionales del país y la aprobación de una hoja de ruta para la transición por parte de las autoridades nacionales.

3. La situación en materia de seguridad se deterioró gravemente a comienzos de enero. El 5 de enero, elementos de Ansar Dine y del Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental, con el apoyo de Al-Qaida en el Magreb Islámico, avanzaron hacia el sur. El 8 de enero se enfrentaron con el ejército maliense al norte de la ciudad de Konna, a unos 680 kilómetros de Bamako, y obligaron a los soldados a retirarse el día siguiente. En ese momento, Konna era la última ciudad que seguía estando bajo el control del Gobierno al norte de la importante ciudad de



Mopti y la base de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de Malí de Sévaré. El 14 de enero, un grupo de terroristas y otros elementos armados también avanzaron hacia el oeste y tomaron el control de la ciudad de Diabaly.

4. La captura de Konna por los grupos extremistas movió a las autoridades de transición de Malí a solicitar la asistencia de Francia para defender la soberanía de Malí y restablecer su integridad territorial. En respuesta, el 11 de enero se iniciaron operaciones militares contra elementos terroristas y elementos afines en el contexto de la “Operación Serval”, dirigida por Francia, en apoyo de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de Malí. El despliegue de fuerzas africanas bajo la bandera de la AFISMA se aceleró tras la intervención militar, lo que permitió que algunos contingentes avanzasen en febrero a diferentes partes del norte de Malí.

5. Desde que se desplegaron las fuerzas francesas y africanas en Malí, los líderes del golpe militar de marzo de 2012 han actuado con gran discreción, pero persisten las divisiones dentro del ejército, como lo demuestra un incidente ocurrido el 8 de febrero en la zona central de Bamako durante el cual integrantes de la ex Guardia Presidencial intercambiaron disparos con efectivos del Gobierno.

6. Hacia fines de enero se había restablecido el control del Estado en la mayoría de las ciudades principales del norte del país, como Diabaly, Douentza, Gao, Konna y Tombuctú. El Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad anunció que había tomado el control de Kidal el 28 de enero y declaró su oposición al redespiegue de las Fuerzas de Defensa y Seguridad de Malí en ese lugar alegando que existía la posibilidad de que hubiera represalias contra la población civil.

7. La mayor parte de las fuerzas terroristas y fuerzas afines se retiraron hacia el norte a las montañas de Adrar des Ifoghas, mientras que otras, en su mayor parte integradas por malienses del lugar, se dispersaron en las comunidades locales. Según se informa, esos grupos cuentan con armas, vehículos, combustible y otros suministros en zonas septentrionales remotas. Esos grupos armados lanzaron contraataques en Gao y han recurrido a tácticas asimétricas, incluidos los atentados suicidas con bombas que han tenido como blanco a unidades francesas y malienses, así como elementos del Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad.

8. La novedad más importante del proceso político durante el período abarcado por el informe fue la aprobación de una hoja de ruta para la transición, que el Parlamento aceptó por unanimidad el 29 de enero. En la hoja de ruta se destacan dos misiones esenciales del Gobierno de Transición: el restablecimiento de la integridad territorial y la organización de elecciones libres y limpias. En la hoja de ruta se contemplan operaciones militares adicionales conjuntamente con la Operación Serval y la AFISMAS, cuyo propósito es recuperar las zonas ocupadas por grupos armados y restablecer la integridad territorial del país; el restablecimiento pleno de la autoridad del Estado en el norte; la reforma de las fuerzas armadas; el diálogo con los grupos que renuncien a la lucha armada y respeten el carácter unitario del Estado de Malí y su Constitución; el regreso de los refugiados y las personas desplazadas; el diálogo entre las comunidades y la lucha contra la impunidad.

9. En la hoja de ruta se indican también compromisos en tres esferas relacionadas con la organización de las elecciones, a saber, la reforma del marco jurídico e institucional; la terminación de la revisión de los registros de votantes; y la adopción de un calendario electoral que prevea la celebración de elecciones legislativas y presidenciales antes de fines de julio de 2013. Según la hoja de ruta, el

Presidente, el Primer Ministro y los miembros del Gobierno no podrán ser candidatos en las próximas elecciones presidenciales y legislativas.

10. El Gobierno ha presentado sus condiciones para participar en un diálogo con los grupos armados y rebeldes del norte de Malí respetando la integridad territorial y el carácter del país. El Presidente interino ha pedido que se mantenga una actitud vigilante acerca de quiénes han de ser los interlocutores en ese diálogo, que, a su juicio, debe estar abierto a los grupos que sean verdaderamente representativos de las poblaciones del norte y aunque no necesariamente hayan participado en la rebelión. Desde el comienzo de las operaciones militares, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), mediante su proceso de mediación, ha mantenido su disposición a apoyar las negociaciones y el diálogo. El Gobierno también anunció que establecería la Comisión Nacional de Diálogo y Reconciliación prevista en la hoja de ruta y agregó que estaría integrada por representantes de todas las regiones y comunidades de Malí.

11. También se han redoblado los esfuerzos por establecer mecanismos de coordinación, entre ellos el Equipo de Tareas Integrado para Malí, compuesto por representantes de la Unión Africana, las Naciones Unidas y la CEDEAO, con objeto de facilitar la cooperación para resolver las cuestiones que preocupan en los ámbitos político, de seguridad, de derechos humanos y humanitario.

III. Situación humanitaria

12. La situación humanitaria sigue siendo crítica puesto que hay millones de personas afectadas por la crisis. En 2012, más de 4,3 millones de malienses necesitaban asistencia debido a la crisis de alimentos y de nutrición. A pesar de haber tenido buenas cosechas a fines de 2012, unas 747.000 personas necesitaban asistencia alimentaria inmediata, y otros 1,3 millones de personas estaban en riesgo de sufrir la inseguridad alimentaria. Dado que el acceso a los productos básicos se ha restringido considerablemente en el norte de Malí, los asociados que prestan asistencia humanitaria están intensificando sus esfuerzos para satisfacer las necesidades de protección, entre ellas la prevención de la violencia y la explotación sexuales y por motivos de género y el apoyo a las víctimas, así como la asistencia a los niños que habían sido reclutados por grupos armados.

13. Desde abril de 2012, más de 470.000 personas han huido y buscado refugio ya sea en comunidades malienses que dan albergue o en países vecinos, de las cuales 65.000 personas permanecían desplazadas desde enero de 2013. La cifra total incluye 292.648 desplazados internos y 177.637 refugiados en Mauritania, el Níger y Burkina Faso. Se informó del retorno de desplazados internos a zonas urbanas del norte del país, pero se ha indicado que gran número de refugiados pertenecientes a grupos étnicos del norte, principalmente tuaregs, esperaban que hubiera condiciones más seguras para emprender su regreso. Entretanto, sigue habiendo necesidades urgentes que deben atenderse en el sur y el centro del país, donde se concentra aproximadamente el 60% de las personas desplazadas.

14. El acceso por razones humanitarias ha mejorado en cierta manera en algunas partes del país, pero la situación sigue siendo sumamente inestable, en particular en las regiones de Gao y Kidal. Los agentes de asistencia humanitaria han expresado cada vez más preocupación acerca de la posibilidad de despliegue de una fuerza de las Naciones Unidas en Malí y la necesidad de mantener una distinción muy clara

entre las agendas humanitaria y política/de seguridad, de manera de evitar poner en peligro la seguridad de los trabajadores humanitarios, limitar el acceso humanitario a los necesitados y comprometer la imparcialidad de las actividades humanitarias.

15. Al 22 de marzo, el proceso de llamamiento unificado para Malí en 2013 ha recibido únicamente 73,7 millones de dólares. Esta cifra representa tan solo un 20% de las necesidades totales, que ascienden a 386 millones de dólares. De no contar con recursos suficientes, los asociados en la prestación de asistencia humanitaria no contarán con los recursos necesarios para atender a las necesidades más acuciantes del país.

IV. Situación en materia de derechos humanos

16. La situación en materia de derechos humanos en Malí sigue siendo un motivo importante de preocupación pues se ha informado de graves violaciones ocurridas en el norte del país, entre ellas ejecuciones sumarias, arrestos ilegales y desapariciones forzadas, la utilización de niños por los grupos armados, violaciones sexuales, matrimonios forzados, y la destrucción y el saqueo de propiedades. Desde enero de 2013, también se ha informado de violaciones de los derechos humanos cometidas por integrantes de las fuerzas de seguridad de Malí contra comunidades tuaregs y árabes, así como contra otros grupos de los que se supone que se han asociado o que han colaborado con grupos rebeldes. Tras la recuperación de algunas partes del territorio del norte de Malí han surgido nuevas tendencias de violaciones de los derechos humanos que incluyen actos de represalia por motivos étnicos.

17. El Gobierno ha reconocido la gravedad de la situación y sus posibles consecuencias para la estabilidad de Malí, y ha prometido iniciar las investigaciones pertinentes y enjuiciar a quienes cometan abusos. No obstante, carece de la capacidad necesaria para responder con prontitud ante la situación y remediarla. Muchos interlocutores señalaron la necesidad de luchar contra la impunidad y hacer que todos los responsables de graves violaciones de los derechos humanos rindan cuentas de sus actos, independientemente de su filiación y su estatus, como una cuestión esencial que debe resolverse para asegurar la paz y estabilidad duraderas.

18. Las Naciones Unidas recibieron información sobre graves violaciones contra niños cometidas por las partes en el norte del país. Se informó del reclutamiento y la utilización de niños por grupos armados, actos de violencia sexual contra niñas, matrimonios forzados, secuestros y ataques contra escuelas y hospitales. Cientos de niños han sido reclutados por todos los grupos armados activos en el norte, entre ellos Al-Qaida en el Magreb Islámico, Ansar Dine, el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental y el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad. La captura y detención de niños para extraerles información es también una tendencia nueva a la que hay que hacer frente con la mayor urgencia.

19. La crisis política y de seguridad ha repercutido de forma negativa en la actividad de los medios de información de Malí. En el norte, las organizaciones de prensa fueron objeto de medidas de censura y ataques de grupos extremistas. También se informó de agresiones contra periodistas malienses en Bamako y en ciudades del norte.

20. El 16 de enero, la Fiscal de la Corte Penal Internacional anunció que había iniciado oficialmente una investigación sobre la situación en Malí, a raíz de la remisión del caso que había efectuado el Gobierno en 2012.

21. Tras la destrucción de 11 mausoleos en Tombuctú y otro en Gao, y la quema de unos 3.000 manuscritos antiguos, la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó un plan de acción para restaurar el patrimonio cultural y salvaguardar los manuscritos antiguos de Malí. La Directora General de la UNESCO visitó Tombuctú el 2 de febrero.

V. Desarrollo

22. La crisis ha afectado la producción económica y la prestación de servicios públicos básicos en todo el país. La suspensión de la asistencia oficial para el desarrollo, con la excepción de la ayuda humanitaria, y el abandono de muchos proyectos de inversión repercutieron seriamente en los ingresos y las oportunidades de trabajo de miles de personas.

23. Los principales indicadores socioeconómicos y las condiciones de vida de la población siguen deteriorándose. Los indicadores de salud y desarrollo de Malí están entre los peores del mundo. Las poblaciones urbanas son las más afectadas por la desaparición de las oportunidades de trabajo y la necesidad de asegurar el sustento de grandes grupos de personas desplazadas en las ciudades. Por lo menos el 77% de los malienses vive por debajo del umbral internacional de pobreza, la mayor parte de ellos carece de acceso al agua potable y a servicios sanitarios de algún tipo. Las instalaciones médicas de Malí son muy limitadas y los medicamentos son escasos. La población de Malí también sufre un alto índice de malnutrición, así como altos índices de mortalidad infantil, y alto riesgo de mortalidad materna y de lactantes.

24. Se ha estimado que la tasa de aumento del producto interno bruto para 2012 indicará un nivel de recesión de -1,5%, pero podría haber una recuperación en 2013 si se recibieran los fondos complementarios del presupuesto prometidos por varios asociados bilaterales. La reanudación de la ayuda es de importancia primordial para las perspectivas macroeconómicas de Malí en 2013. El Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó en enero el desembolso de una suma equivalente a 18,4 millones de dólares para Malí en el marco del Servicio de Crédito Rápido a fin de prestar apoyo a las autoridades con asesoramiento sobre políticas y asistencia financiera para preservar la estabilidad y el crecimiento macroeconómicos durante los próximos 12 meses.

25. En este contexto, las Naciones Unidas han seguido trabajando para coordinar y movilizar la acción de los asociados para el desarrollo a fin de que restablezcan sus contactos con las autoridades de transición con miras a limitar las consecuencias de la crisis y mejorar el acceso a los servicios sociales básicos. Se ha establecido un fondo nacional de estabilización económica y social, administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el propósito de complementar el presupuesto del Gobierno, en especial en los sectores socioeconómicos y en el ámbito de la seguridad alimentaria.

VI. Aplicación de la resolución 2085 (2012) del Consejo de Seguridad

A. Establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas en Malí

26. La Oficina de las Naciones Unidas en Malí (UNOM) comenzó a desplegarse el 21 de enero. Al 22 de marzo, había 47 funcionarios de las Naciones Unidas sobre el terreno, de los cuales 23 cumplían funciones de apoyo a la misión. Durante la planificación de sus actividades, la UNOM ha consultado a las autoridades malienses para conocer sus necesidades y adaptar mejor sus iniciativas de apoyo a un proceso de implicación nacional para superar la crisis actual.

B. Apoyo al proceso político

27. Las Naciones Unidas han seguido trabajando en contacto estrecho con los interesados nacionales y con la Unión Africana, la CEDEAO y otros importantes interesados internacionales para apoyar la aplicación de la hoja de ruta de transición y los distintos componentes del concepto estratégico de la Unión Africana para Malí, que fue refrendado por el Grupo de Apoyo y Seguimiento de la Situación en Malí.

28. Con respecto a las negociaciones con los grupos en el norte, mi Representante Especial para África Occidental, Sr. Said Djinnit, siguió apoyando los esfuerzos de mediación que venía desplegando la CEDEAO, en consonancia con la resolución 2085 (2012), con miras a preparar la ronda de negociaciones que estaba prevista inicialmente para enero. Ha consultado a diferentes partes interesadas de la subregión acerca de las modalidades de mediación que pueden atraer a los grupos no terroristas y otros representantes de las poblaciones del norte a un diálogo dirigido a hallar una solución duradera a la crisis de Malí. A fin de apoyar la rápida aplicación de los distintos aspectos de la resolución 2085 (2012), visitó Uagadugú y Abuja los días 13 y 14 de enero, respectivamente, para conversar con el Mediador de la CEDEAO y el Presidente de la Comisión de la CEDEAO.

29. En fecha reciente se estableció en Bamako un mecanismo de coordinación integrado por las Naciones Unidas, la Unión Africana, la CEDEAO y la Unión Europea. El grupo, presidido por la Unión Africana y las Naciones Unidas, está trabajando para establecer un enfoque coordinado y armonizar las gestiones de toda la comunidad internacional. La UNOM también ha facilitado la creación de un grupo básico de mujeres dirigentes que contribuirán al proceso de paz de Malí.

30. Con el fin de encarar de manera efectiva las repercusiones regionales de la situación en Malí, mi Enviado Especial para el Sahel, Sr. Romano Prodi, se ha concentrado en los aspectos de la crisis que afectan a toda la región del Sahel y ha seguido contactando a los asociados internacionales en lo que respecta a la elaboración y ejecución de la estrategia integrada de las Naciones Unidas sobre el Sahel.

31. Tras haber llevado a cabo una misión de evaluación de las necesidades electorales en noviembre de 2012, las Naciones Unidas continúan apoyando a las autoridades malienses en los preparativos de las elecciones. Un equipo de proyectos

electorales del PNUD ha venido trabajando con las autoridades malienses para poner en práctica las recomendaciones de una auditoría realizada recientemente de las bases de datos sobre electores y planear el establecimiento de un censo electoral con información biométrica extraída de un censo administrativo nacional (RAVEC). En este sentido, quedan pendientes las tareas siguientes: a) el examen de la información biométrica y la integración de la comunidad maliense en Côte d'Ivoire; b) la confección y distribución de tarjetas de identidad; c) la elaboración de las listas de electores; y d) la configuración y el establecimiento de las mesas electorales.

32. En consulta con las autoridades, los partidos políticos y la sociedad civil de Malí, la UNOM ha determinado las prioridades siguientes:

La situación de la seguridad

33. Se ha determinado que la necesidad de restablecer la integridad del territorio de Malí y garantizar la seguridad física de las comunidades del norte del país es una prioridad fundamental. Siguen existiendo graves problemas de seguridad, como el hecho de que continúan las actividades terroristas y las operaciones militares en algunas zonas. Aunque se restablezca la plena integridad territorial, seguirá habiendo numerosos y graves riesgos para la seguridad, como los ataques terroristas, la proliferación de armas, el contrabando de drogas y otras actividades delictivas conexas, que probablemente seguirán menoscabando la gobernanza y perjudicando el desarrollo de Malí en el futuro previsible.

La primacía de la política

34. El golpe de estado del 22 de marzo de 2012 y la crisis en el norte de Malí son, en gran medida, pero no exclusivamente, manifestaciones de una crisis de gobernanza que se caracteriza por la corrupción endémica, la poca capacidad del Estado para prestar servicios básicos y el bajo nivel de legitimidad de las instituciones estatales y del sistema político. El fortalecimiento de la capacidad del Estado y la consolidación de la legitimidad del Estado y del sistema político en los niveles nacional, regional y comunitario son tareas a largo plazo y de duración prolongada. No obstante, si no se culminan con éxito, se corre un gran riesgo de que se produzcan nuevas crisis políticas y de seguridad en el futuro.

35. El imperativo de la seguridad no debe desvirtuar la primacía de la política en Malí tanto a corto como a largo plazo. La primacía de la política se refiere en este contexto al diálogo y la reconciliación nacionales; el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones del Estado; y la consolidación de la legitimidad de esas instituciones y del sistema político.

La necesidad del diálogo y la reconciliación nacionales

36. Hay un alto nivel de polarización política y social y antagonismo entre los agentes políticos, así como entre las comunidades y dentro de ellas. No solo existen divisiones entre el norte y el sur, sino también dentro de cada una de esas regiones. Además, son grandes los traumas causados por la rebelión, la ocupación del norte y los abusos de los derechos humanos y las atrocidades cometidos, incluidos actos de violencia sexual y por razón de género relacionados con el conflicto.

37. No solo se necesita entablar un diálogo nacional, sino también múltiples diálogos entre las comunidades y dentro de ellas y entre diversos agentes, incluidas

las fuerzas armadas de Malí. Las iniciativas de diálogo y reconciliación también deben estar vinculadas a medidas de justicia para asegurar que las violaciones cometidas no queden impunes.

38. Algunas organizaciones de Malí apoyan el diálogo y las negociaciones, pero se oponen a que estos procesos incluyan a todos los grupos pertinentes. Parece que hay resistencia, por ejemplo, a la celebración de negociaciones bilaterales entre el Gobierno de transición y el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad. Por otra parte, parece haber apoyo generalizado a un proceso de diálogo de base amplia que reúna a una amplia gama de agentes, inclusión hecha de representantes de las comunidades, dirigentes tradicionales, grupos de la sociedad civil, funcionarios elegidos, autoridades locales y representantes del Gobierno nacional, así como los grupos armados que renuncien a la violencia y acepten la integridad territorial y la unidad de Malí.

La reforma electoral y las elecciones

39. Aunque las elecciones son esenciales para reinstaurar el orden constitucional y establecer la legitimidad y autoridad del Gobierno, se ha expresado preocupación por que las condiciones aún no son propicias para celebrar elecciones libres, creíbles y pacíficas en todo el país. Sin un esfuerzo de reconciliación, hay poco margen para entablar un debate político constructivo y las elecciones podrían provocar una mayor inestabilidad e incluso actos de violencia. El propósito de las elecciones no es simplemente ofrecer una oportunidad para emitir el voto. Las elecciones constituyen, en lo fundamental, una oportunidad para debatir y seleccionar ideas, programas y líderes políticos. Será sumamente difícil, y tal vez imposible, que se entable una competencia política libre y pacífica en el norte, especialmente en los campamentos de refugiados y entre los desplazados internos.

40. El nivel de participación en las elecciones celebradas anteriormente en Malí ha sido sistemáticamente bajo, fenómeno que refleja, entre otras cosas, la falta de confianza popular en el proceso electoral. Si no se llevan a cabo importantes reformas políticas que fomenten la confianza en el proceso electoral, es probable que ese problema se intensifique en las próximas elecciones. Cabe recordar que un sistema político viciado fue una de las principales causas tanto de la rebelión armada en el norte como del motín que dio lugar al golpe de estado de marzo de 2012. Se corre el peligro de que unas elecciones mal preparadas perpetúen ese sistema. Este punto de vista es defendido más enérgicamente por quienes apoyaron el golpe de estado o al menos se mostraron favorables a este.

41. A la luz de esas preocupaciones, es indispensable que se hagan esfuerzos dinámicos por crear condiciones que propicien la celebración de elecciones libres, imparciales, transparentes y creíbles, en consonancia con las normas internacionales. Asimismo, será importante garantizar que las mujeres participen en el proceso electoral y que puedan hacerlo en condiciones de seguridad. Las consultas entre los principales interesados nacionales serán esenciales para crear esas condiciones.

Las fuerzas de defensa y de seguridad malienses y el sector de la seguridad

42. La reforma de las instituciones de defensa y de seguridad, especialmente el ejército, es una tarea vital, pero a la vez compleja. Los objetivos principales de la reforma consisten en restablecer la cohesión, disciplina e integridad de mando de las

instituciones; proporcionar equipo adecuado; impartir capacitación para lograr que las operaciones sean eficaces y asegurar que se respeten las normas internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados; adoptar medidas para exigir cuentas por las violaciones de esas normas; y crear una cultura institucional de respeto de la autoridad civil, en particular mediante mecanismos efectivos de supervisión civil.

El papel de los agentes externos

43. La polarización y los traumas que caracterizan a Malí en la actualidad exigen que los agentes externos sean receptivos y pacientes y presten su apoyo. Los asociados internacionales deben reconocer que no existen soluciones rápidas y que las intervenciones externas pueden exacerbar las divisiones. Es esencial promover y apoyar la implicación nacional y acatar el principio de “no causar daño”. Las agrupaciones políticas y sociales organizadas de Malí necesitan recibir asistencia de distintos tipos de las Naciones Unidas y de otros agentes externos, pero también insisten en la implicación nacional.

C. Apoyo al proceso de seguridad

44. A principios de enero, los países que aportan contingentes se aprestaron a agilizar el despliegue de la AFISMA a la luz de la Operación Serval. Se plantearon muchas dificultades para la planificación y coordinación, como el atraso en la llegada de vehículos y equipo de otro tipo. Los asociados internacionales prestaron apoyo en forma de un puente aéreo estratégico y transporte terrestre en Malí. Los efectivos de la AFISMA están ampliando su presencia en el norte y el centro de Malí, incluida la región de Kidal.

45. El 25 de enero, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana pidió a las comisiones de la Unión Africana y la CEDEAO que, en colaboración con las Naciones Unidas, la Unión Europea y otros asociados, revisara el concepto estratégico conjunto de operaciones a fin de aumentar la dotación de la AFISMA, incluso mediante la integración de efectivos proporcionados por el Chad y otros contingentes. El Comandante de la Fuerza de la AFISMA, General Shehu Abdulkadir, llegó a Malí a mediados de enero. Al 22 de marzo, se habían desplegado 6.288 efectivos militares, entre ellos 84 oficiales en el cuartel general de la AFISMA.

46. Aunque se suponía que los contingentes de la AFISMA debían tener autonomía logística suficiente para los primeros 90 días después del despliegue, varios enfrentaron rápidamente serios problemas de orden logístico, en lo que respecta a los alimentos, el combustible y el agua. El apoyo prestado por asociados bilaterales ha ayudado a resolver las necesidades más urgentes. Sin embargo, el suministro de apoyo logístico adecuado sigue siendo fundamental para asegurar que se pueda concluir a tiempo el despliegue y para realizar operaciones sostenibles y eficaces.

47. Los planificadores militares de las Naciones Unidas han brindado apoyo a la AFISMA en las tareas de planificación, ayudaron a establecer mecanismos de coordinación, prestaron asistencia a la AFISMA y a las fuerzas armadas de Malí para determinar las necesidades prioritarias y contribuyeron a mejorar el conocimiento del entorno del cuartel general de la Misión. Los planificadores de las Naciones Unidas también prestaron apoyo en la elaboración de los principales

documentos de la AFISMA, como las directivas operacionales, las directrices para la protección de los civiles, las normas para entablar combate y un código de conducta.

48. La Unión Africana y la CEDEAO celebraron en Bamako del 15 al 20 de febrero una conferencia de planificación con objeto de revisar el concepto estratégico conjunto de operaciones de la AFISMA y también elaborar un concepto de operaciones para el componente civil de la Misión. El concepto estratégico conjunto de operaciones revisado fue aprobado por la CEDEAO en la cumbre que celebró en Yamoussoukro los días 27 y 28 de febrero.

49. Aunque algunas fuerzas malienses ya se han desplegado en el norte de Malí, enfrentan importantes limitaciones de capacidad en cuanto a equipo, capacitación y apoyo logístico. La asistencia proporcionada por la Operación Serval ha resultado vital para asegurar la entrega de suministros básicos necesarios para el sustento y las necesidades operacionales. El Ministerio de Defensa de Malí está en vías de reclutar otros 3.000 soldados. Entretanto, la misión de adiestramiento de la Unión Europea en Malí está estableciendo en Koulikoro, una localidad a 60 kilómetros al este de Bamako, una instalación para adiestrar a personal de las fuerzas armadas malienses. La misión está evaluando las capacidades a fin de elaborar programas de adiestramiento apropiados para las unidades militares malienses, que deberán empezar en abril y se impartirán a cuatro batallones.

50. La gendarmería, policía y guardia nacionales de Malí, así como las instituciones de administración de justicia y penitenciarias, también han tenido dificultades para desplegarse de nuevo en el norte de Malí y reanudar sus actividades. Al 22 de febrero, no había presencia de la policía nacional en ninguna de las principales localidades del norte de Malí, mientras que un número reducido de gendarmes desplegados en Gao y Tombuctú enfrentaban dificultades operacionales graves. Las instituciones de administración de justicia y penitenciarias no estaban funcionando. Los planes para volver a desplegar personal en el norte se ven obstaculizados por los problemas de seguridad, así como por grandes obstáculos de orden logístico, como la falta de locales, transporte y equipo básico. Se necesita con urgencia movilizar el apoyo de los donantes para ayudar a resolver las necesidades prioritarias de las instituciones de seguridad y del estado de derecho de Malí, que incluyen la reconstrucción de oficinas y vehículos, equipo de comunicaciones y suministros básicos.

51. Desde que se inició el despliegue de la UNOM en enero de 2013, el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas ha puesto en marcha actividades de apoyo a la AFISMA y las fuerzas de defensa y de seguridad malienses y actividades humanitarias relativas a las minas. Se organizó un curso de cinco semanas de duración sobre eliminación de municiones explosivas para apoyar a las fuerzas de defensa y de seguridad malienses. Se organizaron sesiones de concienciación sobre el problema de los restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados para personal de la AFISMA y la UNOM. En relación con el desminado humanitario, se coordinó la labor de cinco equipos de organizaciones no gubernamentales internacionales que se desplegaron en zonas afectadas por el conflicto para realizar reconocimientos y proceder a la eliminación de municiones explosivas.

VII. Opciones para el establecimiento de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz

52. Con posterioridad a la carta del Secretario General por la que se transmitía la carta del Presidente interino (S/2013/113), en la que se contemplaba la transformación de la AFISMA en una operación de estabilización y mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, y la carta correspondiente del Presidente del Consejo de Seguridad (S/2013/129), mi Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Sr. Edmond Mulet, visitó Malí del 10 al 16 de marzo, junto con una delegación multidisciplinaria, a fin de elaborar recomendaciones para que las examinara el Consejo sobre opciones para establecer una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Malí.

53. La delegación se reunió con el Presidente interino, el Primer Ministro y miembros del Gobierno, el Presidente de la Comisión Electoral Nacional Independiente, el Presidente de la Asamblea Nacional, autoridades locales, los dirigentes de las fuerzas armadas, la policía y la gendarmería, y representantes de partidos políticos, organizaciones religiosas y la sociedad civil, así como entidades regionales e internacionales, entre ellas la Unión Africana, la CEDEAO, la AFISMA, la Unión Europea y asociados bilaterales. Miembros de la delegación también visitaron Gao, Mopti, Sevare y Tombuctú.

A. Principales conclusiones

La situación política

54. Representantes de las autoridades de transición en Bamako confirmaron su compromiso con abordar la situación de la seguridad en el norte, expresando al mismo tiempo la opinión de que las causas básicas del conflicto, a saber, la mala gobernanza, la corrupción y un estado de derecho y sector de la seguridad ineficaces, tendría que abordarlas el gobierno elegido. Algunos interlocutores expresaron su preocupación por que la continua injerencia de elementos implicados en el golpe de estado de 21 de marzo de 2012 debilitaba las instituciones. Confirmaron que existían importantes divisiones entre los agentes políticos y dentro del ejército, y que la polarización social era muy profunda entre las comunidades y en ellas.

55. Todos los interlocutores convinieron en la necesidad de que un gobierno legítimamente elegido impulsara el diálogo nacional y reformas fundamentales. Reiterando su compromiso de concluir las elecciones antes de fines de julio, el Gobierno señaló que se estaba realizando un examen para evaluar el estado de los preparativos. Se determinó que si bien esas elecciones eran cruciales para poner fin a la transición e instaurar un gobierno legítimo, era necesario que existieran unas condiciones políticas y de seguridad mínimas para que las elecciones unificaran el país, en lugar de dividirlo todavía más, a fin de evitar la profundización de la crisis.

56. Todos los interlocutores estuvieron de acuerdo en que era urgentemente necesario reconstruir la administración estatal en las zonas recuperadas del norte a fin de mantener la soberanía y la integridad territorial de Malí. Esto requiere instituciones firmes a nivel nacional, y al mismo tiempo asegurar que exista un

gobierno efectivo a nivel local, así como recursos suficientes para mantener el alcance del Estado en el vasto territorio y zonas geográficas remotas de Malí. Los representantes de la administración civil todavía no han regresado al norte, aunque el Presidente interino confirmó la intención del Gobierno de desplegarlos lo antes posible. La presencia de funcionarios civiles será esencial para garantizar la prestación de servicios básicos y es un requisito previo para el despliegue de cualquier posible operación de estabilización. Entretanto, gran parte de la infraestructura de la administración estatal en el norte se ha abandonado o ha sido saqueada o destruida.

57. Las instituciones de defensa y de seguridad de Malí han comenzado recientemente a redesplegarse a algunas zonas del norte, y aunque la recepción entre la población local ha sido diversa, esas fuerzas todavía no están en condiciones de garantizar la seguridad de la población. Las instituciones de defensa y de seguridad de Malí están fracturadas, insuficientemente equipadas y carecen de capacitación, todo lo cual se combina con una historia de interferencia política. Todos los organismos de seguridad se redujeron significativamente, y por tanto, se enfrentan a limitaciones operacionales serias. Una posible operación de estabilización podría desempeñar un papel fundamental para prestar apoyo a las fuerzas de seguridad de Malí a fin de estabilizar las zonas recuperadas del norte.

58. Las diferentes situaciones imperantes en las principales ciudades y regiones del norte requerirán soluciones específicas. La situación en Kidal sigue siendo extremadamente delicada, debido a la presencia continuada del Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad y la falta de progresos en el logro de una solución negociada a la crisis, lo que también facilitaría la reanudación de la autoridad estatal. Si bien el Gobierno reiteró que estaba dispuesto a celebrar conversaciones con el Movimiento Nacional para la Liberación de Azawad en determinadas condiciones, entre ellas el desarme, muchos interlocutores expresaron su oposición a cualquier forma de diálogo. La ampliación de la autoridad estatal a Kidal requerirá una solución política.

59. Aunque el Gobierno ha hecho suya la hoja de ruta de la transición, no existe un acuerdo político marco amplio, que también sentaría las bases del posible desarme, desmovilización y reintegración de algunos excombatientes, entre ellos los pertenecientes a las milicias. En consecuencia, habrá que ajustar algunos enfoques tradicionales.

La situación de la seguridad

60. La Operación Serval en Malí septentrional ha hecho progresos significativos en lo que respecta a la seguridad, pero los grupos armados islamistas, entre ellos Al-Qaida en el Magreb Islámico, el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental y Ansar Dine, siguen planteando una seria amenaza. Aunque las operaciones en curso están disolviendo grandes concentraciones organizadas de esos grupos, en particular en la región de Kidal, mantienen una firme presencia en Timesli (Gao), Gourma (Ansongo) y a lo largo del río Níger hasta Tombuctú y Timetrine. También existen núcleos de grupos extremistas desde el bosque de Ouagadou a Tombuctú, así como al norte de Menaka y al sur y al oeste de Douentza. Un número indeterminado de combatientes ha buscado refugio fuera de Malí o se ha camuflado entre la población, manteniendo alijos de armas y la capacidad de resurgir. Los grupos están bien armados y entrenados, han luchado agresivamente y

emplean tácticas terroristas y de lucha de guerrillas, utilizando incluso cohetes, artefactos explosivos improvisados y atentados suicidas con bombas.

61. Las milicias armadas operan en todo el norte. Aunque carecen de una cadena de mando clara, se ha determinado que son una amenaza. Las tensiones y divisiones políticas en el ejército, que también han creado violencia, siguen representando una amenaza potencial para la seguridad en Bamako. Las redes de delincuencia organizada transnacional operan en todo Malí y a través del Sahel y están involucradas en operaciones de carteles de drogas, bandidaje transfronterizo, contrabando, trata de seres humanos, secuestros por rescates y blanqueo de dinero. Esas actividades delictivas transnacionales generan grandes beneficios que se utilizan para apoyar la violencia extremista y las actividades de los insurgentes en Malí.

62. La Operación Serval, la AFISMA y las fuerzas de seguridad de Malí siguen emprendiendo operaciones de combate significativas contra grupos terroristas en zonas clave del norte y del centro. Es muy probable que una disminución importante o el cese de las operaciones francesas aumente el riesgo de resurgencia de esos grupos. Si esto ocurriera, sería necesario continuar operaciones ofensivas limitadas y selectivas. La AFISMA, que en la actualidad cuenta con aproximadamente el 82% de su dotación prevista de 9.500 efectivos, ha desplegado unidades a Ansongo, Bamako, Banamba, Gao, Kidal, Markala, San y Sevare, así como a la región de los alrededores de Tessalit. La AFISMA y las fuerzas malienses, con el apoyo de la Operación Serval, también han realizado operaciones en la región del bosque de Ouagadougou.

63. Cabe esperar que los grupos y tácticas terroristas, la proliferación de armas, los artefactos explosivos improvisados, las municiones sin explotar y las minas terrestres planteen una amenaza seria para la seguridad de los civiles y cualquier personal de las Naciones Unidas desplegado en Malí. El atentado suicida con bombas del 21 de marzo en Tombuctú ilustra las amenazas significativas a las que se verá expuesto directamente el personal de las Naciones Unidas, y el potencial de que esos incidentes den como resultado un elevado número de bajas.

B. Opciones para una operación de las Naciones Unidas

64. Los desafíos a los que se enfrenta Malí son profundos y no se resolverán fácilmente. Malí y sus asociados internacionales tienen un interés y responsabilidades comunes de definir los elementos de una estrategia apropiada de entrada y salida para una operación de las Naciones Unidas. Malí tiene una oportunidad importante para hacer frente a los desafíos inmediatos a los que se enfrenta el país y sentar al mismo tiempo las bases de una paz y seguridad sostenibles. Para ello no basta encarar únicamente las amenazas a la seguridad, también hay que hacer frente a problemas profundamente enraizados de carácter político, de gobernanza, de desarrollo y seguridad. El objetivo de cualquier operación de las Naciones Unidas sería ayudar al Estado de Malí para que recupere su legitimidad y restablezca su autoridad en todo su territorio, a fin de proporcionar seguridad física a todo su pueblo y asegurar que su territorio no sirva de plataforma para la emergencia de amenazas para el país, sus vecinos y más allá.

65. La Operación Serval ha logrado avances impresionantes, entre ellos la liberación de los principales centros de población del norte y la reducción de la amenaza que plantean los grupos armados islámicos. Con el inminente inicio de la

reducción de esas tropas, Malí y sus asociados internacionales deben determinar la mejor manera de asegurar que los logros para la seguridad conseguidos sean duraderos. Las principales tareas serán contener la amenaza que representan los grupos extremistas armados, estabilizar los centros de población en las zonas recuperadas, proteger a los civiles y crear un entorno propicio para la asistencia humanitaria, incluido el retorno de los refugiados y los desplazados internos.

66. Igualmente importante será prestar apoyo a los esfuerzos malienses por establecer un orden político que disfrute del consentimiento de los gobernados sobre la base de un diálogo inclusivo, la participación política, una gobernanza que rinda cuentas y salvaguardias para todas las comunidades. Un factor fundamental al respecto es la restauración del orden constitucional mediante elecciones presidenciales, legislativas y municipales libres, limpias, creíbles y pacíficas. El diálogo político a nivel local y nacional tendrá que dar como resultado un mayor consenso sobre las reformas necesarias para hacer frente a las causas fundamentales del conflicto.

67. Malí necesita contar en todo su territorio con una presencia estatal efectiva, que rinda cuentas y que sea capaz de prestar los servicios públicos más esenciales, entre ellos los de seguridad y orden público. Esto requerirá instituciones sólidas con recursos suficientes para extenderse por todo el país.

68. Además de la continuación de las responsabilidades actuales de las Naciones Unidas, la cuestión clave que el Consejo de Seguridad tiene ante sí es la medida en que la Organización puede o debería asumir responsabilidades en cuanto a la seguridad y la estabilización, a la luz de los logros conseguidos por la Operación Serval. En última instancia, los esfuerzos que se desplieguen en pro de la seguridad y la estabilización tendrán que sustentarse en un proceso político viable e incentivar a las partes sobre el terreno para que se impliquen en ese proceso.

69. Muchos interlocutores malienses, así como la Unión Africana y la CEDEAO, pidieron una fuerza de las Naciones Unidas que realizara operaciones de combate contra los grupos terroristas con el fin de restablecer la integridad territorial de Malí. En tal caso, la Operación Serval transferiría sus funciones a una misión de las Naciones Unidas, mediante, por ejemplo, la reasignación de la AFISMA, que pasarían a tener un mandato con un componente coercitivo para luchar contra los restos de los grupos insurgentes activos y realizar operaciones de lucha contra el terrorismo. Para librar combates contra los grupos extremistas en los desiertos y las zonas montañosas del norte de Malí se requieren capacidades militares muy particulares y de gran complejidad que son difíciles de obtener, pero que serían esenciales para cualquier fuerza que realizara operaciones de ese tipo.

70. Las Naciones Unidas no están configuradas para supervisar operaciones de ese tipo a nivel estratégico y su personal de mantenimiento de la paz no suele tener capacitación, equipos o experiencia en las operaciones que habría que ejecutar para cumplir ese mandato. Además, está claro que un esfuerzo de esta índole no corresponde al ámbito de aplicación de la doctrina de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Resulta también dudoso que la Organización tenga la capacidad de asimilar el número de bajas que podrían producirse en operaciones de combate de este tipo. Por consiguiente, a continuación se presentan dos opciones al Consejo para que las examine:

Opción 1. Presencia política integrada y multidimensional de las Naciones Unidas junto con una fuerza militar dirigida por los países africanos

71. Las Naciones Unidas proseguirían sus actividades políticas y de desarrollo en el marco de una misión política fortalecida. Sobre la base de la labor realizada por la UNOM, los ámbitos estratégicos en los que la presencia multidisciplinaria de las Naciones Unidas podría centrar sus esfuerzos son los siguientes: a) apoyo a la mediación, las negociaciones, el diálogo nacional y el diálogo en las comunidades, incluida una función de buenos oficios; b) asistencia a las autoridades de transición para el proceso electoral, en coordinación con el PNUD; c) promoción del respeto por las normas de derechos humanos, el derecho humanitario internacional y el derecho de los refugiados, en particular con respecto a las mujeres y los niños; d) apoyo a la planificación y los preparativos para el despliegue y las operaciones de la AFISMA; e) incorporación en las políticas y funciones de la Oficina de una perspectiva de género y de medidas de prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con el conflicto, apoyando y promoviendo al mismo tiempo la participación de las mujeres y los jóvenes malienses en el proceso político; f) apoyo a las autoridades en el fortalecimiento de las instituciones estatales en los ámbitos del estado de derecho y la seguridad; y g) fomento de la coordinación del proceso político dentro del sistema de las Naciones Unidas y con otros agentes externos. Entretanto, la AFISMA estaría encargada de la seguridad en apoyo de las fuerzas de defensa y de seguridad de Malí, así como de los esfuerzos militares bilaterales. A la AFISMA se le confiaría un mandato de combate ofensivo y de estabilización centrado en los grupos armados extremistas.

72. Las Naciones Unidas colaborarían con la Unión Africana, la CEDEAO, los países que aportan contingentes y los asociados bilaterales para establecer y mejorar rápidamente la capacidad operacional de la AFISMA, utilizando para ello el Fondo Fiduciario para proporcionar apoyo a la AFISMA, establecido en virtud de la resolución 2085 (2012), y, posiblemente, un conjunto de medidas de apoyo logístico financiado por medio de cuotas. Además de proporcionar a la AFISMA la capacidad operacional que necesita con urgencia, este apoyo también podría facilitar una transición sin tropiezos a una misión de estabilización multidimensional de las Naciones Unidas, una vez que se hayan alcanzado parámetros de referencia esenciales, que podrían ser: la cesación de las principales operaciones de combate; la reducción del nivel de las amenazas residuales; la capacidad para desplegar personal civil de las Naciones Unidas en condiciones de seguridad; la capacidad de la AFISMA; la ampliación de la autoridad del Estado en todo el país; y el avance hacia la celebración de elecciones presidenciales y legislativas.

73. Se prevé que, paralelamente, la Unión Europea siga adiestrando a las fuerzas armadas de Malí, que también contarían con apoyo en ámbitos no letales a través del Fondo Fiduciario. Esta opción también permitiría contar con la flexibilidad necesaria para que la AFISMA pudiera pasar a ser una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cuando el Consejo decida que se han cumplido las condiciones necesarias.

Opción 2. Misión de estabilización de las Naciones Unidas, integrada y multidimensional, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII, junto con una fuerza paralela

74. Con sujeción a los resultados de una evaluación de las condiciones políticas y de seguridad sobre el terreno, las Naciones Unidas desplegarían una presencia integrada y multidimensional, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta. La UNOM se subsumiría en esa presencia. La fuerza de las Naciones Unidas prestaría apoyo al proceso político y llevaría a cabo tareas de estabilización relacionadas con la seguridad, prestando particular atención a los principales centros de población y las líneas de comunicación, la protección de los civiles, la vigilancia del respeto de los derechos humanos, la creación de las condiciones necesarias para la prestación de asistencia humanitaria y el regreso de los desplazados, la ampliación de la autoridad del Estado y la preparación de elecciones libres, inclusivas y pacíficas. Es probable que la fuerza tenga que hacer frente a ataques asimétricos contra ella misma y contra las instituciones gubernamentales, demostraciones de fuerza y el uso de cohetes, artefactos explosivos improvisados y ataques suicidas con bombas.

75. La fuerza estaría sujeta a normas estrictas para entablar combate y facultada para utilizar todos los medios necesarios para responder a las amenazas contra la aplicación de su mandato, que abarcaría, por ejemplo, la protección de los civiles bajo amenaza inminente de violencia física y la protección del personal de las Naciones Unidas ante amenazas residuales, dentro de sus posibilidades y en sus zonas de despliegue. Ello incluiría la realización de operaciones, de manera independiente o en cooperación con las fuerzas de defensa y de seguridad de Malí. Las operaciones se llevarían a cabo de conformidad con el derecho internacional humanitario, las normas de derechos humanos y el derecho de los refugiados, tendrían plenamente en cuenta la necesidad de proteger a los civiles y de mitigar los riesgos antes, durante y después de cualquier operación militar y, cuando se realizasen conjuntamente con las fuerzas de defensa y de seguridad de Malí, en estricto cumplimiento de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (A/67/775-S/2013/110). Habría que examinar detenidamente también los riesgos que se correrían si se adoptara una posición enérgica en cuanto a la seguridad del personal de las Naciones Unidas, la ejecución de actividades de asistencia humanitaria y la capacidad de la Organización de cumplir su mandato general.

76. La mayor parte de la AFISMA pasaría a ser una misión de estabilización de las Naciones Unidas, junto con otros contribuyentes, a fin de alcanzar a una dotación autorizada de 11.200 efectivos y 1.440 agentes de policía (incluidas ocho unidades de policía constituidas y 320 agentes de policía). La dotación militar propuesta, a saber, 11.200 efectivos, basados en siete batallones de infantería móviles y un batallón de reserva, así como los multiplicadores, teniendo en cuenta los entornos geográficos y las situaciones de peligro, permite ofrecer una presencia de seguridad en las principales zonas pobladas consideradas como de mayor riesgo y en las zonas prioritarias para la estabilización y la ampliación de la autoridad del Estado. Un problema fundamental consistiría en encontrar fuentes de abastecimiento de las capacidades clave, los multiplicadores y las tecnologías modernas que puedan funcionar en las duras condiciones de las regiones desérticas y montañosas, para lo que tal vez sea necesario buscar el apoyo de nuevos contribuyentes. La mayoría de

los componentes militares, policiales y civiles, tanto sustantivos como de apoyo, operarían principalmente en el norte, tal vez con una base logística en Gao o Sevare, mientras que en Bamako habría una ligera presencia, que comprendería personal civil y elementos militares y de policía, dirigidos por mi Representante Especial para África Occidental.

77. La misión solo asumiría responsabilidades en materia de seguridad cuando se considerara, a raíz de una evaluación realizada por la Secretaría, que estaban dadas las condiciones políticas y de seguridad necesarias. Habría que evaluar también las consecuencias de estas responsabilidades en la forma en que la misión aplicaría su mandato de protección de los civiles. El despliegue tendría que realizarse en función de las condiciones y tendría que ser progresivo y llevarse a cabo por zonas geográficas y teniendo en cuenta la evolución de la situación sobre el terreno, como, por ejemplo, la necesidad de proseguir las operaciones de combate, los avances en el proceso político y el restablecimiento conexo de la administración estatal en el norte de Malí, la posibilidad de desplegar personal civil de las Naciones Unidas en condiciones de seguridad en el norte del país, y el establecimiento del nivel de capacidad operacional necesario de la fuerza de las Naciones Unidas.

78. Habida cuenta del nivel y la naturaleza de la amenaza residual previstos, sería fundamental que existiese una fuerza paralela que operara en Malí (y posiblemente en la subregión), junto con la misión de las Naciones Unidas, a fin de llevar a cabo operaciones de combate y contra el terrorismo de envergadura y proporcionar el apoyo especializado que queda fuera del alcance de la capacidad y el mandato de las Naciones Unidas. Haría falta una capacidad de este tipo en el teatro de operaciones durante un cierto período, y también podría hacer falta un conjunto de medidas de apoyo logístico, antes de considerar la posibilidad de depender de una fuerza de intervención inmediata. Una coordinación y cooperación estrechas entre esta fuerza paralela, la misión de las Naciones Unidas y otros agentes del sector de la seguridad serían cruciales para asegurar la coherencia general de esta labor.

79. La planificación del apoyo a una posible misión de estabilización de las Naciones Unidas se encuentra en una etapa avanzada. Se basa en los planes y necesidades operacionales de la AFISMA y esta siendo coordinada con los componentes militares, de policía y sustantivos de las Naciones Unidas. El concepto de apoyo a la misión incluye el uso generalizado de contratistas, países que aportan contingentes y Estados Miembros para la prestación de servicios; una estructura de apoyo moderado centrada en la gestión de los contratos y la garantía de la calidad; la ubicación de los componentes civiles, militares y de policía en campamentos modulares compartidos (incluida una posible base en Gao), resilientes y bien equipados para poder hacer frente a cualquier interrupción de las líneas de suministro; así como la gestión ambiental adecuada a fin de reducir al mínimo sus efectos ambientales.

80. Dada la función clave de la AFISMA y de las fuerzas de defensa y de seguridad de Malí, será esencial desarrollar rápidamente sus capacidades, incluso antes de que el Consejo adopte nuevas medidas. Las Naciones Unidas tendrán que actuar en estrecha coordinación con asociados como la Unión Africana, la CEDEAO y la Unión Europea para proporcionar este apoyo. Será imprescindible hacer uso de los dos fondos fiduciarios establecidos en virtud de la resolución 2085 (2012) con el propósito de prestar apoyo a la AFISMA y a la paz y la seguridad en Malí. Se han concertado acuerdos de contribución por valor de 26,7 millones de dólares para

apoyar a la AFISMA y 6,9 millones de dólares para apoyar la paz y la seguridad en Malí. Al 22 de marzo, se habían recibido 16,2 millones de dólares y 5,6 millones de dólares para los dos fondos, respectivamente.

81. Si el Consejo de Seguridad autorizara una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Malí o un conjunto de medidas de apoyo a la AFISMA financiado mediante cuotas, daría instrucciones a mi Representante Especial, y a los departamentos pertinentes de la Secretaría, para que tomaran todas las medidas posibles para, incluso mediante el pleno ejercicio de las facultades existentes, y si lo considero oportuno, acelerar el despliegue de capacidades civiles y militares a fin de responder mejor a las expectativas del Consejo y a las necesidades del pueblo maliense.

82. En cualquiera de las opciones descritas anteriormente, las Naciones Unidas se centrarían en apoyar a las autoridades de Malí en las esferas críticas en las que tienen una ventaja comparativa. Acompañar el proceso político, incluso mediante un claro mandato de interposición de buenos oficios en coordinación con las iniciativas regionales, sería la tarea esencial de cualquier misión de las Naciones Unidas. En cada una de las etapas de la misión se incorporarían en el mandato parámetros de referencia esenciales para que pueda avanzar de la manera más rápida posible, desde la entrada a la estabilización y de ahí a la consolidación y a una salida sostenible.

83. En la etapa inicial, otras tareas podrían centrarse en los ámbitos de los derechos humanos, la ampliación de la autoridad del Estado, la reducción de la violencia en las comunidades y la promoción de la cohesión social, el fortalecimiento del estado de derecho y las instituciones de seguridad, la creación de un entorno seguro propicio para las operaciones humanitarias, y las actividades relativas a las minas. También será importante que la misión tenga una sólida capacidad en materia de cooperación civil-militar y de proyectos de efecto rápido. Cualquier misión integrada también repercutirá en la capacidad de los organismos humanitarios de las Naciones Unidas y de sus asociados de llevar a cabo la labor humanitaria ya que puede afectar la imparcialidad de los agentes humanitarios. Se llevarán a cabo evaluaciones en todo el sistema para seguir perfeccionando y elaborando la respuesta global de las Naciones Unidas. Habrá que emprender iniciativas desde el inicio de la misión para gestionar las expectativas de la población mediante una sólida estrategia de comunicación.

84. Una estrecha colaboración y cooperación con otros asociados, como la Unión Africana, la CEDEAO, la Unión Europea, los asociados bilaterales y las instituciones financieras internacionales, que llevara a estos a asumir tareas adicionales, haría que las Naciones Unidas pudieran centrarse en sus responsabilidades fundamentales. Dado el gran número de entidades que intervienen, la misión de las Naciones Unidas debería proporcionar un sólido mecanismo de coordinación.

85. Hará falta una decidida cooperación subregional para abordar la cuestión corrosiva de la delincuencia transnacional y fortalecer las capacidades para mejorar la seguridad de las fronteras. La misión de las Naciones Unidas podría prestar apoyo a mecanismos de cooperación en materia de seguridad en las regiones del Sahel y África Occidental, y coordinar con ellos. Podría también apoyar a las instituciones de Malí para que participen más activamente en este ámbito, en relación, por ejemplo, con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las fronteras. También será fundamental colaborar con la subregión en su conjunto para dar respuesta a las cuestiones políticas, humanitarias y de desarrollo comunes.

86. En vista de las amenazas y consecuencias subregionales, se recomienda además que el Consejo considere la posibilidad de establecer un grupo de expertos para investigar la identidad y las actividades de quienes están involucrados en la delincuencia transnacional y organizada en Malí y en la subregión, y estudiar su impacto en la estabilidad general, con la posibilidad de imponer sanciones selectivas.

VIII. Observaciones

87. La crisis en Malí es compleja y multidimensional, y sus efectos en la vida cotidiana de la población han sido devastadores. La crisis humanitaria sigue causando grandes estragos en la población del país. Muchos de los ciudadanos malienses siguen desplazados, en condiciones de vida difíciles, y las denuncias de violaciones de los derechos humanos son sumamente inquietantes. La crisis actual ha puesto de manifiesto un complejo entramado de problemas de orden político y de gobernanza y seguridad. Estos problemas, exacerbados por el flagelo de la delincuencia transnacional y el terrorismo que aqueja a toda la región del Sahel, han creado un terreno fértil para el surgimiento de extremistas y redes de la delincuencia organizada.

88. Como consecuencia de la decisión de los terroristas y grupos armados extremistas de avanzar hacia el sur, la comunidad internacional se enfrenta a un panorama esencialmente distinto del que existía cuando se aprobó la resolución 2085 (2012). Si bien se han logrado avances importantes en cuanto a la seguridad, el proceso político ha quedado peligrosamente a la zaga del esfuerzo militar. Por consiguiente, insto a las autoridades de transición a aplicar su hoja de ruta de manera inclusiva.

89. El diálogo nacional, que ha de servir de foro para debatir y llegar a un acuerdo sobre la aplicación de estas prioridades, deberá convocarse sin demora. En este sentido, las Naciones Unidas seguirán prestando asistencia a los facilitadores y mediadores gubernamentales y no gubernamentales en el fortalecimiento de su capacidad; apoyando un diálogo constructivo e incluyente entre el Gobierno y los partidos políticos; alentando el diálogo entre el Gobierno y los grupos malienses en el norte; y ayudando a la Oficina del Representante Especial del Secretario General para África Occidental (UNOWA) en el apoyo a la mediación dirigida por la CEDEAO.

90. El Gobierno ha expresado que está plenamente de acuerdo con que los procesos militar y político tienen que evolucionar simultáneamente. Las autoridades han señalado también que Malí necesita un proceso de reconciliación más amplio, que solamente se puede llevar a cabo cuando se haya restablecido la autoridad y el control básicos del Estado en el norte. De la misma manera, estiman que las elecciones, como elemento esencial del proceso político, deben celebrarse una vez que hayan vuelto al control gubernamental las importantes posiciones septentrionales.

91. El establecimiento de la UNOM ha aportado nuevas capacidades a los esfuerzos de las Naciones Unidas en el país, especialmente en lo que respecta al apoyo a los procesos político y de seguridad, el estado de derecho, las actividades relacionadas con las minas y los derechos humanos. De esta manera, la Organización ha podido concentrarse en apoyar y ayudar a los malienses en su

empeño por hacer frente a las causas profundas de las tensiones políticas y la inestabilidad en el país. Las Naciones Unidas seguirán trabajando con ese propósito, prestando especial atención a los ámbitos prioritarios destacados en el párrafo 71.

92. La hoja de ruta de transición prevé la celebración de elecciones entre abril y julio de 2013. Como cuestión de urgencia hay que crear un ambiente político propicio para unas elecciones fidedignas y pacíficas. De la misma manera, hay que cerrar la brecha financiera entre los 50 millones de dólares asignados por el Gobierno y los 126 millones de dólares que requiere el presupuesto electoral. Las Naciones Unidas seguirán apoyando al Gobierno en la preparación de las elecciones y asistirán a las autoridades de transición en la creación de unas condiciones conducentes a unas elecciones fidedignas, en particular alentando y, si se requiere, facilitando un diálogo nacional y consultas en torno a las condiciones de unas elecciones dignas de crédito.

93. El ejército maliense tiene todavía una capacidad muy limitada, y su transformación será una operación de envergadura a largo plazo. Será importante colocar la reforma de las instituciones de seguridad y del estado de derecho en el marco más amplio del diálogo y reconciliación nacionales. Para ello será preciso seguir prestando apoyo a las autoridades para la reforma del sector de seguridad (el ejército, la policía y la gendarmería), en particular mediante el fortalecimiento de los mecanismos para los controles y la supervisión civiles y la prestación de apoyo al Gobierno en el desarrollo de su capacidad para restaurar el estado de derecho y fortalecer los sistemas jurídico, judicial y penitenciario, incluida la justicia militar. Será necesario también ofrecer a las autoridades malienses formación y otro tipo de apoyo por conducto del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas en cuanto al desminado, la eliminación de municiones explosivas, la detección y eliminación de artefactos explosivos improvisados, y cuestiones conexas. Las autoridades de Malí también necesitarán asistencia en la aplicación de medidas relacionadas con el desarme, la desmovilización y la reintegración, para poder gestionar los problemas que surjan durante la desmovilización de los combatientes.

94. La preocupante situación de los derechos humanos requiere la atención inmediata de las autoridades nacionales y los asociados internacionales. Las Naciones Unidas continuarán promoviendo el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en particular con respecto a las mujeres y los niños. Con ese fin, las Naciones Unidas cooperarán con las autoridades malienses para evaluar las necesidades de formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario. Asimismo, supervisarán y realizarán investigaciones de violaciones, idearán estrategias de promoción, apoyarán a las autoridades malienses en la formulación de políticas apropiadas de justicia de transición, y garantizarán la observancia de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

95. Las Naciones Unidas también procurarán promover los principios subyacentes de libertad de prensa y acceso a información fidedigna. También continuarán, tanto a escala local como internacional, sus actividades de comunicación destinadas a asegurar que el público entienda claramente los objetivos de la Organización y su función de apoyo a los procesos de transición y estabilización de Malí.

96. La comunidad internacional debe prestar mayor atención a la crisis humanitaria en Malí y en toda la región del Sahel. En la medida en que aumenta el riesgo de propagación de una guerra asimétrica, es fundamental que las agendas humanitaria y política se mantengan separadas. Un fracaso en esta tarea podría menoscabar la neutralidad de las organizaciones que prestan asistencia humanitaria en el norte y poner en peligro su capacidad de acceso a los necesitados y la seguridad de su personal.

97. Existen necesidades acuciantes de socorro y reconstrucción inmediatas, y de oportunidades de desarrollo y empleo a más largo plazo. El proceso de llamamientos unificados para Malí correspondiente a 2013, que incluye como objetivo clave la creación de la capacidad de recuperación, requiere 373 millones de dólares, de los cuales 151 millones se necesitan urgentemente para Malí y la respuesta a las situaciones de refugiados en los países vecinos en los próximos tres meses. También es necesario planificar intervenciones de recuperación temprana junto con intervenciones humanitarias en el norte, tales como el despliegue de servicios públicos, la rehabilitación de infraestructuras, el restablecimiento de los medios de vida y la promoción del estado de derecho y la cohesión social.

98. En respuesta a la petición formulada por el Consejo de Seguridad, he presentado dos opciones para una posible presencia de las Naciones Unidas en Malí en los ámbitos de la paz y la seguridad, incluida una opción que prevé el despliegue de una misión de estabilización de las Naciones Unidas cuando estén dadas las condiciones necesarias sobre el terreno. Si bien cada una de esas opciones tiene sus características distintivas, pueden considerarse fases de un proceso gradual de transición de la situación actual al despliegue de una misión de estabilización de las Naciones Unidas junto con una fuerza paralela. Como parte de ese proceso, la Organización seguirá evaluando la situación sobre la base de parámetros políticos y de seguridad esenciales, como los relacionados en el párrafo 72, a fin de determinar el momento en que deba producirse la transición a una misión de estabilización de las Naciones Unidas.

99. Las opciones que se presentan en este informe se basan en una valoración franca del entorno político y de seguridad actual y en un análisis a fondo de las ventajas comparativas que las Naciones Unidas, a diferencia de otros agentes internacionales, podrían aportar a los esfuerzos que se vienen desplegando para lograr la paz y la estabilidad de Malí. En ellas se tiene en cuenta que las Naciones Unidas se encuentran ante un contexto geopolítico nuevo y enfrentan amenazas que nunca antes se habían visto en el marco del mantenimiento de la paz. La situación sobre el terreno sigue siendo inestable. Aunque los extremistas y los elementos delictivos han sufrido un duro golpe, todavía suponen una amenaza considerable para la seguridad de la población civil y del personal de las Naciones Unidas que se despliegue en Malí. El reciente ataque suicida con bomba ocurrido en Tombuctú y los combates librados en Gao son un brutal recordatorio del riesgo latente de que se deteriore aún más la situación de la seguridad.

100. Al mismo tiempo, es indispensable que se haga una distinción clara entre las tareas de mantenimiento de la paz básicas de la misión de estabilización de las Naciones Unidas prevista y las actividades de imposición de la paz y lucha contra el terrorismo de la fuerza paralela que necesariamente tendría que establecerse para preservar los avances en materia de seguridad logrados con tanto esfuerzo. Si de alguna forma se borrara esa distinción, el personal de las Naciones Unidas que

presta asistencia humanitaria, y que realiza actividades de desarrollo y relacionadas con los derechos humanos afrontaría serias dificultades para desempeñar su labor en condiciones seguras. Si ello sucediera, a la Organización le resultaría difícil organizar el tipo de respuesta general y a nivel de todo el sistema que se necesita para hacer frente a las profundas causas políticas, sociales y económicas de la multifacética crisis de Malí.

101. En el mismo sentido, dado que los problemas en Malí son parte de una crisis regional, será fundamental coordinar la prestación de apoyo a Malí en el marco de una estrategia regional más amplia que incorpore al proceso a los países vecinos y los principales asociados de Malí.
