



Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de diciembre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual del cuarto debate temático celebrado este año por el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que tuvo lugar el 26 de junio y se tituló “La Misión de la Unión Africana en Somalia: enseñanzas extraídas” (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y disponer su publicación como documento del Consejo.

(*Firmado*) Mahamat Zene **Cherif**
Presidente del Grupo de Trabajo
del Consejo de Seguridad sobre las
Operaciones de Mantenimiento de la Paz



Anexo de la carta de fecha 24 de diciembre de 2015 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Nota conceptual

Debate temático celebrado el 26 de junio de 2015 por el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz titulado “La Misión de la Unión Africana en Somalia: enseñanzas extraídas”

El 26 de junio de 2015, el Chad, en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, organizará un debate titulado “La Misión de la Unión Africana en Somalia: enseñanzas extraídas”. El debate reunirá a miembros del Consejo de Seguridad y a muy diversos Estados Miembros, incluidos los países que participan en las iniciativas para la estabilización de Somalia. El Sr. Atul Khare, Secretario General Adjunto del Departamento de las Naciones Unidas de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, el Embajador Tété Antonio, Observador Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas, el Embajador Thomas Mayr Harting, Jefe de la Delegación de la Unión Europea ante las Naciones Unidas, y el Embajador Tekeda Alemu, Representante Permanente de la República Democrática Federal de Etiopía ante las Naciones Unidas, han sido invitados a ofrecer exposiciones informativas al Grupo de Trabajo.

Contexto

La Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) se desplegó en enero de 2007 con el fin de estabilizar la situación de seguridad en el país y apoyar los esfuerzos de las instituciones federales de transición encaminados a establecer la autoridad en Somalia. Desde su despliegue, y a pesar de las amenazas asimétricas que ha enfrentado, la Misión ha sido fundamental para mejorar la situación en ambos frentes. Luego de haber tomado el control de grandes extensiones de territorio y de las ciudades principales, incluida la capital, Mogadiscio, Al-Shabaab ha perdido la mayor parte de su control territorial en el centro-sur de Somalia gracias a las sucesivas ofensivas militares de la AMISOM, y ahora se limita al valle de Yuba y a la región ubicada entre el centro-sur de Somalia y Galmudug. No obstante, Al-Shabaab sigue suponiendo una grave amenaza para la seguridad, pues ha comenzado a aplicar tácticas asimétricas y a realizar ataques selectivos en todo el país. Al mismo tiempo, en los últimos dos años han aumentado los conflictos entre clanes, y la situación general de seguridad en Somalia sigue siendo inestable. En el plano político, se han puesto en marcha los procesos constitucionales y de federalismo previstos en el plan “Visión 2016”, aunque se han producido demoras considerables y se ha retrasado el calendario general. Además, se prevé que, en los próximos años, el Ejército Nacional Somalí y la Fuerza de Policía de Somalia, que han contado con el apoyo de asociados internacionales, incluidas la AMISOM, las Naciones Unidas y la Unión Europea, asumirán cada vez más funciones y responsabilidades. Sin duda, el camino que queda por recorrer es largo y difícil, pero se han logrado avances significativos y los progresos alcanzados por la AMISOM deben ser debidamente reconocidos.

A lo largo de los años ha surgido una complementariedad entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, como la Unión Africana, en la esfera de las operaciones de paz. Esta complementariedad dimana del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se afirma que “el Consejo de Seguridad utilizará [...] acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad”. Por lo tanto, las Naciones Unidas, que son el principal garante de la paz y la seguridad internacionales, colaboran con las organizaciones regionales en sus iniciativas para mantener la paz y la seguridad dentro en las respectivas zonas geográficas de responsabilidad de esas organizaciones. Con el tiempo se han originado diversas modalidades en todo el espectro de la colaboración y la cooperación. Estas pueden adoptar diversas formas: 1) apoyo de las Naciones Unidas limitado a la adopción de un mandato; 2) apoyo del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas; 3) un conjunto de medidas de apoyo logístico de financiación mediante cuotas de las Naciones Unidas; 4) una misión política de las Naciones Unidas que opere junto con una operación de paz regional o de la Unión Africana; 5) una operación híbrida; y 6) una transición planificada de una operación no perteneciente a las Naciones Unidas a una operación de la Organización.

Las Naciones Unidas han venido desempeñando un papel clave en apoyo de la AMISOM, a pesar de las divergencias doctrinales que existen entre las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana. El Consejo de Seguridad ha desplegado dos misiones que actualmente operan en Somalia. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM), desplegada desde 2013, tiene como objetivo principal prestar asesoramiento sobre políticas de consolidación de la paz y construcción del Estado al Gobierno Federal de Somalia en las esferas de la gobernanza, la reforma del sector de la seguridad y el estado de derecho, la elaboración de un sistema federal y la coordinación de la ayuda de los donantes internacionales. La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA), desplegada desde 2009, tiene el mandato de proporcionar a la AMISOM un conjunto de medidas de apoyo en materia de capacidad logística. Además, las Naciones Unidas han creado un fondo fiduciario administrado por la Organización para recibir contribuciones voluntarias destinadas a la AMISOM.

La Unión Europea también ha venido desempeñando un papel crucial en apoyo de la AMISOM, tanto directa como indirectamente. La EUNAVFOR Somalia, la fuerza naval dirigida por la Unión Europea que opera en el país, desplegada desde 2008, es una operación militar de lucha contra la piratería; la Misión de Formación para Somalia de la Unión Europea, desplegada desde 2010, tiene por objeto adiestrar a las Fuerzas de Seguridad Somalíes; y la Misión de la Unión Europea de Desarrollo de las Capacidades Marítimas Regionales en el Cuerno de África (EUCAP NESTOR), desplegada desde 2012, está orientada a mejorar la capacidad de las fuerzas de policía ubicadas en las zonas costeras de la región del Cuerno de África, incluida Somalia. Lo que es más importante, desde la puesta en marcha de la AMISOM, la Unión Europea ha aportado más de 500 millones de euros a la Misión a través de su Mecanismo para la Paz en África, sobre todo para sufragar las prestaciones de las tropas de la Unión Africana, los costos del componente de policía de la Misión, los sueldos del personal civil internacional y local y los gastos operacionales de las oficinas de la Misión.

El caso de la AMISOM es interesante para toda la comunidad internacional y, en particular, para el Consejo de Seguridad, porque abarca varios tipos de colaboración entre las Naciones Unidas y la Unión Africana y porque, a día de hoy, es la operación de paz con cooperación triangular de mayor duración. Además, habida cuenta de que la mayoría de los conflictos armados tienen lugar en África, es probable que, en lo sucesivo, la Unión Africana, las Naciones Unidas y la Unión Europea sigan fortaleciendo su cooperación. Por lo tanto, las enseñanzas extraídas por estas tres organizaciones en Somalia deben ser analizadas con mucha atención y se deben debatir abiertamente. A continuación se enumeran algunas de las principales enseñanzas extraídas, pero cabe señalar que esta lista no es exhaustiva, ya que la AMISOM sigue operando actualmente. Estas enseñanzas deben tomarse como lo que son: la experiencia adquirida en un determinado momento y en un contexto específico. Estas lecciones pueden evolucionar y deben considerarse con suma cautela.

Enseñanzas extraídas

En el ámbito militar, la participación y la determinación de los países vecinos fueron decisivas para el fortalecimiento de la AMISOM. Sin embargo, la presencia de tropas extranjeras que han intervenido anteriormente en los asuntos internos de Somalia puede hacer que la población local vuelva su espalda a la operación de paz en general, incluso cuando esas tropas se hayan desplegado por mandato de las Naciones Unidas.

A medida que la AMISOM fue fortaleciendo su capacidad para negar a Al-Shabaab el control territorial en Somalia, también aumentó la probabilidad de que los insurgentes abandonaran el país y trataran de desestabilizar otras zonas de la región, especialmente los países vecinos que participan en la Misión.

Luego de que Al-Shabaab modificara sus tácticas y comenzara a realizar “operaciones relámpago”, la AMISON debió responder a esos cambios adaptando sus tácticas y materiales, aunque todavía no ha podido lograrlo. En este contexto, es fundamental contar con agilidad y flexibilidad en todos los niveles, así como con elementos de apoyo a la fuerza adecuados y capacidades de mantenimiento apropiadas para lograr progresos en el ámbito militar.

La experiencia internacional en Somalia pone de manifiesto cuán difícil es reformar el sector de la seguridad mientras se llevan a cabo operaciones de ofensiva conjuntas. Por ejemplo, la tentación de centrarse principalmente en el fortalecimiento del ejército por razones de seguridad evidentes a corto plazo y para lograr una salida temprana puede socavar los objetivos de democratización a más largo plazo. Es fundamental preguntarse qué tipo de mecanismos de seguridad quiere, necesita y puede permitirse Somalia y tratar de lograr un equilibrio entre esas tres preguntas, cuyas respuestas a veces pueden parecer incompatibles.

En cuanto a los aspectos políticos del mandato de la AMISOM, la política regional y la lealtad a los clanes representan un papel importante en la vida diaria de los somalíes. Debe construirse un sector de la seguridad que refleje esta realidad, y es fundamental contar con la aprobación y el apoyo de los líderes comunitarios para reclutar a miembros de sus comunidades.

Otra enseñanza extraída de la AMISOM radica en la importancia de adaptar el ritmo del proceso político y la progresión militar sobre el terreno. Las ofensivas militares recientes han logrado colocar extensas porciones de Somalia bajo la autoridad del Gobierno Federal y de sus aliados, pero esos avances no han ido acompañados de un progreso equivalente en las esferas política y de prestación de servicios, lo cual pone en peligro la estabilización de esas zonas. Además, ha resultado difícil generar apoyo internacional para aumentar el número de agentes de policía de la AMISOM y acelerar la instrucción y el despliegue de las Fuerzas de Policía de Somalia en algunas de esas zonas. El Plan Guulwade (Victoria) del Gobierno Federal de Somalia puede ser útil para fomentar ese apoyo.

En el ámbito financiero, la AMISOM sirve para ilustrar la necesidad de garantizar una financiación estable y previsible para las operaciones de paz, incluidas las dirigidas por las organizaciones regionales. Pese a contar con apoyo internacional sustancial en la forma de financiación bilateral combinada de la Unión Europea y las Naciones Unidas, la AMISOM sufre un déficit recurrente de recursos que socava su capacidad para potenciar al máximo la eficacia de las operaciones, lo cual hace difícil que la Misión pueda avanzar más allá de la etapa de estabilización y, por lo tanto, obstaculiza los esfuerzos de consolidación de la paz y construcción del Estado.

En cuanto a la logística, las Naciones Unidas y la Unión Africana han demostrado en Somalia que pueden idear soluciones innovadoras en lo que respecta a la colaboración y el aprovechamiento de sus respectivas ventajas comparativas. Por ejemplo, las Naciones Unidas pueden proporcionar a la AMISOM, por conducto de la UNSOA, un conjunto de medidas de apoyo logístico a fin de ayudar a que la Misión desarrolle las capacidades y obtenga los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas que se le han encomendado. Sin embargo, esos mecanismos pueden mejorarse aún más en las etapas de planificación, coordinación y ejecución.

La cooperación triangular entre la Unión Africana, las Naciones Unidas y la Unión Europea es cada vez más conveniente para la AMISOM, aunque algunas responsabilidades, como la instrucción de la Policía y las Fuerzas Armadas somalíes, deben definirse mejor a medida que evoluciona la situación sobre el terreno.

En Somalia, es posible que las iniciativas encaminadas a fomentar una transición de la seguridad impulsada desde el exterior con apoyo interno a la seguridad impulsada desde el interior con apoyo externo tarden más de lo previsto en dar frutos, como da a entender la última misión conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas para establecer parámetros de referencia. El principal desafío para la AMISOM es mantener la presión militar sobre Al-Shabaab, al tiempo que moviliza más recursos para facilitar el proceso político y organiza e instruye a las fuerzas de defensa y de seguridad de Somalia.