



Consejo de Seguridad

Distr. general
14 de octubre de 2013
Español
Original: inglés

Carta de fecha 14 de octubre de 2013 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Quisiera referirme a las resoluciones del Consejo de Seguridad [2093 \(2013\)](#) y [2111 \(2013\)](#), en las que el Consejo me solicitó que estableciera parámetros para determinar cuándo podría resultar apropiado desplegar una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Somalia, trabajar con la Unión Africana en la realización de un examen conjunto de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y presentar opciones y recomendaciones al Consejo a más tardar el 10 de octubre de 2013.

Sobre esa base, las Naciones Unidas y la Unión Africana realizaron una misión conjunta a Somalia a fin de establecer los parámetros para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y evaluar a la AMISOM. En línea con mi informe al Consejo de Seguridad de 31 de enero de 2013 ([S/2013/69](#)), y en vista del reciente empeoramiento de la situación de la seguridad en Somalia, incluido el ataque al recinto común de las Naciones Unidas en Mogadiscio el 19 de junio de 2013, en el que resultaron muertos un funcionario de las Naciones Unidas, tres miembros del personal de una empresa contratada por las Naciones Unidas y cuatro guardias de seguridad que no pertenecían a las Naciones Unidas, también pedí que la misión conjunta hiciera recomendaciones sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

La misión conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas se realizó entre el 26 de agosto y el 6 de septiembre de 2013. La misión, codirigida por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, incluyó expertos militares, de policía, en asuntos políticos y logística de departamentos pertinentes de las Naciones Unidas, la Comisión de la Unión Africana, la AMISOM, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (UNSOA), la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) y la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana (UNOAU), así como de algunos Estados Miembros y la Unión Europea. La misión visitó los cuatro sectores en los que está desplegada la AMISOM y celebró consultas con asociados nacionales e internacionales pertinentes en Somalia, así como en Addis Abeba y Nairobi. Las conclusiones de la misión conjunta se resumen en un informe que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana examinó el 10 de octubre de 2013.



Parámetros para una operación de mantenimiento de la paz

Por lo que respecta al despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Somalia, recuerdo el asesoramiento que figura en mi informe del 31 de enero de 2013 (S/2013/69, párr. 83). En ese informe, recomendé que en el contexto actual de operaciones de combate en Somalia, la Unión Africana tenía una ventaja comparativa en cuanto a proveedor de apoyo militar. La opción de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debería volverse a examinar cuando terminen las operaciones de combate convencional contra Al-Shabaab, en consultas con las autoridades somalíes.

La conclusión central de la misión conjunta es que para obtener las condiciones de seguridad mínimas necesarias para apoyar la consolidación de la paz en Somalia, es esencial disminuir todavía más la capacidad de la insurgencia de Al-Shabaab de lanzar ataques asimétricos. Para lograrlo, debe haber una reanudación efectiva de la campaña militar contra Al-Shabaab, que reduciría rápidamente su capacidad de controlar importantes lugares estratégicos, y por tanto su capacidad para reclutar por la fuerza, entrenar y financiar sus operaciones.

En paralelo, será necesario aumentar la capacidad de las fuerzas somalíes para mantener progresivamente el control de las zonas recuperadas de Al-Shabaab, con el apoyo creciente de la policía nacional somalí y las unidades de policía constituidas de la AMISOM. Esos avances a su vez permitirían un entorno más seguro para el proceso político en las principales ciudades. Es responsabilidad de las autoridades de Somalia, con el apoyo de la UNSOM y la AMISOM, garantizar el despliegue de administradores locales convenidos para que gobiernen y proporcionen servicios en las zonas recién recuperadas de manera oportuna, y coordinar los esfuerzos militares con avances en la gobernanza política y la prestación de servicios.

La misión conjunta halló que los progresos alcanzados en la consecución de esos objetivos permitirían una reducción gradual de la función de combate de la AMISOM en Somalia y una transición a una función de supervisión y respuesta rápida en apoyo de las fuerzas de seguridad nacionales de Somalia. En esa etapa, se podría ajustar el tamaño de la AMISOM y, con sujeción a una decisión ulterior del Consejo de Seguridad, se produciría el traspaso a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Esta secuencia garantizaría que se ampliase la recuperación de los principales objetivos estratégicos militares y se mantuviera su control.

A fin de supervisar los progresos en el logro de esos objetivos, la misión conjunta determinó una serie de parámetros que allanarían el camino para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el momento adecuado, como medida hacia un eventual traspaso total a las instituciones de seguridad somalíes. Son los siguientes: a) un acuerdo político sobre la finalización de una visión federal y la formación de las administraciones y los estados; b) la extensión de la autoridad del Estado mediante las administraciones locales en las zonas recuperadas, en línea con la constitución provisional; c) la disminución de la capacidad de Al-Shabaab hasta que ya no sea una fuerza efectiva mediante una estrategia amplia que incorpore componentes políticos, económicos y militares; d) una mejora sustancial de la situación de la seguridad física, con una reducción del 30% al 50% de los ataques con artefactos explosivos improvisados y un control efectivo del acceso a los principales centros urbanos; e) una mayor capacidad del Ejército Nacional de Somalia de mantener la mayoría de las ciudades

principales en la zona centromeridional de Somalia, con una masa crítica (10.000) de soldados bien entrenados y bien equipados; f) un amplio acuerdo sobre los principales arreglos de seguridad acerca del papel y las funciones de la policía somalí; g) la aportación de equipo y sostenibilidad para al menos 4.000 agentes de la policía nacional de Somalia a fin de contribuir a la celebración de elecciones pacíficas y el mantenimiento del orden público dentro de un entorno de seguridad más permisivo; y h) el consentimiento del Gobierno Federal y el apoyo de importantes segmentos de la población somalí para que se despliegue una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Seguiré supervisando los progresos respecto de esos parámetros, en consultas con la Unión Africana, y proporcionaré al Consejo información actualizada en mis informes periódicos.

Situación de la seguridad

Estoy muy preocupado por las conclusiones de la misión conjunta en lo que respecta a la actual situación de la seguridad en Somalia. La misión llegó a la conclusión de que los progresos políticos realizados durante el año pasado y los avances militares contra Al-Shabaab logrados en los últimos años corren un serio riesgo de anularse.

Los hallazgos de la misión conjunta indican que Al-Shabaab ha cambiado deliberadamente de táctica desde mayo de 2013, pasando de combates convencionales a combates asimétricos en las zonas recuperadas, incluida la capital de Somalia. Toma como objetivo en particular al Gobierno, las instituciones del Estado y la presencia internacional que trabaja en Somalia, incluidas las Naciones Unidas.

Ante esas amenazas, y en ausencia de facilitadores y multiplicadores de fuerza que hubieran permitido una ofensiva sostenida contra Al-Shabaab, el Ejército Nacional de Somalia y la AMISOM han asumido ahora una posición principalmente defensiva y estática. Todos los activos de que se dispone actualmente son necesarios para proteger los lugares y rutas de suministro existentes, cada vez más vulnerables, ya que la pausa en la ofensiva ha permitido a Al-Shabaab preparar ataques más ambiciosos y complejos.

Además de causar la muerte de muchos civiles inocentes, incluidos mujeres y niños, el empeoramiento de la situación de la seguridad amenaza con socavar el frágil proceso político somalí, en especial al impedir que el Gobierno Federal realice tareas esenciales de divulgación y consolidación del Estado. Representantes del Gobierno Federal corren un riesgo constante mientras trabajan por fomentar el proceso político y crear instituciones estatales. Hasta ahora, el Presidente Hassan Sheikh Mohamud ha sobrevivido a varias tentativas de asesinato.

El cambio de táctica de Al-Shabaab también plantea un problema importante para la presencia, recientemente fortalecida, de la comunidad internacional en Somalia. El ataque contra el recinto común de las Naciones Unidas en Mogadiscio el 19 de junio de 2013 afectó seriamente, aunque de manera temporal, la capacidad del equipo de las Naciones Unidas en el país de elaborar, ejecutar y supervisar programas, en especial en Mogadiscio. Las restricciones a la circulación están disminuyendo el ritmo al que la UNSOM puede desplegarse plenamente y prestar apoyo y operar junto con sus homólogos somalíes.

Además, esas amenazas tienen repercusiones más allá de la región. El horror del ataque contra el centro comercial Westgate en Nairobi, del 21 al 24 de septiembre de 2013, reivindicado por Al-Shabaab, es la prueba más reciente y preocupante de que Al-Shabaab puede planificar, ensayar y realizar ataques complejos que amenazan la paz y la estabilidad en Somalia y más allá.

Con carácter inmediato, y a fin de recuperar el impulso y evitar nuevos retrocesos, es urgentemente necesario reanudar y reforzar la campaña militar contra Al-Shabaab. Esto requerirá el fortalecimiento del apoyo internacional a las Fuerzas de Seguridad Nacionales de Somalia y a la AMISOM, parte del cual será temporal, a fin de completar las operaciones ofensivas y crear un entorno para que continúen el proceso político y las iniciativas de consolidación de la paz. Entretanto, se requieren medidas adicionales para garantizar la seguridad del personal de las Naciones Unidas al que el Consejo de Seguridad encomendó que prestara asistencia al Gobierno Federal en la ejecución de una serie de iniciativas.

En consecuencia, apoyo plenamente las recomendaciones de la misión conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas, como sigue.

Fortalecimiento de la capacidad del Ejército Nacional de Somalia y de la Misión de la Unión Africana en Somalia

En primer lugar, apoyo plenamente la recomendación de la misión conjunta de que es necesario prestar un apoyo específico a las unidades de la línea del frente del Ejército Nacional de Somalia que realizan operaciones conjuntas con la AMISOM. Con base en las necesidades de fuerzas, recomiendo por tanto que el Consejo de Seguridad autorice a la UNSOA a proporcionar a las unidades pertinentes del Ejército Nacional de Somalia hasta 10.000 soldados para que participen en operaciones conjuntas con la AMISOM, con un módulo limitado de medidas de apoyo no mortífero. Esto se debería llevar a cabo de manera similar al apoyo que presta la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo a las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo. Ese apoyo limitado incluiría movilidad, alimentos, combustible, tiendas de campaña, y apoyo médico en el teatro de operaciones, a fin de fortalecer gradualmente su capacidad de las tropas de mantener y ampliar las zonas recuperadas. La financiación de ese conjunto de medidas con cargo a las cuotas de las Naciones Unidas mandaría un claro mensaje político de que el Consejo de Seguridad apoya firmemente los esfuerzos de Somalia por poner fin a la insurgencia en el país.

Simultáneamente, es necesario aumentar urgentemente las capacidades de la AMISOM para que, junto con las fuerzas somalíes, asegure territorio adicional en el sur de Somalia, negando así a Al-Shabaab la oportunidad de conseguir recursos y de reclutar a la fuerza y entrenar a personal para lanzar ataques asimétricos. A este respecto, apoyo la recomendación de la misión conjunta de que: a) el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana autorice un aumento limitado del número actual de 17.731 de efectivos uniformados de la AMISOM mediante la adición de tres batallones de infantería con un total de 2.550 soldados por un período de 18 a 24 meses; y b) el Consejo de Seguridad aumente de manera acorde el número máximo de personal de la AMISOM a quien la UNSOA está autorizada a prestar el módulo de medidas de apoyo logístico mencionado en el párrafo 4 de la resolución [2093 \(2013\)](#). Esto permitiría que la AMISOM planeara conjuntamente y asistiera a

las fuerzas somalíes para reanudar la campaña militar contra Al-Shabaab y se mantuvieran los territorios existentes y los nuevamente recuperados de manera más efectiva, hasta que el Ejército Nacional de Somalia pueda hacerlo de manera independiente mediante el apoyo bilateral en curso, además de las medidas recomendadas más arriba.

Estoy de acuerdo con las conclusiones de la misión conjunta en que no es realista que la AMISOM logre el efecto deseado de reanudar la campaña militar sin activos aéreos. En particular, la fuerza necesita urgentemente los helicópteros y otros facilitadores de fuerza aprobados por el Consejo de Seguridad en su resolución [2036 \(2012\)](#) pero que todavía no se han desplegado en la AMISOM. Exhorto a los Estados Miembros africanos y no africanos a que proporcionen urgentemente los activos necesarios, para los que el Consejo de Seguridad ya ha autorizado apoyo y que están previstos en el módulo de medidas de apoyo logístico de las Naciones Unidas.

Además, se requieren urgentemente unidades especializadas para que la AMISOM pueda prestar apoyo de manera eficaz a operaciones ofensivas y asegurar zonas recuperadas, en particular entrenando *in situ* a las unidades somalíes que operan junto a ella. Por tanto, apoyo la recomendación del equipo conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas de que, además de los 20.281 efectivos mencionados más arriba: a) el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana autorice también el despliegue de unidades de apoyo con un total de 1.845 efectivos uniformados adicionales para apoyar a las unidades de logística, señales, ingenieros y seguridad portuaria, así como el establecimiento de equipos de capacitación y la célula de búsqueda de civiles, análisis y respuesta; y b) el Consejo de Seguridad aumente de manera acorde el número de personal uniformado de la AMISOM autorizado a la UNSOA para prestar el módulo de medidas de apoyo logístico mencionado en el párrafo 4 de la resolución [2093 \(2013\)](#).

Todo el apoyo, tanto a las fuerzas de seguridad nacionales de Somalia como a la AMISOM, se proporcionaría cumpliendo estrictamente 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 (véase [A/67/775-S/2013/110](#)). Esto incluiría realizar evaluaciones de los riesgos, determinar y acordar medidas de mitigación y supervisar la ejecución, como se dispone en la política, a fin de asegurar que el apoyo proporcionado se utilice para crear un Ejército Nacional de Somalia que rinda más cuentas, sea más eficaz y creíble, en cumplimiento de las normas internacionales.

Esas recomendaciones suponen un refuerzo significativo, pero a corto plazo, de la capacidad militar de la AMISOM y de Somalia. Es necesario aumentar la capacidad de las fuerzas para disminuir la posibilidad de que Al-Shabaab pueda obtener financiación, reclutar a la fuerza y entrenar a combatientes, creando así un entorno de seguridad propicio para las iniciativas políticas y de consolidación de la paz a largo plazo en Somalia, y eventualmente, reducir la presencia de seguridad internacional. La AMISOM y el Ejército Nacional de Somalia tendrán que lograr una mayor planificación operacional conjunta para garantizar una economía de esfuerzos y una coordinación adecuada de las operaciones.

Seguridad del personal de las Naciones Unidas

La situación de seguridad actual afecta directamente la capacidad de las Naciones Unidas y la comunidad internacional de prestar apoyo a las autoridades y al pueblo somalíes en Mogadiscio y en las regiones. El personal de las Naciones Unidas debe poder trabajar efectivamente en Somalia, operar junto con sus contrapartes somalíes y circular libremente por Mogadiscio y las zonas recuperadas a fin de ejecutar su mandato. Como indiqué en mis recomendaciones sobre el establecimiento de la UNSOM (véase [S/2013/239](#)), esto requiere ajustes adicionales de la seguridad para que nuestro personal pueda operar en condiciones de seguridad.

En línea con el informe de la misión conjunta, recomiendo por lo tanto que: a) se despliegue inmediatamente, como parte de la UNSOM, una unidad estática de guardias de las Naciones Unidas para aumentar la seguridad del recinto de la UNSOM en el aeropuerto internacional de Mogadiscio, que se proporcionará como contingentes de los Estados Miembros, cuyos detalles se elaborarán una vez se adopte una decisión; b) las Naciones Unidas impartan capacitación y equipen a una fuerza dedicada de aproximadamente 150 elementos, escogidos entre la policía somalí, para permitir la circulación en condiciones de seguridad del personal de las Naciones Unidas en Mogadiscio y prestar servicios de seguridad a los convoyes de las Naciones Unidas hasta que el Gobierno Federal de Somalia tenga la capacidad para realizar plenamente esta tarea (según decida el Gobierno Federal, esta fuerza dedicada también permitiría avanzar hacia el establecimiento de una fuerza de policía diplomática capaz de desempeñar plenamente las responsabilidades de Somalia como país de acogida que proporciona seguridad; hasta que esté preparada esa fuerza dedicada, las Naciones Unidas seguirían basándose en los arreglos actuales con contratistas privados); y c) las Fuerzas de Seguridad Nacionales de Somalia, con el apoyo de la AMISOM, establezcan una respuesta de reacción rápida para los incidentes de seguridad; las fuerzas de seguridad pertinentes de Somalia encargadas de esa respuesta de reacción rápida deberían ser apoyadas y reforzadas bilateralmente.

Acojo con beneplácito que la Unión Africana haya asegurado que la AMISOM continuará prestando servicios de seguridad al perímetro del aeropuerto internacional de Mogadiscio y al personal de las Naciones Unidas que trabaja fuera de Mogadiscio. Si se autoriza, cabe esperar que la capacidad reforzada que se propone para la AMISOM libere más tropas. Recomiendo que se utilicen esas tropas para prestar servicios de seguridad al aeropuerto internacional de Mogadiscio hasta que se establezca la situación de la seguridad. A medida que las operaciones de las Naciones Unidas continúen ampliándose de conformidad con los mandatos y las necesidades, será necesario volver a evaluar las disposiciones de seguridad en las regiones.

Conclusiones

Deseo expresar mi profundo agradecimiento a la Comisión de la Unión Africana por la firme colaboración y alianza que caracterizó esta importante actividad conjunta, así como al Gobierno Federal de Somalia, los miembros del Consejo de Seguridad, la Unión Europea y otros asociados internacionales, por su participación en la labor del equipo conjunto.

No hay homenaje que exprese suficientemente el heroico sacrificio de las fuerzas somalíes, los países que aportan contingentes a la AMISOM y Etiopía. Asegurémonos de hacer conjuntamente todo lo posible por preservar y ampliar los avances conseguidos con tanto esfuerzo durante más de dos decenios en pro de la paz y la prosperidad en Somalia.

En una época de limitaciones financieras mundiales, es difícil pedir más recursos. La comunidad internacional ya ha invertido mucho en Somalia, y los propios somalíes han asumido riesgos extraordinarios por la paz. Juntos estamos en el umbral de una oportunidad única en una generación de lograr la paz y la estabilidad de Somalia y la estabilidad de la región. Sin embargo, es mi responsabilidad recalcar al Consejo que, sin el apoyo adicional recomendado en el presente documento, nuestras inversiones conjuntas corren el riesgo de verse anuladas por las acciones indefensibles de los insurgentes de Al-Shabaab. Hago un llamamiento al Consejo para que preste apoyo a las recomendaciones anteriores, que deberían en última instancia allanar el camino para la salida de todas las fuerzas internacionales.

Los progresos políticos y la consolidación de la paz requieren un mínimo de seguridad para florecer. Al mismo tiempo, deseo hacer hincapié en que la solución de la situación de la seguridad en Somalia no es únicamente militar. El logro de objetivos militares debe vincularse con progresos en las esferas política y de los derechos humanos. Acojo con satisfacción las recientes medidas del Gobierno Federal de Somalia a este respecto, en especial el lanzamiento de la Conferencia Visión 2016, el establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y la formación de estructuras nacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos, así como la labor de establecimiento de contactos y reconciliación. Quisiera poner de relieve que el aumento propuesto de apoyo militar a la AMISOM y al Ejército Nacional de Somalia debe ir acompañado de progresos continuados en la reconstitución del Estado somalí y el logro de los principales objetivos políticos estipulados en el marco del Nuevo Pacto. A este respecto, insto a todos los Estados Miembros a que cumplan sus compromisos de prestar asistencia a Somalia en sus actividades encaminadas a consolidar el Estado y la paz.

Los avances militares deben ir acompañados de inversiones en la capacidad de las instituciones civiles para garantizar el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. En paralelo con el apoyo internacional a los objetivos militares, insto a los agentes políticos somalíes a que prioricen urgentemente un acuerdo de principios amplios sobre la naturaleza de las actividades policiales en Somalia, en línea con la visión federal somalí. Apoyo la ejecución de las medidas inmediatas esbozadas por la misión conjunta sobre el apoyo a la policía en las zonas recuperadas mediante el grupo de trabajo policial. También espero que el examen del concepto de operaciones de la AMISOM determine medidas adicionales en lo que respecta a la policía, en consultas con el Gobierno Federal de Somalia.

Las Naciones Unidas harán todo lo posible por prestar apoyo a esos aspectos del proceso de paz en Somalia, en línea con el mandato encomendado por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, al mismo tiempo nuestros esfuerzos colectivos en Somalia dependen, como lo han hecho durante muchos años, de una rica asociación con la Unión Africana, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo y los Estados Miembros. Acojo con beneplácito el compromiso de la Unión Africana de generar rápidamente tropas y capacidades adicionales y recuerdo

la importancia fundamental de contar con una financiación predecible para apoyar a la AMISOM. Reitero mi gratitud a la Unión Europea por su apoyo inquebrantable a la AMISOM desde que se creó, sin el cual, los progresos que presenciamos hoy día no hubieran sido posibles. Exhorto a los Estados Miembros a que redoblen sus esfuerzos por compartir la carga que representa prestar apoyo al Ejército Nacional de Somalia y la AMISOM. También reitero la importancia de que los Estados Miembros presten asistencia y apoyo bien coordinados de ámbito bilateral y multilateral a las fuerzas de seguridad nacional de Somalia.

Es el momento de aumentar nuestro apoyo a Somalia y les exhorto a que lo aprovechen. Un modesto aumento de las inversiones ahora mejorará la seguridad de los somalíes, sus vecinos y la comunidad internacional en la actualidad y a largo plazo.

(Firmado) **BAN Ki-moon**
