



Consejo de Seguridad

Distr. general
10 de enero de 2012
Español
Original: inglés

Carta de fecha 9 de enero de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de transmitirle adjunto el informe del Presidente de la Comisión sobre la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad: hacia una mayor coherencia estratégica y política (véase el anexo I) y el comunicado emitido por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana el 9 de enero de 2012 (véase el anexo II) en relación con el informe que se adjunta.

Agradecería que la presente carta y sus anexos se distribuyeran como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Baso **Sangqu**
Embajador y Representante Permanente
de la República de Sudáfrica



Anexo I de la carta de fecha 9 de enero de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas

Informe del Presidente de la Comisión sobre la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad: hacia una mayor coherencia estratégica y política

I. Introducción

1. Este informe se presenta atendiendo a lo dispuesto en el párrafo 31 de la decisión Assembly/AU/Dec.338 (XVI) de la Asamblea de la Unión Africana relativa al informe del Consejo de Paz y Seguridad sobre sus actividades y el estado de la paz y la seguridad en África, adoptada en su 16º período ordinario de sesiones celebrado en Addis Abeba los días 30 y 31 de enero de 2011. En dicha decisión, la Asamblea alentó al Presidente de la Comisión a “elaborar y presentar al Consejo de Paz y Seguridad un informe acerca de la visión estratégica de la Unión Africana sobre la cooperación entre la Unión y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad, como contribución al examen por el Consejo de Seguridad del próximo informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, teniendo en cuenta las decisiones pertinentes de la Unión Africana y la necesidad de una interpretación flexible y creativa del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas”.

2. Esta solicitud se enmarca en el contexto de la declaración de la Presidencia S/PRST/2010/21, de 22 de octubre de 2010, en la que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas observó la intención del Secretario General de presentar un informe en el que se definiría la visión estratégica de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo que respecta a la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en pro de la paz y la seguridad. En su quinta reunión consultiva celebrada en Addis Abeba el 21 de mayo de 2011, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas afirmaron que esperaban con interés los informes que el Secretario General de las Naciones Unidas y yo íbamos a presentar sobre nuestras respectivas visiones estratégicas de la cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas.

3. En este contexto se enmarca mi exposición acerca de la visión de la Comisión sobre la asociación de colaboración estratégica entre la Unión Africana y el sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad. El informe tiene por objeto centrar la atención en la asociación, más allá del apoyo y la asistencia que en la actualidad prestan las Naciones Unidas, para examinar cuestiones más amplias de interés estratégico y político mutuo. A este fin, presento el contexto general en el que se encuadra la evolución de la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, incluida la naturaleza cambiante de los problemas que padece el continente en materia de paz y seguridad, así como los cambios normativos e institucionales que se han producido en las dos últimas décadas. Y lo que es más importante, reflexiono sobre el espíritu y la intención del Capítulo VIII en el contexto de la seguridad colectiva, especialmente en un momento en que las organizaciones regionales se han convertido en pilares indispensables del

multilateralismo. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Acta Constitutiva de la Unión Africana, expongo los principios clave en los que debería sustentarse la asociación, así como recomendaciones prácticas sobre el modo de consolidar la relación a nivel estratégico y operacional, y otras cuestiones intersectoriales pertinentes.

II. Antecedentes y contexto

4. En los últimos cuatro años, las Naciones Unidas y la Unión Africana han reconocido la importancia de fomentar su cooperación y colaboración. Así, el 16 de noviembre de 2006, en Addis Abeba, Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, y Alpha Oumar Konare, Presidente de la Comisión de la Unión Africana, firmaron una declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana: marco del Programa decenal de fomento de la capacidad para la Unión Africana, en la que se proponía aumentar la cooperación entre ambas organizaciones y el establecimiento de contactos entre el sistema de las Naciones Unidas y la Unión Africana, sus organizaciones regionales y subregionales y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), a fin de hacer frente a las dificultades que afrontaba el continente africano, centrándose inicialmente en el ámbito de la paz y la seguridad, haciendo especial hincapié en la prevención de los conflictos, la mediación y los buenos oficios y las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz. Si bien en la Declaración y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se establecieron las bases de la asociación de colaboración, no se llegaron a definir las modalidades de cooperación a nivel político-estratégico.

5. En su octavo período ordinario de sesiones celebrado en Addis Abeba los días 29 y 30 de enero de 2007, la Asamblea de la Unión adoptó la decisión Assembly/AU/Dec.145 (VIII) relativa al informe del Consejo de Paz y Seguridad sobre sus actividades y el estado de la paz y la seguridad en África. En dicha decisión, tras destacar que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales era la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Asamblea exhortó a las Naciones Unidas a examinar, en el contexto del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la posibilidad de financiar, mediante cuotas, las operaciones de mantenimiento de la paz emprendidas por la Unión Africana o bajo su autoridad y con el consentimiento de las Naciones Unidas. La Asamblea solicitó a los Estados miembros que, en colaboración con la Comisión, hiciesen el seguimiento necesario a este respecto.

6. En cumplimiento de esta decisión, Sudáfrica aprovechó su Presidencia del Consejo de Seguridad en marzo de 2007 para organizar, el día 28 de ese mes, un debate sobre el tema: “La relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. En la declaración de la Presidencia aprobada en esa ocasión (S/PRST/2007/7), tras hacer hincapié en la primacía del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas subrayó “la importancia de apoyar y mejorar, en forma sostenida, la base de recursos y la capacidad de la Unión Africana”. A este respecto, el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que le presentara un informe, en consulta con las organizaciones regionales pertinentes, en particular la Unión Africana, sobre propuestas concretas relativas a la forma en que las Naciones

Unidas podían brindar un mejor apoyo a los arreglos para acrecentar la cooperación y la coordinación con las organizaciones regionales en el contexto del Capítulo VIII, con la mira de coadyuvar de manera significativa a la solución de los problemas de seguridad comunes en las esferas de interés y propiciar la profundización y ampliación del diálogo y la cooperación entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

7. En su reunión de alto nivel celebrada el 16 de abril de 2008, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1809 (2008) en la que, entre otras cosas, acogió con satisfacción la propuesta del Secretario General de establecer un grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas integrado por personalidades destacadas para examinar en profundidad las modalidades de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz emprendidas por organizaciones regionales a petición del Consejo de Seguridad con miras a mejorar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana que responden a un mandato de las Naciones Unidas. Si bien su mandato era de carácter técnico, el Grupo, que estuvo presidido por Romano Prodi, ex Primer Ministro de Italia, reconoció que se trataba de una cuestión fundamentalmente política pues atañía a la naturaleza y la estructura de la asociación de colaboración en el contexto del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

8. En su informe (A/63/666-S/2008/813), el Grupo destacó la importancia de la asociación de colaboración entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales habida cuenta de que la función de mantenimiento de la paz en nuestros días es tan compleja que ninguna organización puede asumirla por sí sola. En el informe se destacó la necesidad de que la carga se comparta de forma equitativa entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, que se enfrenta a la difícil tarea de responder a situaciones de crisis cuando todavía está desarrollando su capacidad para dicho fin. A este respecto, el Grupo destacó la necesidad de que haya una visión estratégica común para que las Naciones Unidas y la Unión Africana aprovechen sus ventajas respectivas, a saber, la capacidad de la Unión Africana de actuar con rapidez y la capacidad de las Naciones Unidas de mantener operaciones en el tiempo. Se recalcó que con dicha visión también sería menos probable que se duplicasen esfuerzos y las organizaciones trabajasen con fines contrapuestos.

9. El Grupo recomendó dos nuevos mecanismos financieros. El primero, basado en la financiación mediante contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas, está destinado a prestar apoyo, caso por caso, a operaciones de mantenimiento de la paz específicas dirigidas por la Unión Africana y establecidas por mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El segundo mecanismo es un fondo fiduciario de donantes múltiples financiado con contribuciones voluntarias, que se centraría en la creación de capacidad general para la prevención y solución de conflictos y en el desarrollo institucional, y que trataría de atraer donantes nuevos o que ya existan y, al mismo tiempo, hacer que los países africanos lo sientan como propio. El Grupo recomendó que la Unión Africana estudiara la posibilidad de establecer su propio sistema de cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz a fin de aumentar gradualmente el Fondo de la Unión Africana para la Paz.

10. En su 178ª reunión, celebrada el 13 de marzo de 2009, el Consejo de Paz y Seguridad destacó que el informe del Grupo constituía un paso importante en el intento general de mejorar la capacidad de la Unión Africana para hacer frente a los

retos que tenía ante sí el continente en el ámbito de la paz y la seguridad y de movilizar un mayor apoyo en la comunidad internacional. Al mismo tiempo, el Consejo de Paz y Seguridad subrayó la necesidad de que se siguiera trabajando a fin de asegurar una financiación previsible, sostenible y flexible para las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana. Reconociendo la importancia de una relación estratégica más eficaz entre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de modo que ambos órganos puedan ejercer sus respectivas ventajas comparativas, el Consejo de Paz y Seguridad expresó su apoyo a la propuesta relativa a una evaluación estratégica conjunta formulada por el Grupo en su informe con miras a constatar qué cuestiones sirven de sustento a esta relación mutua y forjar una asociación más efectiva al abordar las cuestiones que conciernan a las dos organizaciones [PSC/PR/Comm(CLXXVIII)].

11. En su declaración de la Presidencia de fecha 18 de marzo de 2009 (S/PRST/2009/3), el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acogió favorablemente los esfuerzos del Grupo y observó con interés su informe. Pidió al Secretario General que presentara un informe sobre los arbitrios concretos para brindar un apoyo eficaz a la Unión Africana cuando lleva a cabo operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas, que incluyera una evaluación detallada de las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo, en particular las relativas a la financiación, así como sobre el establecimiento de un equipo conjunto de la Unión Africana y de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad destacó la importancia de establecer relaciones estratégicas más eficaces entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad y entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana, y alentó nuevos esfuerzos conjuntos en ese sentido, focalizados en cuestiones de mutuo interés.

12. El 18 de septiembre de 2009, el Secretario General presentó al Consejo de Seguridad el informe solicitado sobre la prestación de apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas (S/2009/470). En el informe se abordaron las cuestiones siguientes: la importancia de una estrecha asociación estratégica entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, con indicaciones sobre el tipo de mecanismos y procesos que se deberían establecer a este respecto; la evaluación de los distintos mecanismos disponibles para mejorar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas; y las principales deficiencias de la Unión Africana en lo que respecta a su capacidad para planificar, gestionar, desplegar y liquidar operaciones de mantenimiento de la paz, con propuestas sobre el modo en que las Naciones Unidas podrían asistir a desarrollar dicha capacidad. El Secretario General señaló que “los complejos desafíos del mundo actual exigen la evolución y la renovación en la interpretación del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas”.

13. En su 206ª reunión, celebrada el 15 de octubre de 2009, para examinar las recomendaciones formuladas en el informe, entre otras cosas, el Consejo de Paz y Seguridad destacó que los mecanismos regionales, en particular la Unión Africana, tienen un importante papel que desempeñar en la prevención, gestión y resolución de los conflictos, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y que el apoyo de las Naciones Unidas a las organizaciones regionales en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales es una parte integral de la seguridad colectiva de conformidad con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas [PSC/PR/BR.2(CCVI)]. Por su parte, en la declaración de su Presidencia emitida el 26 de octubre de 2009 (S/PRST/2009/26), el Consejo de Seguridad reafirmó su resolución 1809 (2008), en la que se aborda la cuestión de la financiación de las organizaciones regionales cuando llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, reiteró que a las organizaciones regionales les incumbe la responsabilidad de obtener recursos humanos, financieros, logísticos y de otro tipo para sus organizaciones, incluso mediante las contribuciones de sus miembros y el apoyo de los donantes. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas observó la evaluación de las opciones de financiación de las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad y expresó su intención de seguir examinando todas las opciones.

14. El 22 de octubre de 2010, el Consejo de Seguridad aprobó una nueva declaración de la Presidencia (S/PRST/2010/21), tras examinar el informe del Secretario General sobre el apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas (S/2010/514). El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reconoció que, con el despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por él, la Unión Africana contribuye al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VIII. Expresó su determinación de seguir trabajando, conforme a sus responsabilidades en virtud de la Carta, para lograr una solución más previsible y sostenible al problema que supone obtener financiación sostenible, previsible y flexible para las operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por la Unión Africana.

15. En sus reuniones consultivas anuales, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han intercambiado opiniones sobre la cuestión de la financiación de las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad. En particular, se han declarado de acuerdo con la necesidad de adoptar medidas dirigidas a encontrar recursos previsibles, sostenibles y flexibles para que la Unión Africana pueda llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz en el contexto del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

III. Evolución del panorama de la seguridad en África

16. De los muchos desafíos a los que se enfrenta África, la búsqueda de la paz y la seguridad es sin duda alguna el más acuciante. En las últimas dos décadas, el continente ha sido testigo de varias crisis y conflictos violentos, prolongados, graves y, en algunos casos, interrelacionados entre sí. Si bien las guerras entre Estados y las luchas de liberación dominaron el panorama en los años setenta y ochenta, los noventa se caracterizaron por las situaciones de violencia dentro de los Estados.

17. En el informe que presenté al período extraordinario de sesiones de la Asamblea de la Unión dedicado al examen y la solución de conflictos en África, celebrado en Trípoli el 31 de agosto de 2009, se analizan en detalle los problemas de seguridad del continente. En ese informe, titulado *Enhancing Africa's Resolve and Effectiveness in Ending Conflict and Sustainable Peace* (El fortalecimiento de la determinación y la eficacia de África para poner fin a los conflictos y lograr una paz

sostenible) [SP/ASSEMBLY/PS/RPT(I)], analicé exhaustivamente la evolución del panorama de la seguridad en África, un análisis que se ofrece de manera resumida en los párrafos siguientes.

18. Es evidente que en los últimos años el número de conflictos se ha reducido gracias al esfuerzo conjunto de África y sus asociados internacionales, en especial las Naciones Unidas. Países que no hace mucho tiempo estaban sumidos en un ciclo de violencia han iniciado ahora el camino de la recuperación y el desarrollo socioeconómico a largo plazo. Al mismo tiempo, hay demasiados países africanos que siguen atrapados en el círculo vicioso de los conflictos y sus fatales consecuencias. En 2007, se estima que el 38% de los conflictos mundiales de gran intensidad se producían en África. Además, los problemas del continente en el ámbito de la paz y la seguridad no se limitan a los conflictos armados a gran escala (guerras civiles o guerras civiles internacionalizadas). De hecho, una parte considerable de la violencia armada no encaja en la categoría de violencia armada entre fuerzas militares de partes que se disputan el poder, territorios o recursos.

19. La tarea de resolver conflictos prolongados como los de Darfur y Somalia, con graves consecuencias regionales e internacionales, sigue siendo un obstáculo considerable. Igualmente difícil es la tarea de apoyar la transición de la guerra a la paz. Como se indica en la política de la Unión Africana sobre reconstrucción y desarrollo posterior a los conflictos, “la experiencia indica que en las primeras fases de la transición de los conflictos a la paz, los procesos de paz son frágiles y el riesgo de reanudación de la violencia es elevado. Ello obedece al hecho de que los países que salen de una situación de conflicto se caracterizan por una capacidad reducida o inexistente a todos los niveles, la destrucción de sus instituciones y la ausencia de una cultura democrática, una buena gobernanza, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos”.

20. Los conflictos violentos han tenido consecuencias devastadoras para el continente. Como se subraya en la Declaración sobre el establecimiento, en el seno de la Organización de la Unidad Africana (OUA), de un mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos, aprobada en el 29º período ordinario de sesiones de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA, celebrada en El Cairo del 28 al 30 de junio de 1993 [AHG/Decl.3(XXIX)], los conflictos han causado muertes y sufrimientos, han engendrado el odio y dividido a naciones y familias, así como dejado a millones de personas a la deriva, convertidas en refugiados y desplazados internos. Las consecuencias de los conflictos armados en el desarrollo socioeconómico del continente están cada vez más claras a medida que las investigaciones sobre sus efectos y otros tipos de violencia han comenzado a revelar la verdadera magnitud de sus repercusiones. Se estima que las pérdidas económicas totales de los países africanos afectados por los conflictos podrían ascender a unos 300.000 millones de dólares desde 1990.

21. La nueva tendencia de la violencia y los conflictos relacionados con las elecciones es una novedad preocupante que podría socavar las democracias nacientes en varios países africanos. Como el Grupo de Sabios señala en su informe sobre el fortalecimiento del papel de la Unión Africana en la prevención, gestión y resolución de las controversias y los conflictos violentos relacionados con la celebración de elecciones en África [Doc. Assembly/AU/6 (XIII), anexo II, informe que la Asamblea de la Unión hizo suyo en su 13º período de sesiones ordinario celebrado en junio de 2009 – decisión Assembly/AU/Dec.254(XIII) Rev.1], si bien

las elecciones se han convertido en un ingrediente básico de la participación popular en el proceso de gobernanza, desde la nueva ola de democratización a principios de los años noventa sus resultados son cada vez más controvertidos. Esta situación es señal de que existen deficiencias en la gobernanza de las elecciones y las normas que rigen una competencia política ordenada.

22. Cabe mencionar también que los levantamientos registrados en el norte de África han revelado la existencia de un proceso profundo que puede contribuir a la consolidación democrática de toda África. Las reivindicaciones que han impulsado las revueltas del norte de África tienen un timbre universal: el descontento generalizado con los gobiernos autoritarios; la creciente desigualdad de los ingresos, los elevados niveles de pobreza y la disminución del nivel de vida de las clases medias; y los niveles de desempleo juvenil desproporcionadamente elevados, que provocan alienación social. Los instrumentos modernos de movilización, como los medios de comunicación social, solo han contribuido a mejorar los instrumentos de organización de los nuevos grupos y sectores. Como se señaló en la reunión ministerial del Consejo de Paz y Seguridad celebrada el 26 de abril de 2011, los levantamientos del norte de África deberían utilizarse como una oportunidad para que los Estados miembros renueven su compromiso con el programa democrático y de gobernanza de la Unión Africana, dar un nuevo impulso a los esfuerzos desplegados a este respecto y poner en práctica las reformas políticas y socioeconómicas que exija cada situación nacional.

23. La creciente amenaza del terrorismo en África sigue constituyendo un grave problema para la consolidación de la paz y la seguridad en el continente. La amenaza terrorista en África es compleja, con vínculos cada vez mayores con la delincuencia organizada transnacional. Esta circunstancia se ve agravada aún más por el hecho de que el continente se está convirtiendo en una ruta de tránsito para el comercio mundial de narcóticos, con consecuencias posiblemente devastadoras para las sociedades y las estructuras estatales, así como por la proliferación de las armas, en particular en la región sahel-sahariana.

24. Las controversias y los conflictos fronterizos son otra fuente de preocupación. Desde que los países africanos obtuvieron la independencia, las fronteras han sido una fuente recurrente de conflictos y controversias en el continente. Casi medio siglo después de la liberación política del continente, la delimitación y demarcación de las fronteras heredadas de la época colonial todavía se enfrenta a grandes problemas técnicos y financieros. Se estima que solo se han delimitado menos de una cuarta parte de las fronteras africanas. Esta situación da lugar a “zonas no definidas” en las que la aplicación de la soberanía nacional plantea problemas. En estas zonas, una controversia local entre dos comunidades puede intensificarse con rapidez y generar tensiones entre Estados. Cuando estas zonas tienen recursos naturales, su gestión puede resultar difícil y ser una fuente de malentendidos.

25. A medida que el continente se esfuerza por alcanzar el objetivo de un África en paz en un mundo en paz, una nueva amenaza, relacionada con el cambio climático, está empañando el horizonte. Los cambios en las condiciones meteorológicas y el aumento del nivel del mar someterán a una gran parte del continente a presiones ambientales. Si bien ha sido el continente que menos ha contribuido al calentamiento de la Tierra, es probable que África sea el que más sufra las consecuencias, como la escasez de recursos hídricos, daños en la infraestructura costera y las ciudades, la reducción del rendimiento agrícola y la

migración provocada por causas ambientales. Está claro que este fenómeno afectará negativamente a la búsqueda de la paz.

26. Todas estas amenazas constituyen un desafío para los Estados de África y la Unión Africana, así como para la comunidad internacional en su conjunto. Cabe esperar que las innovaciones institucionales de África sirvan para hacer frente a algunas de estas amenazas. Sin embargo, es evidente que la mayoría de ellas solo se podrán encarar en colaboración con la comunidad internacional, en particular con el sistema de las Naciones Unidas.

IV. Del Mecanismo de El Cairo al Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad

27. La paz y la seguridad siempre han sido una de las principales preocupaciones de los dirigentes africanos puesto que constituyen un requisito previo para el desarrollo del continente y el bienestar de sus pueblos. De hecho, los dirigentes africanos se han esforzado constantemente por fortalecer la capacidad de la Organización continental para que pueda afrontar el reto de la paz y la seguridad.

28. En este contexto se estableció en El Cairo, en 1993, el Mecanismo de prevención, gestión y resolución de conflictos, con el fin de proporcionar a la entonces OUA los instrumentos necesarios para hacer frente al azote de los conflictos. Más concretamente, el objetivo no solo era elaborar un mecanismo institucional de acción colectiva africana en materia de gestión de conflictos en relación con los que hasta aquel entonces habían sido modos puntuales de hacer frente a los conflictos, sino también tener debidamente en cuenta los cambios que se habían producido en la naturaleza de las crisis a que se enfrentaba al continente, especialmente el aumento significativo de los conflictos internos en comparación con los conflictos entre Estados.

29. No obstante, la magnitud y la gravedad de los conflictos, así como su complejidad, pronto revelaron las limitaciones del Mecanismo, que, entre otras cosas, no preveía el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz, una responsabilidad que se dejaba exclusivamente a las Naciones Unidas, y confería solo poderes muy limitados a la OUA. Por consiguiente, era necesario adaptar las estructuras y los recursos del continente a la situación real sobre el terreno y a los nuevos desafíos derivados de los cambios que se habían producido en el sistema internacional. Los esfuerzos desplegados a este respecto también formaban parte de los planes para transformar la OUA en la Unión Africana, cuya Acta Constitutiva contiene disposiciones sobre el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro en virtud de una decisión de la Asamblea en relación con circunstancias graves, a saber, crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad, así como sobre el derecho de los Estados miembros a solicitar la intervención de la Unión para restaurar la paz y la seguridad.

30. En este contexto, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron en Durban (Sudáfrica), en julio de 2002, el Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad, que entró en vigor en diciembre de 2003. La aprobación del Protocolo marcó un punto de inflexión ya que fortaleció sustancialmente los poderes de la Unión Africana en materia de prevención y resolución de conflictos, e introdujo nuevas normas de procedimiento que daban mayor credibilidad a la Unión Africana. En particular, cabe mencionar aquí la norma que prohíbe la participación de cualquier

Estado miembro, incluidos los miembros del Consejo de Paz y Seguridad, en las deliberaciones y los procesos de adopción de decisiones relativos a todo conflicto en que estén involucrados.

31. El Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad sentó las bases de la estructura africana de paz y seguridad, que comprende cinco pilares, a saber: i) el Consejo de Paz y Seguridad, que es un órgano permanente de decisión para prevenir, gestionar y resolver los conflictos en el continente, así como para facilitar una respuesta oportuna y eficaz a las situaciones de conflicto y crisis en África; ii) el Grupo de Sabios, cuyo papel es apoyar la labor del Consejo de Paz y Seguridad y de la Presidencia de la Comisión, en particular en el ámbito de la prevención de conflictos; iii) el Sistema Continental de Alerta Temprana, que se encarga de facilitar la anticipación y la prevención de los conflictos; iv) la Fuerza Africana de Reserva, compuesta por contingentes multidisciplinarios de reserva, con componentes civiles y militares en sus países de origen, lista para el despliegue rápido; y v) el Memorando de entendimiento sobre cooperación en el ámbito de la paz y la seguridad entre la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos.

32. Desde la entrada en vigor del Protocolo, se han logrado importantes progresos en la puesta en marcha de la estructura africana de paz y seguridad. El Consejo de Paz y Seguridad funciona ya a pleno rendimiento y se ha reunido en más de 300 ocasiones para examinar la mayoría de las situaciones de crisis y conflicto que afectan al continente. El Grupo de Sabios inició su labor en diciembre de 2007 y se ha reunido en 11 ocasiones desde entonces. Se han establecido algunos de los principales componentes del Sistema Continental de Alerta Temprana. La Fuerza Africana de Reserva alcanzó su capacidad operacional inicial en 2010, tras la conclusión del ejercicio continental de puesto de mando AMANI ÁFRICA I. En 2014 está programada la realización de un ejercicio de adiestramiento sobre el terreno en el que participará la capacidad de despliegue rápido. Está previsto alcanzar la capacidad operacional plena en 2015. Por último, se han adoptado varias medidas para aplicar el Memorando de entendimiento firmado en enero de 2008 por la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos, incluido el establecimiento de oficinas de enlace con sus sedes respectivas. Considero que el aumento de la coherencia política entre la Unión Africana y las comunidades económicas y los mecanismos regionales es la piedra angular de la asociación de colaboración con las Naciones Unidas, en evolución constante.

33. Entre julio y octubre de 2010, la Unión Africana, en colaboración con las comunidades económicas y los mecanismos regionales y la Unión Europea, realizó un estudio para evaluar los avances logrados en la puesta en marcha de la estructura africana de paz y seguridad y los retos futuros, con miras a determinar nuevas prioridades y necesidades de creación de capacidad, tanto en la Unión Africana como en las comunidades económicas y los mecanismos regionales. En su reunión celebrada en Zanzíbar el 8 de noviembre de 2010, los jefes ejecutivos de la Unión Africana y las comunidades económicas y los mecanismos regionales aprobaron una hoja de ruta indicativa para la puesta en marcha de la estructura africana de paz y seguridad durante el periodo comprendido entre 2011 y 2013. El documento fue elaborado más a fondo durante una reunión de altos funcionarios de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos las comunidades económicas

regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos, celebrada en Nairobi del 2 al 4 de agosto de 2011. La hoja de ruta es un documento inclusivo en el que se emplea un enfoque holístico respecto de la estructura africana de paz y seguridad al mismo tiempo que refleja los nuevos desafíos para la paz y la seguridad en el continente. Incluye un plan de acción, en el que se ofrece un desglose detallado en actividades concretas con su correspondiente gasto presupuestario asociado de todos los elementos que forman la hoja de ruta.

V. Iniciativas de la Unión Africana en el ámbito de la prevención estructural

34. En las dos últimas décadas, la Unión Africana ha adoptado varios instrumentos con miras a facilitar la prevención estructural de los conflictos. Estos instrumentos están relacionados con los derechos humanos, la celebración de elecciones, la gobernanza y la lucha contra la corrupción; los procesos de democratización que están en marcha en el continente; el control de armas y el desarme; la lucha contra el terrorismo; la gestión de las fronteras; y la prevención y reducción de los conflictos entre Estados. Representan un conjunto consolidado de normas y principios comúnmente aceptados, cuya observancia reduciría considerablemente el riesgo de conflictos y violencia en el continente y consolidaría la paz allí donde se haya logrado.

35. Además del Acta Constitutiva, en la que los Estados miembros se comprometen a respetar principios democráticos, los derechos humanos, el estado de derecho y la buena gobernanza, cabe mencionar la Declaración de la NEPAD sobre la democracia y el Mecanismo de examen entre los propios países africanos, ambos aprobados en Durban en julio de 2002; la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción (2003); y la Carta Africana de la Democracia, las Elecciones y la Gobernanza (2007), que se basa en documentos anteriores de la OUA y la Unión Africana, incluida la Declaración de Lomé sobre los cambios inconstitucionales de gobierno, de julio de 2000. También es importante recordar la Declaración solemne de 2000 relativa a la Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación. Durante la Cumbre de la OUA en Durban, se aprobó un Memorando de entendimiento con miras a dar efecto a la Declaración solemne de 2000 en el que se define claramente la forma en que los Estados miembros de la Unión Africana deben tratar de alcanzar los principales objetivos que se exponen en la Declaración, con indicadores del desempeño y plazos conexos.

36. En su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en Banjul (Gambia) del 25 de junio al 2 de julio de 2006, el Consejo Ejecutivo aprobó la política de la Unión Africana sobre reconstrucción y desarrollo posterior a los conflictos [Decisión EX.CL/Dec. 302 (IX)], con el propósito de que sirviera como guía para la elaboración de políticas y estrategias integrales que contribuyesen a la consolidación de la paz, la promoción del desarrollo sostenible y a allanar el camino para el crecimiento y la regeneración en los países y regiones que salían de situaciones de conflicto. En el marco de dicha política, la Unión Africana ha enviado misiones a varios países que salen de situaciones de conflicto con el fin de evaluar sus necesidades y facilitar la puesta en marcha de la Iniciativa africana de solidaridad, concebida para alentar y empoderar a los países africanos de modo que puedan comenzar a ofrecer sistemáticamente ayuda a los países hermanos, así como el apoyo de los asociados para el desarrollo. Además, a modo de seguimiento de la

política sobre reconstrucción y desarrollo posterior a los conflictos y de la decisión adoptada por la Asamblea en enero de 2008, la Comisión ha elaborado un marco general de la Unión Africana sobre la reforma del sector de la seguridad, que se presentará a su debido tiempo a los órganos normativos competentes de la Unión Africana para su examen y aprobación.

37. La Unión Africana ha adoptado varios instrumentos encaminados a prevenir y combatir el terrorismo, incluida la Convención de la OUA sobre la prevención y la lucha contra el terrorismo, aprobada en julio de 1999 en Argel (Argelia), y su Protocolo, así como el Plan de acción de la Unión Africana para prevenir y combatir el terrorismo en África (2002). En enero de 2008, la Asamblea de la Unión aprobó el Plan de acción de la Unión Africana para la lucha contra el tráfico de drogas y la prevención del delito (2007-2012). Un año después, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron una decisión sobre la amenaza del narcotráfico en África, en la que se reconoce que este fenómeno se estaba convirtiendo en un problema importante para la seguridad y la gobernanza en África.

38. El Tratado sobre una zona libre de armas nucleares en África (Tratado de Pelindaba) de 1996 es otro instrumento esencial para la seguridad colectiva del continente. El Tratado prohíbe el ensayo, fabricación, almacenamiento, adquisición o posesión de explosivos nucleares en África. Tras la entrada en vigor del Tratado el 15 de julio de 2009, la Comisión convocó la primera reunión de los Estados partes el 4 de noviembre de 2010. A ello le siguió el establecimiento de la Comisión Africana de Energía Nuclear. Igualmente importantes son las distintas decisiones e instrumentos relativos a las minas terrestres, en particular el Plan de acción de Kempton Park de 1997 sobre un África libre de minas terrestres, y a las armas pequeñas y las armas ligeras. A este respecto, quisiera destacar el proceso en curso para la aprobación de una Estrategia de la Unión Africana de lucha contra la proliferación, la circulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras.

39. En cuanto a las cuestiones fronterizas, cabe mencionar la Declaración sobre el Programa de Fronteras de la Unión Africana, aprobada por el Consejo Ejecutivo en su período de sesiones de junio de 2007 en Accra [EX.CL/Dec.370(XI)], con el objetivo general de prevenir los conflictos y afianzar la integración del continente. El Programa de Fronteras de la Unión Africana gira en torno a tres ejes principales, a saber: la delimitación y la demarcación de las fronteras africanas cuando todavía no se haya hecho ese ejercicio, el desarrollo de la cooperación transfronteriza y la creación de capacidad.

40. De especial importancia para el mantenimiento de la buena vecindad entre los Estados miembros es el Pacto de no agresión y defensa común de la Unión Africana de enero de 2005. Este y otros instrumentos similares adoptados por las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos constituyen la base de la Política común africana de seguridad y defensa, aprobada el 28 de febrero de 2004, que parte de una percepción africana común de lo que los Estados africanos deben hacer de forma colectiva para salvaguardar la defensa y los intereses y objetivos de seguridad comunes de África ante una amenaza para todo el continente.

VI. Panorama general de la asociación actual

41. En su intento por fomentar la paz y la seguridad, los dirigentes africanos han sido conscientes de la necesidad de contar con el apoyo de la comunidad internacional. En consecuencia, en el Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad se afirma que el Consejo de Paz y Seguridad cooperará con el Consejo de Seguridad y otros organismos pertinentes de las Naciones Unidas y con las organizaciones internacionales. Con arreglo al Protocolo, el Consejo de Paz y Seguridad y el Presidente de la Comisión mantendrán un estrecho y constante contacto con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sus miembros africanos y el Secretario General, por ejemplo, celebrando reuniones periódicas y consultas frecuentes sobre cuestiones relativas a la paz, la seguridad y la estabilidad en África.

Relación entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad

42. El Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han establecido un fuerte vínculo entre sí. Desde 2007, los dos órganos han organizado cinco reuniones consultivas alternando entre Addis Abeba (16 de junio de 2007, 16 de mayo de 2009 y 21 de mayo de 2011) y Nueva York (17 de abril de 2008 y 9 de julio de 2010). La asociación de colaboración entre los dos Consejos se basa en el reconocimiento de que el éxito de la acción colectiva depende de una cooperación efectiva entre ambos órganos.

43. En su primera reunión, celebrada el 16 de junio de 2007, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se comprometieron a establecer una relación más sólida y estructurada, incluso entre sus órganos subsidiarios; acordaron celebrar reuniones conjuntas, al menos una vez al año, bien en Addis Abeba o bien en Nueva York; y alentaron la celebración de consultas estrechas entre la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando se estuvieran ultimando decisiones sobre cuestiones tocantes a la paz y la seguridad en África. En abril de 2008, los dos órganos expresaron su satisfacción por los esfuerzos que se habían desplegado para estrechar su relación. En la reunión que celebraron en mayo de 2010, los dos órganos acordaron proseguir con sus consultas relativas a las formas y los medios de fortalecer su cooperación y asociación, así como sobre las modalidades para organizar sus consultas anuales. En julio de 2010, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acordaron seguir examinando, caso por caso y según resultara apropiado, la posibilidad de realizar misiones sobre el terreno en colaboración en algunas operaciones de mantenimiento de la paz con el fin de aumentar la sinergia en la vigilancia, la evaluación de los resultados y las estrategias de respuesta. Asimismo, convinieron en las modalidades de sus reuniones consultivas y en la necesidad de que dichas reuniones tuvieran carácter sustantivo. En mayo de 2011, los dos órganos también intercambiaron opiniones sobre el fortalecimiento de sus métodos de trabajo y cooperación, y acordaron aplicar sus compromisos anteriores en materia de misiones de colaboración sobre el terreno.

44. Si bien estas consultas constituyen un paso importante en la dirección correcta, aún deben traducirse en un entendimiento común del fundamento de la cooperación entre los dos órganos. Esto reviste especial importancia habida cuenta de las diferencias relativas a su condición y sus mandatos: el Consejo de Paz y Seguridad

tiene el mandato de hacer frente a los problemas de paz y seguridad de África en el contexto de las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas sobre la función de los acuerdos regionales en el arreglo de controversias entre los Estados Miembros y dentro de ellos, mientras que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene un mandato universal y la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Llama la atención el hecho de que las consultas anuales no se realicen entre los dos Consejos, sino entre el Consejo de Paz y Seguridad y miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por otro lado, las consultas han sido limitadas, por problemas de tiempo.

45. A medida que los dos órganos continúan trabajando juntos para reforzar su asociación, es importante que, dado que el continente africano predomina en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, este último preste la debida atención a las decisiones de la Unión Africana y su Consejo de Paz y Seguridad a fin de adoptar sus propias decisiones. Si bien es evidente que, en vista de su primacía en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no cabe esperar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas esté obligado por las decisiones del Consejo de Paz y Seguridad con respecto a cuestiones relativas a África, la Unión Africana, no obstante, opina que como mínimo, sus peticiones deberían ser examinadas debidamente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este es un aspecto fundamental, dada su proximidad y familiaridad con la dinámica de los conflictos que se viven en sus Estados miembros. Además, ello se ajustaría a lo dispuesto en el Capítulo VIII.

Relación entre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas

46. Ya en 2007, el Consejo de Paz y Seguridad destacó la importancia de que la Unión Africana y las Naciones Unidas cooperaran estrechamente en la consolidación de la paz y las actividades de reconstrucción y desarrollo después de los conflictos. El Consejo de Paz y Seguridad formuló una serie de recomendaciones a este respecto [PSC/PR/2/(XCVIII)] en el documento que presentó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tras su 98ª reunión, que tuvo lugar el 8 de noviembre de 2007, y que servía como aportación al informe del Secretario General de las Naciones Unidas preparado en cumplimiento de la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 28 de marzo de 2007. En su 114ª reunión, celebrada el 19 de marzo de 2008, el Consejo de Paz y Seguridad, tras una reunión informativa de la por entonces Subsecretaria General de Apoyo a la Consolidación de la Paz, Carolyn McAskie, resaltó la necesidad de buscar formas prácticas de cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante el intercambio de información y la realización de misiones conjuntas de determinación de hechos y otras misiones similares [PSC/PR/BR/(CXIV)]. En su 208ª reunión, el Consejo de Paz y Seguridad, tras intercambiar opiniones con una delegación de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, afirmó estar deseoso de celebrar consultas periódicas con dicha Comisión a fin de crear sinergias y mejorar la colaboración en el ámbito de la reconstrucción después de los conflictos [PSC/PR/BR/(CCVIII)]. Posteriormente, los facilitadores nombrados por el Presidente de la Asamblea General para que realizaran un examen en profundidad de los logros y la metodología de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas informaron al Consejo de Paz y Seguridad en su 226ª reunión, celebrada el 19 de abril de 2010. En dicha ocasión, el Consejo de Paz y

Seguridad subrayó la necesidad de que del proceso de examen surgieran recomendaciones que ayudaran a reforzar la implicación local y nacional. Asimismo, resaltó la necesidad de que el proceso de examen prestara especial atención a la ampliación de las actividades de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, los plazos de sus intervenciones y la creación de capacidad para garantizar la sostenibilidad [PSC/PR/COMM.(CCXXVI)].

47. El 8 de julio de 2010, en Nueva York, el Consejo de Paz y Seguridad y los miembros de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas celebraron su primera sesión de consultas. En ella, los participantes recalcaron la necesidad de actuar al unisono en relación con una serie de cuestiones, como la movilización de recursos y el despliegue de equipos conjuntos para evaluar las necesidades de capacidad de los países que salen de una situación de conflicto. También reafirmaron el principio de la implicación nacional. Al ir avanzando en este proceso de consultas, los participantes resaltaron la necesidad de que estas siguieran teniendo un carácter flexible y oficioso.

Relación entre la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas

48. Hasta hace poco, las labores de cooperación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana han estado a cargo de distintos departamentos de las Naciones Unidas, cada uno con un grado diferente de cooperación con la Unión Africana. La creación, el 1 de julio de 2010, de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana (UNOAU), con un Representante Especial del Secretario General al frente, es un paso favorable a la integración de los mandatos de las diferentes oficinas de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, a saber, la Oficina de enlace de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, el equipo de apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz y el equipo de planificación para la AMISOM, así como los elementos de apoyo del Mecanismo Conjunto de Coordinación de la UNAMID. En su quinta reunión consultiva anual, el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acogieron con beneplácito la creación de la UNOAU como un paso concreto en el fortalecimiento de la cooperación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana.

49. La relación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana opera a dos niveles, a saber, el político y el de la creación de capacidad. En cuanto a este último, las diversas intervenciones se encuadran en el Programa decenal de fomento de la capacidad.

El Programa decenal de fomento de la capacidad

50. El Marco de las Naciones Unidas y la Unión Africana para el Programa decenal de fomento de la capacidad de la Unión Africana, elaborado en respuesta al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, refleja, como se ha indicado anteriormente, el compromiso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para apoyar el desarrollo de la capacidad de la Unión Africana y sus comunidades económicas regionales y mecanismos regionales. El Programa decenal de fomento de la capacidad, que centraba inicialmente su atención en la paz y la seguridad, ha ido evolucionando con el tiempo hasta llegar a comprender las relaciones del sistema de las Naciones Unidas con la Unión Africana en muy distintos ámbitos. En

cuanto a la paz y la seguridad, el apoyo de las Naciones Unidas a las iniciativas de fomento de la capacidad de la Unión Africana se ha centrado en la prevención de los conflictos y la mediación, las elecciones, el estado de derecho y el mantenimiento de la paz. Recientemente se ha agilizado la cooperación con el establecimiento de la UNOAU. En las distintas reuniones consultivas que se han celebrado, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han destacado en repetidas ocasiones la importancia del Programa decenal de fomento de la capacidad.

51. En cuanto a la prevención de los conflictos y la mediación, en los tres últimos años se ha establecido una sólida asociación de colaboración institucional basada en el apoyo de las Naciones Unidas a la Secretaría del Grupo de Sabios, el desarrollo de una estrategia de mediación de la Unión Africana, la elaboración de una lista de expertos en mediación de la Unión Africana y una serie de ejercicios sobre la experiencia adquirida, por medio de los cuales se analiza la manera en la que las Naciones Unidas y la Unión Africana han trabajado de consuno en distintos procesos de paz en África y la forma en la que podría reforzarse esta asociación. Entre los casos analizados a ese efecto están los de Kenya, Somalia, Darfur y Guinea-Bissau. Cada uno de ellos es representativo de una forma de asociación, en la que las Naciones Unidas, la Unión Africana o una comunidad económica regional o mecanismo regional dirigen o codirigen el proceso. Las recomendaciones extraídas de los talleres conjuntos sobre las experiencias adquiridas han servido posteriormente como base a las directrices de asociación para la mediación comunes a las Naciones Unidas y la Unión Africana que están siendo elaboradas por ambas organizaciones. El propósito de estas directrices es facilitar la cooperación entre los funcionarios de las Naciones Unidas y la Unión Africana que trabajan en paralelo o en equipo en los procesos de mediación.

52. En cuanto a las elecciones, las Naciones Unidas han prestado apoyo a la Comisión de la Unión Africana en la formación de su Dependencia de Asuntos Electorales, tarea que entrañó, entre otras actividades, la elaboración y administración de una base de datos de expertos y observadores africanos, la gestión del Fondo de Asistencia Electoral y la puesta en funcionamiento general de la Dependencia. Además, continúa la cooperación en el ámbito de la capacitación a fin de desarrollar la capacidad de los observadores electorales de la Unión Africana y de fortalecer las metodologías de formación. Las Naciones Unidas también prestan asistencia técnica a la Unión Africana y trabajan con ella en la formulación de unas mejores prácticas y la orientación normativa pertinente en materia de apoyo a los procesos electorales.

53. Prosigue la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en el ámbito del estado de derecho, incluida la reforma del sector de la seguridad y el desarme, desmovilización y reintegración. Las Naciones Unidas trabajan con otros asociados de la Unión Africana, a fin de reforzar la capacidad de la Comisión de esta última para impulsar los programas de reforma del sector de la seguridad y de desarme, desmovilización y reintegración. Además de ultimar el marco normativo sobre la reforma del sector de la seguridad de la Unión Africana, las Naciones Unidas han contribuido al desarrollo del proyecto de reforma del sector de la seguridad de la Unión Africana, que está financiado por la Unión Europea. Este proyecto abarcará la contratación de personal, la prestación de apoyo logístico y la capacitación de los funcionarios encargados de dicha reforma en la Unión Africana, las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales y los Estados

miembros africanos. También se prevé vincular estas iniciativas de reforma del sector de la seguridad con la labor de la Unión Africana en materia de prevención de conflictos y reconstrucción en la etapa posterior a su finalización. Con objeto de difundir rápidamente la política de la Unión Africana sobre la reforma del sector de la seguridad, en noviembre de 2011 las Naciones Unidas y la Unión Africana organizaron una serie de talleres conjuntos de orientación para las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales, así como para el Parlamento Panafricano. En el marco de la política de la Unión Africana sobre reconstrucción y desarrollo posterior a los conflictos, las Naciones Unidas y el Banco Mundial están contribuyendo al desarrollo de futuras actividades de desarme, desmovilización y reintegración del organismo africano, como la realización de intervenciones operacionales en algunos países o la creación del centro de recursos de desarme, desmovilización y reintegración de la Comisión de la Unión Africana.

54. En cuanto al mantenimiento de la paz, la cooperación entre la Comisión de la Unión Africana y las Naciones Unidas es de naturaleza sustantiva y ha ido adquiriendo forma con el paso de los años. El apoyo de las Naciones Unidas en este ámbito podría dividirse en dos partes: la planificación, el desarrollo y la gestión de las operaciones actuales, que incluye el apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), y el apoyo institucional a la Comisión de la Unión Africana para la puesta en marcha de la Fuerza Africana de Reserva, que es un pilar básico de la estructura africana de paz y seguridad. Los planificadores de las Naciones Unidas han trabajado a diario con sus homólogos de la Unión Africana a fin de garantizar que se avanza en ambas esferas. Las Naciones Unidas y la Unión Africana también están evaluando las experiencias adquiridas en las operaciones conjuntas de mantenimiento de la paz en Darfur y la manera de reforzar ese modelo híbrido u otras formas de cooperación en el futuro.

Las reuniones entre servicios de la Unión Africana y las Naciones Unidas

55. A otro nivel, la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas han adquirido la sólida práctica de reunirse periódicamente mediante la celebración de encuentros entre servicios (reuniones consultivas entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en materia de prevención y gestión de los conflictos) en los que participan los oficiales de las dos organizaciones encargados de las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad con el fin de debatir e intercambiar información e ideas sobre asuntos temáticos y específicos de los países que son de interés común. Hasta la fecha, se han celebrado seis de estas reuniones entre servicios (Bahir Dar (Etiopía), del 26 al 27 de julio de 2008; Nueva York, del 27 de febrero al 1 de marzo de 2009; Addis Abeba, del 17 al 18 de diciembre de 2009; Gaborone, del 14 al 15 de junio de 2010; Nairobi, del 10 al 11 de junio de 2011; y Zanzíbar, del 1 al 2 de diciembre de 2011).

56. Poco a poco, estas reuniones se han ido abriendo a la participación de los oficiales de las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales. La última reunión, organizada por la Unión Africana en Zanzíbar, se centró en los avances conseguidos en materia de paz y seguridad en África occidental, central y oriental, y sirvió, en parte, para hacer un seguimiento de la última reunión del Equipo de Tareas conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas sobre Paz y Seguridad, celebrada en Nueva York el 19 de septiembre de 2011. También se dedicó una sesión a la cooperación estratégica general entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en el ámbito de la paz y la seguridad.

El Equipo de Tareas conjunto sobre Paz y Seguridad y otras consultas conexas

57. El 25 de septiembre de 2010, en Nueva York, y junto con el Secretario General de las Naciones Unidas, puse en marcha el Equipo de Tareas conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas sobre Paz y Seguridad a fin de coordinar las cuestiones estratégicas inmediatas y a largo plazo que interesan a las dos organizaciones. El Equipo de Tareas conjunto se reúne dos veces al año: en Addis Abeba, durante la Cumbre de la Unión Africana, que se celebra en enero o febrero, y en Nueva York, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se celebra en septiembre. Está copresidido por los Secretarios Generales Adjuntos de Asuntos Políticos, Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, y por el Comisionado para la Paz y la Seguridad de la Unión Africana.

58. El Equipo de Tareas conjunto celebró su primera reunión en Nueva York el 28 de septiembre de 2010, durante la cual aprobó su mandato y sostuvo un amplio intercambio de opiniones sobre los acontecimientos ocurridos en el Sudán, Somalia y el Cuerno de África, en general, así como en la región de los Grandes Lagos. En la reunión también se debatieron cuestiones relacionadas con cambios anticonstitucionales de gobierno. Posteriormente, el Equipo de Tareas conjunto se reunió en Addis Abeba el 2 de febrero de 2011, y en Nueva York el 19 de septiembre de 2011, para analizar las diversas situaciones de conflicto que se viven en el continente. En febrero, el Equipo examinó las conclusiones de las reuniones de alto nivel sobre Côte d'Ivoire, Somalia y el Sudán que se celebraron en Addis Abeba los días 29 y 31 de enero de 2011, y acordó los siguientes pasos y arreglos necesarios para aplicar los acuerdos alcanzados. También se trató la situación de Madagascar y los intentos de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) por reinstaurar el orden constitucional en ese país. En septiembre, el Equipo de Tareas conjunto examinó la situación en Libia, Somalia, el Sudán y el Sudán del Sur, y acordó los pasos y arreglos necesarios para reforzar y dar mayor coherencia a la asociación de colaboración entre las Naciones Unidas y la Unión Africana en esos países, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

59. El Equipo de Tareas conjunto tiene una importante función que cumplir en la prestación de orientación política y estratégica a la asociación, por ejemplo, asistiendo al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al Consejo de Paz y Seguridad en el fortalecimiento de su cooperación y asociación, aportando mayor coherencia a su asociación, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de las dos organizaciones, señalando las esferas en las que se hace necesaria una acción concertada tanto en cuestiones específicas de los países como en cuestiones temáticas, y ahondando en los asuntos que preocupan a ambas. Confío en que el Equipo vaya ganando en importancia en el suministro de la orientación estratégica necesaria para afirmar la razón de ser de la asociación.

60. La Comisión y la Secretaría de las Naciones Unidas cooperan de otras maneras, por ejemplo, mediante la interacción diaria a nivel operacional y la celebración de consultas, según proceda, al nivel del Comisionado para la Paz y la Seguridad y otros miembros de la Comisión, por un lado, y sus homólogos de las Naciones Unidas, por otro. A mi propio nivel, mantengo un contacto regular con el Secretario General de las Naciones Unidas sobre cuestiones que merecen nuestra implicación y atención personales, además de participar en las reuniones de Addis

Abeba, Nueva York y otros lugares, cuando es posible. Debo añadir, asimismo, que la Unión Africana y las Naciones Unidas han intensificado su cooperación sobre el terreno de manera significativa. Las oficinas de enlace y las misiones sobre el terreno de la Unión Africana en zonas de conflicto o que están saliendo de situaciones de conflicto interactúan diariamente con sus homólogos de las Naciones Unidas. El grado de consultas y coordinación sobre el terreno es indicativo de cómo la Unión Africana y las Naciones Unidas pueden aunar mejor sus esfuerzos y sus respectivas ventajas comparativas en pro de la paz, la seguridad y la estabilidad en África.

Cooperación en el mantenimiento de la paz entre la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)

61. Las dos instituciones también han formalizado diversos acuerdos de cooperación en la esfera del mantenimiento de la paz. Comenzando por el proceso de transición de la primera operación de mantenimiento de la paz de la Unión Africana en Burundi (2003-2004), la Misión Africana en Burundi (AMIB), se han establecido distintas asociaciones de colaboración en esta esfera, siendo la más destacable la de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), que sustituyó a la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) en diciembre de 2007, tras la aprobación por el Consejo de Paz y Seguridad en su 79ª reunión, celebrada el 22 de junio de 2007, del comunicado PSC/PR/Comm.(LXXIX) y la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 31 de julio de 2007. Como parte del proceso de transición hacia la UNAMID, las Naciones Unidas proporcionaron a la AMIS un módulo de apoyo moderado y otro en gran escala, financiados con las cuotas de las Naciones Unidas. Al crear la UNAMID, las dos instituciones pudieron comprobar los aspectos prácticos de aprovechar las ventajas de las que disfrutaban las Naciones Unidas, por su carácter universal, y la Unión Africana, por su condición regional y otros factores pertinentes. En esencia, la UNAMID constituye un interesante experimento de combinación entre universalismo y regionalismo.

62. En términos operacionales y conforme a lo acordado en la consulta de alto nivel entre la Unión Africana y las Naciones Unidas celebrada en Addis Abeba el 16 de noviembre de 2006, así como al comunicado aprobado en la 66ª reunión del Consejo de Paz y Seguridad, celebrada en Abuja el 30 de noviembre de 2006 [PSC/AHG/Comm.(LXVI)], que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hizo suyo en la declaración de la Presidencia de 19 de diciembre de 2006 (S/PRST/2006/55), las dos organizaciones convinieron en que las Naciones Unidas se encargarían de la prestación de apoyo y el mando y control de la operación híbrida, y en que la gestión general de la operación se basaría en las normas, los principios y las prácticas establecidas de las Naciones Unidas. Sin embargo, para mantener el “carácter africano” de la misión, que constituía un requisito previo para el proceso de transición de la AMIS a la UNAMID, el Presidente de la Comisión de la Unión Africana y el Secretario General de las Naciones Unidas nombrarían conjuntamente al jefe de la operación, con la categoría de Representante Especial Conjunto. El Comandante de la Fuerza, que debía ser africano, sería nombrado por el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas. Estos arreglos han contribuido a mejorar la eficacia de la UNAMID.

63. Hasta la fecha, la operación híbrida ha progresado razonablemente bien y de ella están surgiendo algunas experiencias cruciales para intervenciones futuras. Es importante señalar que los problemas a los que la misión se enfrenta actualmente son consecuencia, principalmente, de cómo nació y del clima político en el que opera. En otras palabras, los problemas no pueden atribuirse a la naturaleza híbrida de la misión. A diferencia de otras misiones de mantenimiento de la paz, la UNAMID no se desplegó a raíz de un acuerdo de paz. Por su parte, el inextricable conflicto de Darfur se vio complicado por una multitud de intereses internacionales y por varios acontecimientos posteriores, en concreto, la acusación dictada por la Corte Penal Internacional contra el Presidente Omar Hassan al Bashir. Estos problemas no tienen que ver con la naturaleza híbrida de la misión; hubieran surgido de igual manera de haberse aprobado un acuerdo de mantenimiento de la paz distinto.

64. La operación híbrida también presagió la evolución del clima político en el que, cada vez con más frecuencia, tienen lugar las actividades de mantenimiento de la paz en África, sobre todo en situaciones en las que, por distintas razones, hay resistencia al despliegue de una operación completa de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. De manera significativa, y como continuación de anteriores pronunciamientos sobre la cuestión, el Consejo de Paz y Seguridad, en su 301ª reunión celebrada el 30 de noviembre de 2011, reafirmó la naturaleza híbrida de la UNAMID y su carácter africano, como clave para el éxito de la Misión [PSC/PR/COMM./(CCCI)].

La Misión de la Unión Africana en Somalia y el apoyo logístico de las Naciones Unidas

65. En su 69ª reunión, celebrada el 19 de enero de 2007, el Consejo de Paz y Seguridad autorizó el despliegue de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), con el mandato de apoyar los esfuerzos desplegados por las instituciones federales de transición para estabilizar la situación en el país y fomentar el diálogo y la reconciliación; facilitar el suministro de asistencia humanitaria; y crear las condiciones propicias para la estabilización, la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo de Somalia [PSC/PR/Comm.(LXIX)]. El Consejo de Paz y Seguridad decidió que la AMISOM dispondría de una dotación total de 8.000 efectivos militares y 270 agentes de policía. Por medio de sucesivas resoluciones, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha autorizado a los Estados miembros de la Unión Africana a mantener la misión en Somalia.

66. Al tomar la decisión de desplegar a la AMISOM, la Unión Africana pensaba que la medida se aplicaría durante una fase inicial de estabilización, y que esta llevaría, finalmente, al despliegue de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, dados los problemas de seguridad observados en Somalia, el Secretario General de las Naciones Unidas advirtió al Consejo de Seguridad de que, en lugar de una misión de mantenimiento de la paz, la situación exigía el despliegue de una fuerza multinacional con plena capacidad militar. Al fracasar los intentos de formar dicha fuerza, el Secretario General barajó otras opciones, como que las Naciones Unidas prestaran apoyo a la AMISOM.

67. En consecuencia, el 19 de diciembre de 2008, el Secretario General presentó una serie de propuestas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre las que se incluía proporcionar a la AMISOM un conjunto de medidas de apoyo

logístico, que se sufragaría con cargo al presupuesto financiado con cuotas de las Naciones Unidas, y apoyar el desarrollo de la capacidad del estado de derecho y las instituciones de seguridad en Somalia. Esto último se financiaría mediante un fondo fiduciario de donantes múltiples. El conjunto de medidas de apoyo logístico se ajustaría a las normas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y, en última instancia, elevaría las normas operacionales de la AMISOM, facilitando, de esta manera, la transición hacia una posterior misión de las Naciones Unidas. En su resolución 1863 (2009), de 16 de enero de 2009, y a fin de que las fuerzas de la AMISOM se incorporasen a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que proporcionara a la AMISOM un conjunto de medidas de apoyo logístico de las Naciones Unidas, incluidos equipo y servicios, pero sin transferir fondos a la AMISOM. La Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA) se estableció para facilitar la prestación de apoyo de las Naciones Unidas a la Misión.

68. Después de la 245ª reunión del Consejo de Paz y Seguridad, celebrada el 15 de octubre de 2010, en que se autorizó el aumento del número de efectivos de la AMISOM a 20.000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la resolución 1964 (2010) el 22 de diciembre de 2010, por la que autorizaba a la Unión Africana a mantener el despliegue de la AMISOM hasta el 30 de septiembre de 2011 y a aumentar su dotación de 8.000 efectivos a 12.000 efectivos. En su 293ª reunión, celebrada el 13 de septiembre de 2011, el Consejo de Paz y Seguridad solicitó al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que autorizara la ampliación del conjunto de medidas de apoyo proporcionado por las Naciones Unidas a la luz de las deficiencias detectadas y el hecho de que la AMISOM era una misión multidimensional. En su resolución 2010 (2011), aprobada el 30 de septiembre de 2011, el Consejo de Seguridad, que había autorizado a los Estados miembros de la Unión Africana a mantener el despliegue de la AMISOM hasta el 31 de octubre de 2012, solicitó al Secretario General que siguiera proporcionando el conjunto de medidas de apoyo logístico que se pedía en la resolución 1863 (2009) para un máximo de 12.000 efectivos uniformados de la AMISOM. A pesar de su ampliación, el conjunto de medidas de apoyo no llegó a satisfacer la solicitud realizada por el Consejo de Paz y Seguridad.

69. Mientras se redactaba este informe, la Unión Africana y las Naciones Unidas trabajaban en el concepto estratégico de las futuras operaciones en Somalia, cuya aplicación requeriría un apoyo mucho mayor de las Naciones Unidas, concretamente, fondos del presupuesto financiado con cuotas para prestar más apoyo a la misión. Esta iniciativa debería contemplarse en el contexto de la oportunidad sin precedentes que ha creado en Somalia la retirada forzada de Al-Shabaab de Mogadiscio y la operación conjunta de las Fuerzas de Defensa de Kenya, que pronto se integrarán en la AMISOM, y las fuerzas del Gobierno Federal de Transición en el sur de la región central de Somalia.

70. Si bien el apoyo logístico de la UNSOA ha sido inestimable para la AMISOM, al haber aumentado la eficacia operacional de la Misión, este sigue siendo inadecuado en vista de los problemas encontrados sobre el terreno. No cubre la totalidad de los elementos fundamentales de apoyo de la misión, incluidas las dietas de los contingentes y el personal de policía que paga la Unión Europea por medio del Mecanismo para la paz en África, el apoyo al componente civil y el reembolso por el equipo de propiedad de los contingentes. El apoyo a este respecto está cubierto por un fondo fiduciario de donantes múltiples, que se alimenta

principalmente de aportaciones voluntarias y que está sujeto a las reservas de los donantes, muchos de los cuales se niegan a rembolsar el equipo letal.

71. Teniendo en cuenta que, según la doctrina sobre el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, no procede realizar un despliegue hasta que no haya una paz que mantener, no es probable que, en una situación como la de Somalia, las Naciones Unidas pudieran desplegar una misión de paz de inmediato, aunque se hayan conseguido avances significativos sobre el terreno. La posición de la Unión Africana sobre el mantenimiento de la paz en Burundi, Darfur y ahora en Somalia apunta a la aparición de una nueva doctrina en la materia; en lugar de esperar a que haya una paz que mantener, la Unión Africana cree que el mantenimiento de la paz es una oportunidad de establecer la paz antes de mantenerla.

Mediación conjunta en Darfur

72. En mayo de 2005, el entonces Presidente de la Comisión de la Unión Africana nombró Enviado Especial de la Unión Africana para las conversaciones políticas sobre Darfur entre las partes sudanesas al Dr. Salim Ahmed Salim, anterior Secretario General de la OUA. Si bien el Dr. Salim trabajó estrechamente con el Mediador de las Naciones Unidas, Sr. Jan Eliasson, les costó armonizar sus posiciones en todo momento. Así, los propios mediadores reconocieron la necesidad de nombrar a un único mediador conjunto, que presentara una posición única a las partes. De esta manera, en junio de 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas y yo mismo nombramos Mediador Principal Conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas para Darfur al Sr. Djibril Yipènè Bassolé, para que encabezara las gestiones encaminadas a alcanzar una solución negociada a este prolongado conflicto en Darfur.

73. El 14 de julio de 2011, en Doha, el Gobierno del Sudán y el Movimiento por la Liberación y la Justicia firmaron el Documento de Doha para la Paz en Darfur. El Presidente del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación de las recomendaciones para el Sudán y el Presidente Adjunto de la Comisión asistieron a la ceremonia en nombre de la Unión Africana. El Documento de Doha para la Paz en Darfur contiene mejoras sustanciales con respecto a acuerdos previos, pues aborda cuestiones que nunca antes se habían tratado (como los derechos humanos y las libertades fundamentales), así como disposiciones sustanciales sobre la riqueza y el reparto de poder y la indemnización de los desplazados internos y los refugiados. Contempla la creación de un Comité de Seguimiento de la Aplicación de los Acuerdos de Darfur, presidido por el Gobierno de Qatar e integrado por otros asociados internacionales, que trabajarán junto con la Unión Africana y las Naciones Unidas. Tanto el Consejo de Paz y Seguridad como yo mismo acogimos con beneplácito el Documento de Doha para la Paz en Darfur, considerándolo un paso positivo que contribuirá enormemente al fomento de la paz y la seguridad en Darfur, y elogiamos al anterior Mediador Principal Conjunto y al Gobierno de Qatar, por su incansable labor.

74. Está claro que el nombramiento de un Mediador Principal Conjunto contribuyó a la instauración de la paz en Darfur. Al mismo tiempo, no pudo aprovecharse plenamente su utilidad por la falta de coherencia entre las políticas de la Unión Africana y las de las Naciones Unidas. La política de la Unión Africana sobre el Sudán se recoge en el informe del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana sobre Darfur, que fue aprobado por el Consejo de Paz y Seguridad en una reunión

celebrada en Abuja el 29 de octubre de 2009 a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. En este informe se indica que cualquier acuerdo de paz que se limite a establecer un arreglo entre los beligerantes armados no es sostenible y se aboga por un Acuerdo Político Global inclusivo que abarcaría a todas las partes interesadas de Darfur.

75. Tras las elecciones generales del Sudán de 2010, el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación, al que se encomendó la tarea de velar por la aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana sobre Darfur, afirmó que las elecciones en Darfur habían cambiado el panorama político de la región, proceso que había entrañado la reconfiguración del proceso político. Así, además de los grupos que representan a la sociedad civil, los desplazados internos y la administración nativa, en ese proceso político inclusivo también tendrían que tener cabida los recién elegidos funcionarios de Darfur. Además, si el proceso político debía abordar los problemas de las víctimas del conflicto de Darfur, este debía desarrollarse en el mismo Darfur. Por lo tanto, el Grupo de Alto Nivel pidió que el proceso político de Darfur se pusiera en marcha en Darfur y con la participación de todas las partes interesadas del conflicto.

76. El proceso político de Darfur se acordó en una reunión celebrada en Addis Abeba el 6 de mayo de 2010 con la presencia de los directivos superiores de la Unión Africana y las Naciones Unidas. La decisión fue ratificada posteriormente en una reunión del Foro Consultivo del Sudán, que también tuvo lugar en Addis Abeba, el 7 de mayo de 2010, y reafirmada en sus reuniones posteriores. Se acordó que el proceso político de Darfur complementaría al proceso de paz de Doha y que se pondría en marcha hacia mediados de diciembre de 2010, y se esperaba que brindara una oportunidad para impulsar cualquier acuerdo que se alcanzara en Doha respecto del pueblo de Darfur. El Gobierno del Sudán expresó su apoyo al proceso político de Darfur y acordó con el Grupo que era importante que existiera un “clima propicio”, es decir, un entorno conducente a un proceso político abierto, participativo y genuino.

77. Sin embargo, el proceso político de Darfur aún no se ha iniciado. Por razones políticas y prácticas, no fue posible ponerlo en marcha mientras estaba en curso el proceso de paz de Doha. El Grupo lo pospuso en repetidas ocasiones para no interferir con dicho proceso de paz. Una vez finalizado el proceso de Doha, surgió un segundo factor que volvió a retrasar el comienzo del proceso político de Darfur, a saber, la falta de acuerdo a nivel internacional sobre el significado y la función de dicho “clima propicio”. El Grupo siempre ha insistido en que la existencia de un clima propicio es una condición para que el proceso político de Darfur sea creíble y genuino. Sin embargo, otros agentes internacionales han insistido en que ese clima propicio es un requisito previo para el inicio del proceso político de Darfur y han introducido exigencias que no están directamente relacionadas con él. Estos desacuerdos han impedido la puesta en marcha del proceso.

78. Mientras se redactaba este informe, las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 2003 (2011) del Consejo de Seguridad, se encontraban elaborando una hoja de ruta para el proceso de paz de Darfur tras la firma del Documento de Doha. Sobre la base de las consultas realizadas hasta la fecha, la hoja de ruta se asentará en los siguientes cuatro pilares: a) el apoyo a la aplicación del Documento de Doha para la Paz en Darfur; b) la colaboración constante con el Gobierno y los movimientos no signatarios para promover las

negociaciones; c) el apoyo al diálogo y las consultas internas en Darfur; y d) la participación coordinada y complementaria de los agentes internacionales en apoyo del proceso de paz en Darfur. En su 299ª reunión, celebrada el 30 de noviembre de 2011, el Consejo de Paz y Seguridad, habiendo tomado nota de los esfuerzos en curso por formular una hoja de ruta sobre el proceso de paz de Darfur, reiteró la necesidad de tener plenamente en cuenta la posición de la Unión Africana sobre Darfur que se recogía en su comunicado de 29 de octubre de 2009, en el que apoyaba el informe del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana sobre Darfur, y las sucesivas decisiones de la Unión Africana sobre Darfur [] ...

Otras iniciativas de mediación conjuntas

79. La Unión Africana y las Naciones Unidas se han embarcado con éxito en otras asociaciones de colaboración en materia de mediación en otras regiones, siendo el ejemplo más destacado el de Kenya en 2008. La Unión Africana estableció el Grupo de personalidades africanas eminentes, presidido por el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, con objeto de mediar en el conflicto surgido entre los dos principales partidos de Kenya, tras las disputadas elecciones de diciembre de 2007. La Secretaría del Grupo estaba compuesta en su mayoría por funcionarios de las Naciones Unidas y tuvo acceso a todo el apoyo material, logístico y político de las Naciones Unidas mientras hacía uso de la legitimidad política y el acceso de la Unión Africana. Es importante que ambas instituciones saquen provecho de esta experiencia a fin de mejorar las futuras asociaciones en materia de mediación. La experiencia adquirida más importante a raíz de las iniciativas de mediación emprendidas en Kenya es que la complementariedad, la ventaja comparativa y la convergencia estratégica entre las dos instituciones tendrían un importante efecto multiplicador en sus esfuerzos conjuntos por conseguir la paz.

80. La misma valoración puede hacerse de las medidas que se encuentran actualmente en marcha para agilizar las negociaciones en el período posterior a la secesión del Sudán del Sur del Sudán. Si bien la Unión Africana, por conducto de su Grupo de Alto Nivel encargado de la aplicación, ha tomado la iniciativa para facilitar esas negociaciones, se ha establecido una muy estrecha colaboración con el Enviado Especial de las Naciones Unidas para el Sudán, Haile Menkerios, y los dos equipos trabajan conjuntamente en todas las cuestiones de interés, garantizando una coordinación eficaz y la armonización de las actividades. Se puede aprender mucho de esta ejemplar cooperación a medida que la Unión Africana y las Naciones Unidas se esfuerzan por aumentar la eficacia de su intervención para abordar los conflictos y otras situaciones de crisis en el continente.

Gestión de la crisis libia

81. La gestión de la crisis que estalló en Libia a mediados de febrero de 2011 es un ejemplo más de la necesidad de aumentar las consultas y la coherencia entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, sobre todo, entre el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En su 261ª reunión, celebrada el 23 de febrero de 2011, el Consejo de Paz y Seguridad examinó la situación y condenó enérgicamente el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza y de armas letales contra manifestantes pacíficos y resaltó la legitimidad de la aspiración del pueblo libio a la democracia, la reforma política y la justicia [PSC/PR/Comm(CCLXI)]. En su 265ª reunión, celebrada el 10 de marzo de 2011 a

nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Paz y Seguridad acordó una hoja de ruta para la resolución de la crisis que giraba en torno a los siguientes temas: i) la cesación inmediata de todas las hostilidades; ii) la cooperación de las autoridades libias competentes para facilitar la llegada oportuna de asistencia humanitaria a la población necesitada; iii) la protección de los nacionales extranjeros, incluidos los migrantes africanos residentes en Libia; y iv) la adopción y aplicación de las reformas políticas necesarias para eliminar las causas que dieron lugar a la crisis. El Consejo de Paz y Seguridad decidió establecer un Comité especial de alto nivel sobre Libia para impulsar esta hoja de ruta [PSC/PR/Comm.2(CCLXV)].

82. Por su parte, el Consejo de Seguridad, conforme a la resolución 1970 (2011), aprobó la resolución 1973 (2011) el 17 de marzo de 2011. En dicha resolución, el Consejo de Seguridad: i) exigió que se estableciera de inmediato una cesación del fuego y se pusiera fin completamente a la violencia y a todos los ataques contra civiles; ii) destacó la necesidad de intensificar los esfuerzos por encontrar una solución a la crisis; y iii) observó las decisiones del Secretario General de despachar a su Enviado Especial a Libia, y del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana de enviar al país a su Comité especial de alto nivel con el fin de facilitar un diálogo. Además, el Consejo de Seguridad decidió establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de Libia a fin de proteger a los civiles que vivían bajo la amenaza de ataques en el país. La campaña militar para hacer respetar la zona de prohibición de vuelos comenzó inmediatamente después.

83. El Comité especial de alto nivel adoptó una serie de iniciativas en cumplimiento de su mandato, incluida la celebración de una reunión consultiva con los países vecinos y los asociados internacionales en Addis Abeba, el 25 de marzo de 2011, y una visita a Libia, los días 10 y 11 de abril de 2011. El Consejo de Paz y Seguridad se reunió posteriormente en varias ocasiones. La Asamblea de la Unión también se reunió en sesión extraordinaria en Addis Abeba el 26 de mayo de 2011. Paralelamente a los esfuerzos desplegados por el Comité especial, la Comisión mantuvo un estrecho contacto con los asociados internacionales. En su 17º período de sesiones, celebrado en Malabo del 30 de junio al 1 de julio de 2011, la Asamblea de la Unión hizo suyas las propuestas relativas a la elaboración de un acuerdo marco sobre una solución política a la crisis [Assembly/AU/Dec.385(XVII)]. Estas se presentaron con posterioridad a las partes. Sin embargo, los esfuerzos del Comité especial no lograron finalmente arrojar los resultados previstos en el contexto de una rápida evolución de la situación sobre el terreno. Hacia finales de agosto de 2011, las fuerzas del Consejo Nacional de Transición habían entrado en Trípoli y desde entonces se han hecho con el pleno control del país, dando paso a un proceso de transición hacia unas instituciones elegidas democráticamente. Posteriormente, el Consejo de Paz y Seguridad decidió que las nuevas autoridades libias ocuparían el puesto de Libia en la Unión Africana y sus órganos, y autorizó la creación de una Oficina de enlace de la Unión Africana en Trípoli, a fin de apoyar las actividades del Gobierno libio y el proceso de transición.

84. Si bien la Unión Africana reiteró continuamente su compromiso con las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011), la labor del Comité especial, que fue reconocido oficialmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no recibió de este último el nivel de apoyo previsto. Los debates de la quinta reunión consultiva entre el Consejo de Paz y Seguridad y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la situación en Libia ejemplificaron la falta de convergencia

entre los dos órganos: por un lado, el Consejo de Paz y Seguridad afirmaba que los esfuerzos del Consejo especial se enmarcaban dentro del contexto general del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y que, como tales, debían recibir el pleno apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional en su conjunto; y, por otro, los miembros del Consejo de Seguridad hacían hincapié en la función destacada que debía desempeñar el Enviado Especial de las Naciones Unidas. Se debe aprender de esta experiencia pues la Unión Africana y las Naciones Unidas están llamadas a trabajar al unisono en pro de la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente.

85. Observo con satisfacción que, a pesar de las diferencias en sus planteamientos ante la crisis, la Unión Africana y las Naciones Unidas convienen en que es necesario cooperar estrechamente a fin de apoyar los esfuerzos desplegados por las autoridades libias para lograr que el proceso de transición se desarrolle y concluya con éxito. Las dos organizaciones ya han adoptado medidas para aunar esfuerzos a fin de hacer frente a las consecuencias de la crisis libia, en lo que se refiere a proliferación de armas y el apoyo a los trabajadores migrantes africanos que abandonaron el país. A ese fin, una misión conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas visitó los países de la región en diciembre de 2011, antes de la reunión ministerial entre los países interesados que tendrá lugar durante la próxima Cumbre de la Unión Africana en enero de 2012 para examinar el resultado de la misión y decidir la mejor forma de encarar el futuro.

VII. Hacia un mayor reconocimiento del espíritu del Capítulo VIII

86. El creciente papel de las organizaciones regionales y subregionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ha sido una característica fundamental del panorama internacional posterior a la guerra fría en el ámbito de la seguridad. En la actualidad, las organizaciones regionales ocupan un lugar fundamental en la estructura internacional de seguridad; se han convertido en pilares indispensables del multilateralismo. Tras un proceso de desarrollo normativo e institucional, ahora se consideran importantes proveedoras de seguridad como bien público en sus respectivas regiones. El mejor ejemplo de esta tendencia es África, donde las instituciones que se establecieron para favorecer la integración económica se ocupan ahora en gran medida de buscar una solución a los problemas de seguridad en el continente. La transformación de la OUA en la Unión Africana puede considerarse el acontecimiento más notable en África por su repercusión más amplia a nivel mundial. Tras aprobar un régimen integral de seguridad, la Unión Africana, en colaboración con las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos, está desempeñando un papel fundamental en la gestión de la seguridad en el continente.

87. El párrafo 1 del Artículo 52 de la Carta se refiere a “la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”. La Carta alienta a las instituciones regionales a dar prioridad a la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos. No obstante, la Carta reserva para el Consejo de Seguridad el derecho de autorizar medidas coercitivas. El párrafo 1 del Artículo 53 dispone que “no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o

por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad ...”. Así pues, cualquier medida coercitiva de las organizaciones regionales requiere la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero incluso tras obtener esa autorización, dichas organizaciones están obligadas a mantener informado al Consejo de sus acciones. Este principio fue respetado ampliamente durante los cuatro primeros decenios de existencia de las Naciones Unidas, pero se puso a prueba a principios de la década de 1990, cuando varias organizaciones regionales, e incluso subregionales, emprendieron acciones militares sin la autorización explícita del Consejo de Seguridad.

88. El desafío de la Unión Africana y las Naciones Unidas consiste, por una parte, en encontrar la manera de aplicar el espíritu del Capítulo VIII y, por la otra, hacerlo sin perjuicio del papel del Consejo de Seguridad ni menoscabo u obstaculización de los esfuerzos de la Unión Africana por desarrollar su propia capacidad para proporcionar respuestas adecuadas a los problemas de seguridad en África. Este dilema plantea una cuestión fundamental: ¿cómo determinar adecuadamente el marco consultivo de toma de decisiones, la división del trabajo y la distribución de la carga? Hasta la fecha, esta pregunta no se ha abordado de manera sistemática y, por lo tanto, son las exigencias del momento las que han dictado la cooperación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana.

89. El Capítulo VIII se centra en la necesidad de complementar la legitimidad y la legalidad internacionales de las Naciones Unidas con las ventajas propias del regionalismo. Esta necesidad no pasó desapercibida para los dos Secretarios Generales del período inmediatamente posterior a la guerra fría, Boutros Boutros Ghali y Kofi Annan. Ambos Secretarios Generales reconocieron el papel fundamental de las organizaciones regionales y se esforzaron por incorporar esas instituciones en la estructura de seguridad internacional más amplia en el marco del Capítulo VIII. Reconocieron y comprendieron la necesidad de establecer una relación complementaria entre las Naciones Unidas y las entidades regionales. Ambos reconocieron que una aplicación adecuada del Capítulo VIII contribuiría a llenar las lagunas existentes en el sistema internacional que se estableció después de 1945. En otras palabras, una aplicación innovadora y flexible del Capítulo VIII contribuiría al desarrollo de un orden mundial más equitativo. Por lo tanto, la creación de asociaciones estratégicas con las organizaciones regionales se consideró un primer paso importante en el establecimiento de una estructura de seguridad mundial que reflejara la dinámica cambiante del sistema internacional, especialmente en el período posterior a la guerra fría. Alentados por esa motivación y por la idea de ampliar el sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, Boutros Ghali y Kofi Annan sentaron las bases para la asociación que se está forjando, si bien aún no está plenamente definida, entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales.

90. El actual Secretario General, Ban Ki-moon, ha seguido y mejorado este enfoque, demostrando el más alto grado de compromiso para colaborar con las organizaciones regionales. En su primer informe sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en 2008 (S/2008/186), el Secretario General exhortó al Consejo de Seguridad a que definiera de manera adecuada el papel de esas organizaciones y avalara la creación de un sistema de cooperación estructurado para garantizar la coherencia de las respuestas internacionales y regionales a los conflictos existentes y emergentes. El Secretario General reiteró el llamamiento en sus dos informes de seguimiento posteriores sobre el apoyo a las operaciones de la

Unión Africana para el mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas (S/2009/470 y S/2010/514). En concreto, en su informe de 14 de octubre de 2010, el Secretario General destacó que “los complejos desafíos del mundo actual exigen la evolución y la renovación en la interpretación del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas” y señaló que la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales está cobrando cada vez mayor importancia a la hora de abordar y resolver conflictos en todo el mundo. En el informe se destacó que el grado de cooperación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana en su búsqueda de la paz y la seguridad para la región dependería de una orientación y una dirección claras por parte de los órganos legislativos de las Naciones Unidas. A continuación, se destacó la necesidad de que el Consejo de Seguridad enunciara su visión de esa asociación estratégica, añadiendo que “se dispondría de una definición clara del papel que se espera que desempeñen las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ... Sin una relación verdaderamente estratégica y sin una orientación clara, nuestros esfuerzos de cooperación seguirán siendo a corto plazo, coyunturales, más complicados y, con frecuencia, más costosos”. Estas recomendaciones resultan especialmente pertinentes y urgentes habida cuenta de la evolución reciente de la relación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana.

91. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de un reconocimiento y una aplicación adecuados del principio de subsidiaridad, que no se ha examinado en profundidad en la actual asociación. El principio consta al menos de tres elementos: a) la adopción de decisiones consultivas; b) la división del trabajo; y c) la distribución de la carga. Hasta la fecha se ha debatido poco sobre los dos primeros elementos, mientras que la cuestión de la distribución de la carga fue abordada en el informe del grupo Prodi. El grupo rompió con la práctica anterior al formular una amplia serie de recomendaciones, incluida la utilización de cuotas de las Naciones Unidas, en función del caso, para apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad. Por su parte, en el párrafo 1 del artículo 17 del Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad se cita el Capítulo VIII como base de su relación con las Naciones Unidas. En el Protocolo se insta al Consejo de Paz y Seguridad a cooperar con el Consejo de Seguridad, “... que tiene la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. En una referencia directa a la distribución de la carga, en el párrafo 2 del artículo 17 se dispone que “cuando sea necesario, se recurrirá a las Naciones Unidas para que proporcionen el apoyo financiero, logístico y militar necesario para las actividades de la Unión Africana destinadas a promover y mantener la paz, la seguridad y la estabilidad en África, de conformidad con las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas”.

VIII. Principios para una mayor coherencia política

92. Si bien en el artículo 17 del Protocolo de establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad se reafirma la primacía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, resulta igualmente importante articular principios adicionales para afianzar la relación entre ambas instituciones. Ello favorecería la coherencia política de las iniciativas conjuntas. La articulación de esos principios no contradice la primacía del Consejo de Seguridad

en la promoción de la paz y la seguridad a nivel mundial; al contrario, refuerza esa función, en el sentido de que clarifica su relación con la Unión Africana, en el marco del Capítulo VIII.

93. No cabe duda de que el panorama internacional se ha ido transformando a lo largo de las últimas seis décadas; sin embargo, las instituciones políticas y de seguridad establecidas tras la segunda guerra mundial han permanecido inmutables. En la práctica, esta situación llevó al establecimiento de instituciones regionales para ocuparse de los problemas de seguridad en sus respectivas regiones, ya que las Naciones Unidas no querían o no podían atender esos desafíos. A menudo los esfuerzos por garantizar la cooperación entre las Naciones Unidas y estas instituciones han fallado, debido al carácter provisional de las medidas y a su falta de coherencia. Para minimizar los trastornos en la asociación y garantizar la coherencia política, propongo que se articule y se elabore por consenso un conjunto de principios, que allanarían el camino hacia una mayor sinergia. Estos principios servirían de pilares genéricos sobre los que afianzar una asociación más amplia; las características específicas de cada colaboración sobre el terreno se examinarían caso por caso:

94. *En primer lugar, el apoyo a la implicación y el establecimiento de prioridades africanas:* En el espíritu del respeto mutuo, resulta fundamental apoyar y promover la implicación y el establecimiento de prioridades africanas sobre cuestiones que menoscaban la paz y la seguridad del continente. La promoción de este principio contribuiría en gran medida a mejorar la asociación estratégica entre ambas instituciones. El hecho de que la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos hayan elaborado enfoques integrales para abordar los conflictos del continente, determinando de esa manera las cuestiones prioritarias, proporciona una buena base para crear una mayor sinergia entre las dos instituciones. La celebración de consultas más estrechas y periódicas entre los órganos encargados de la adopción de decisiones de ambas instituciones, en particular el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad, garantizaría el respeto de la implicación y el establecimiento de prioridades africanas.

95. *En segundo lugar, la aplicación flexible e innovadora del principio de subsidiaridad:* Como señalé anteriormente, la subsidiaridad, que constituye el tema central del Capítulo VIII, tiene al menos tres elementos tácitos: i) la adopción de decisiones consultivas; ii) la división del trabajo; y iii) la distribución de la carga. Las Naciones Unidas y la Unión Africana deben entablar un diálogo sobre los tres elementos para favorecer la coherencia política. Hasta la fecha no existe un consenso sobre la aplicación de los dos primeros elementos, mientras que el debate sobre el tercero se ha suspendido debido a la falta de consenso sobre las consecuencias de la aplicación del Capítulo VIII. Si bien puede que no se llegue a un consenso sobre los tres elementos, el hecho de adoptar un enfoque innovador y directo para la aplicación del espíritu del Capítulo VIII es un primer paso importante. En pocas palabras, si este principio es aceptado y se aplica a la relación entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, se definirán las cuestiones de legitimidad, división del trabajo y distribución de la carga. El mismo principio se aplica a la relación entre la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos. Se trata de otra consideración importante que debe tenerse en cuenta en las medidas por mejorar la asociación estratégica entre la Unión Africana y las

Naciones Unidas. Los esfuerzos por lograr la coherencia política podrían debilitarse si no se define adecuadamente el papel de las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos en la asociación de colaboración.

96. *En tercer lugar, el respeto mutuo y la adhesión al principio de la ventaja comparativa:* Las organizaciones regionales cuentan con importantes ventajas comparativas para promover la paz y la seguridad en su territorio. A menudo están mejor posicionadas para servir como primer punto de contacto, habida cuenta de su proximidad a los escenarios del conflicto. Por lo tanto, se pueden identificar dos elementos en este principio:

i) *Legitimidad política:* La legitimidad política de los agentes externos puede resultar controvertida cuando los conflictos dejan de ser interestatales para pasar a ser internos. Cada vez más, los agentes nacionales se muestran reticentes a las intervenciones externas por varios motivos, que incluyen consideraciones relativas a la soberanía, a razones históricas y a la imparcialidad. Es aquí donde las organizaciones regionales y subregionales han mostrado sus ventajas comparativas. Han elaborado instrumentos amplios de gestión de conflictos y doctrinas que abarcan gran variedad de cuestiones, principalmente las crisis y los conflictos relacionados con la gobernanza, entre otras cosas cambios inconstitucionales de gobiernos, que van desde la prevención de conflictos a la reconstrucción después de los conflictos. Además, su familiaridad con la dinámica de los conflictos y con las partes involucradas les proporciona puntos de acceso y, lo que es más importante, cierta influencia sobre esos agentes. Aunque no gocen de la plena confianza de todas las partes, su papel es a menudo menos controvertido que el de otros agentes externos, principalmente porque sus acciones se basan en los principios y las normas a las que se han adherido sus miembros. En esencia, las organizaciones regionales disfrutan un elevado nivel de legitimidad política. La gestión de la situación por parte de ambas instituciones determinará el éxito de las medidas adoptadas a nivel regional e internacional para abordar los desafíos de seguridad existentes y emergentes en el continente.

ii) *Flexibilidad:* Las organizaciones regionales están demostrando ser más flexibles que otras organizaciones internacionales a la hora de abordar desafíos de seguridad en sus regiones. En la práctica, esos instrumentos proporcionan a la Unión Africana la base jurídica necesaria para responder a cualquier forma de conflicto en el continente.

La flexibilidad de la Unión Africana se manifiesta en su capacidad para convocar reuniones de su Consejo de Paz y Seguridad a nivel de embajadores, ministros y Jefes de Estado y de Gobierno. El hecho de que haya establecido varios grupos de alto nivel en los que participan tanto ex Jefes de Estado como Jefes de Estado en ejercicio es un ejemplo más de la flexibilidad y la creatividad de la Unión Africana para utilizar distintos instrumentos en sus esfuerzos por promover la paz y la estabilidad en el continente. El papel fundamental del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana sobre Darfur, que luego se transformaría en el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la aplicación, es un claro ejemplo de cómo se está aplicando esta doctrina.

97. *En cuarto lugar, la división del trabajo sobre la base de la complementariedad:* Parece obvio que ambas instituciones deben entablar un diálogo para establecer una división del trabajo mutuamente aceptable, a fin de promover la coherencia y limitar la competencia. El diálogo debe centrarse en responder preguntas como: ¿cuál es la mejor manera de aprovechar más eficazmente las ventajas comparativas de ambas instituciones?, ¿cuál es la división del trabajo adecuada entre las dos instituciones y, por extensión, las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos?, ¿qué medidas concretas se deben adoptar para garantizar la coherencia y minimizar la competencia?, ¿cómo se puede mejorar la complementariedad entre ambas instituciones?

98. Establecer valores compartidos relativos a varias cuestiones y trabajar por una convergencia política sobre cuestiones políticas fundamentales constituyen primeros pasos importantes para abordar algunos de los problemas mencionados anteriormente. Al mismo tiempo, si bien resulta fundamental llegar a un acuerdo sobre una división del trabajo, es igualmente importante garantizar que las funciones previstas para las dos instituciones sean flexibles y puedan adaptarse a las circunstancias, a menudo inciertas, en el terreno. El papel de las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales en los conflictos de sus regiones hace que cobre mayor importancia la necesidad de aclarar la cuestión de la división del trabajo. Es muy probable que las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos sean los primeros en responder y a menudo están más al tanto de la evolución de los acontecimientos en sus respectivas regiones.

IX. Hacia la convergencia estratégica: el camino a seguir

99. La necesidad de lograr una coherencia política debe ser un criterio fundamental que sirva de guía a ambas instituciones para establecer una asociación basada en el respeto mutuo. Por lo tanto, aceptar y considerar la asociación en su contexto estratégico más amplio es un paso importante para garantizar la convergencia estratégica entre las dos instituciones. Desde un punto de vista práctico, se deben aprovechar las ventajas comparativas de las Naciones Unidas y la Unión Africana a fin de obtener los mejores resultados para la asociación. Esta no debe considerarse desde el punto de vista limitado de los recursos, ya que se estaría menoscabando la razón de ser de la asociación, en concreto el reconocimiento de las ventajas comparativas de cada uno. Lo más importante es que la asociación debe reforzarse mutuamente; no debe disminuir el papel de la Unión Africana en cuestiones de paz y seguridad en el continente ni usurpar la responsabilidad mundial de las Naciones Unidas del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Cooperación a nivel estratégico

100. La aplicación del espíritu del Capítulo VIII sobre la base del reconocimiento y la aceptación mutuos del carácter indispensable de las organizaciones regionales en el orden mundial actual sería de utilidad para conceptualizar la asociación a nivel estratégico. A fin de fortalecer la relación existente a nivel estratégico, es importante adoptar las siguientes medidas:

i) *Intensificar la asociación estratégica sobre la base del Capítulo VIII:* Es fundamental que ambas instituciones compartan su interpretación del espíritu y la intención del Capítulo VIII en el contexto del marco de seguridad colectivo de las Naciones Unidas. De ese modo podríamos asegurarnos de que la asociación se enmarca en el contexto estratégico y político que le corresponde. Desde un punto de vista práctico, será necesaria una lectura directa e innovadora del espíritu del Capítulo VIII, que sienta las bases de la asociación estratégica: a) reconociendo el papel de las organizaciones regionales en la gestión de la seguridad en sus regiones; y b) exhortando a las organizaciones regionales a colaborar con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en sus esfuerzos por gestionar la paz y la seguridad en sus respectivas regiones.

ii) *Intensificar el diálogo sobre los principios que sirven de base a la asociación:* Como parte de los esfuerzos por consolidar la asociación existente, la Unión Africana y las Naciones Unidas deben entablar un diálogo sobre los principios que serán la base de la asociación estratégica entre ambos. Ese diálogo podría ayudar a las dos instituciones a armonizar mejor sus enfoques y métodos para gestionar los conflictos en el continente. Asimismo, podría contribuir a las deliberaciones de ambos Consejos sobre los parámetros para determinar lo que constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; un debate que es necesario para que el Consejo de Seguridad encuentre respuestas variadas a las crisis.

iii) *Mejorar la estructura de las consultas entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad:* Como parte del diálogo al que se hace referencia más arriba, tal vez el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad deseen examinar el modo de fortalecer y estructurar sus consultas anuales. Ambos Consejos podrían dedicar más tiempo a debatir sobre cuestiones normativas sustantivas en sus reuniones. Además, los dos deben adoptar un enfoque con visión de futuro en sus deliberaciones. Llegar a un acuerdo mutuo sobre las cuestiones que se debatirán en las consultas anuales es un primer paso importante. En otro orden de cosas, se debe alentar la celebración oportuna de consultas entre ambos Consejos antes de adoptar decisiones sobre cuestiones que tengan consecuencias directas para la estabilidad de África.

iv) *Aumentar la interacción entre el Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Presidente del Consejo de Paz y Seguridad:* Se deben intensificar la interacción y el diálogo entre los Presidentes de ambos Consejos. Al igual que se debe ampliar el diálogo entre los dos órganos para que incluya importantes cuestiones sustantivas, el mismo criterio se debe aplicar a las presidencias mensuales. En otras palabras, su interacción debe trascender la sincronización de calendarios, que es importante en sí misma, pero no debe ser el principal centro de atención.

v) *Convocar consultas especiales entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad:* Habida cuenta del carácter cambiante e impredecible de la dinámica de los conflictos en el continente, tal vez ambos Consejos decidan considerar la posibilidad de celebrar reuniones consultivas especiales cuando sea necesario. Las reuniones especiales favorecerían el entendimiento y contribuirían a colmar posibles lagunas sobre cuestiones normativas.

vi) *Aumentar el papel de la Asamblea General*: Es necesario aumentar el papel de la Asamblea General en la asociación. La Asamblea General ya ha adoptado decisiones importantes sobre la asociación, incluida la creación del programa decenal de fomento de la capacidad. Se debe ampliar el papel de la Asamblea General para dar cabida al Consejo Económico y Social, cuyo mandato abarca aspectos de desarrollo y seguridad. El vínculo ampliamente aceptado entre la seguridad y el desarrollo exige un papel más destacado del Consejo Económico y Social en la asociación. Ello contribuiría a restablecer el equilibrio entre las cuestiones cotidianas relativas a la paz y la seguridad y el desarrollo socioeconómico a largo plazo. Además, la función de supervisión de las cuestiones financieras de las Naciones Unidas que desempeña la Asamblea General la sitúa en el centro de los debates relativos a la financiación de las operaciones dirigidas por la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

vii) *Abordar la brecha doctrinal relativa al despliegue de efectivos de mantenimiento de la paz*: Las Naciones Unidas y la Unión Africana deben abordar la cuestión de la brecha doctrinal que está surgiendo entre ambas instituciones con respecto al despliegue de los efectivos de mantenimiento de la paz. Mientras que desde hace varias décadas las Naciones Unidas aplican la práctica de no desplegar efectivos de mantenimiento de la paz hasta que no se hayan firmado acuerdos de paz, la Unión Africana muestra menos aversión al riesgo, como lo demuestra su práctica de desplegar efectivos en ausencia de acuerdos de paz. La Unión Africana está convencida de que, en determinadas ocasiones, *la paz debe crearse antes de poder mantenerse*; esto es coherente con su política de *no indiferencia*. Se trata de una importante brecha doctrinal que debe incluirse en la agenda de los debates más amplios sobre política, ya que en la práctica afecta a las cuestiones de la división del trabajo y la distribución de la carga.

viii) *Establecer vínculos más estrechos en materia de consolidación de la paz*: Es necesario esforzarse más por establecer vínculos más estrechos entre la Comisión de Consolidación de la Paz y la labor de la Unión Africana en materia de consolidación de la paz.

Cooperación a nivel operacional

101. Se podría impulsar de manera significativa la cooperación a nivel operacional, entre las dos sedes y en el terreno, con la aplicación de las medidas propuestas para reforzar la relación existente a nivel estratégico. Huelga decir que el éxito de la cooperación a nivel operacional vendría dado por el grado de coherencia política entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos. Para consolidar la relación a nivel operacional, recomiendo lo siguiente:

i) *Consolidar el apoyo a los programas de prevención de la Unión Africana*: La Unión Africana está desarrollando una amplia gama de capacidades para la prevención de conflictos, incluida la prevención estructural y operacional. Estos programas se enmarcan en la estructura africana de paz y seguridad. Se debe dar prioridad al fortalecimiento de la prevención estructural, ya que con ello se eliminaría la necesidad de realizar intervenciones prolongadas y costosas, en términos de recursos humanos y

materiales. Además, resulta fundamental fortalecer las capacidades de la Unión Africana, las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales y las instituciones nacionales, habida cuenta de que constituyen la primera línea de las aptitudes de prevención.

ii) *Mejorar la capacidad de respuesta del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ante las solicitudes presentadas por la Unión Africana:* Si bien el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha prestado un apoyo fundamental a las iniciativas de paz de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos, es necesario hacer más para seguir impulsando a los esfuerzos y las intervenciones del continente. Un ejemplo de ello es el caso de Somalia, donde una respuesta oportuna a las peticiones presentadas por el Consejo de Paz y Seguridad, en concreto con respecto al control del flujo de armas y combatientes que entraban en el país, por aire y por mar, hubiera contribuido en gran medida a promover el proceso de paz y reconciliación.

iii) *Prestar un apoyo amplio y multidimensional a las operaciones de paz dirigidas por la Unión Africana:* Ambas instituciones deben intensificar el diálogo sobre la plena aplicación del informe Prodi. Si bien el apoyo logístico a la AMISOM financiado con cargo a las cuotas de las Naciones Unidas representa un avance significativo, es importante que dicho apoyo sea integral. Hasta la fecha, el apoyo no es integral y no incluye los elementos fundamentales necesarios para facilitar el cumplimiento del mandato de la misión. Por ejemplo, la falta de apoyo en materia de armas letales es una carencia importante, habida cuenta del firme mandato encomendado a la AMISOM. Abordar la brecha doctrinal que se menciona más arriba podría ayudar a ambas partes a encontrar una solución a esas carencias en sus actividades futuras.

iv) *Mejorar la planificación conjunta de las operaciones de apoyo a la paz:* Habida cuenta de las posibilidades de transferencia de las misiones de la Unión Africana o el posible establecimiento de operaciones híbridas en el futuro, es importante que los dos Consejos comiencen la planificación conjunta cuando se examine la posibilidad de crear una operación de paz. Es fundamental que ambos Consejos aborden conjuntamente la celebración de consultas y la planificación a fin de crear una base sólida para la planificación a nivel operacional. La planificación conjunta temprana allanaría el camino hacia una transición relativamente tranquila en el caso de que se autorizara ese proceso. La experiencia y las mejores prácticas adquiridas del apoyo de las Naciones Unidas a la AMIS, y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), y del apoyo que se está prestando ahora a la AMISOM deben aplicarse en el futuro. También se pueden extraer valiosas lecciones de las experiencias de traspaso en las que han participado la Unión Africana, las Naciones Unidas y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en Burundi, Liberia y Côte d'Ivoire.

v) *Garantizar una estrecha coordinación en los despliegues conjuntos:* Es fundamental que ambas instituciones se coordinen y colaboren estrechamente cuando se despliegan conjuntamente en la misma zona. Por ejemplo, el Foro Consultivo del Sudán, integrado por la Unión Africana, las Naciones Unidas y otros miembros de la comunidad internacional, ha sido un mecanismo útil en

virtud del cual se celebran reuniones para debatir importantes cuestiones normativas y establecer un consenso sobre la estrategia futura. La experiencia de este mecanismo en particular, así como de otros arreglos similares en distintos lugares, debe aprovecharse y aplicarse en otros casos en la medida de lo posible.

vi) *Establecer vínculos más estrechos en relación con la reforma del sector de la seguridad*: Se deben adoptar medidas para establecer vínculos más estrechos en lo relativo a la reforma del sector de la seguridad. La Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos han determinado que la reforma del sector de la seguridad es una importante cuestión política. Estas instituciones pueden aprovechar sus ventajas comparativas en la esfera política para proporcionar liderazgo y asesoramiento, como parte de un programa de gobernanza más amplio. Su proximidad y su familiaridad con la dinámica de la seguridad y la gobernanza en sus Estados miembros pueden aprovecharse para promover la adopción de principios y políticas fundamentales que sirvan de guía a las actividades de reforma del sector de la seguridad en el continente.

vii) *Establecer vínculos más estrechos para hacer frente a los desafíos transnacionales*: Las Naciones Unidas y la Unión Africana también deben fortalecer sus lazos para hacer frente a desafíos transnacionales como el terrorismo, el tráfico de drogas y otros tipos de tráfico ilícito y las consecuencias del cambio climático; esto es fundamental habida cuenta del carácter transfronterizo de esos desafíos. La Unión Africana ya ha adoptado varios instrumentos integrales para enfrentar esos desafíos como parte de sus programas de prevención estructural.

Cooperación sobre cuestiones intersectoriales

102. El establecimiento de una asociación estratégica requiere que las cuestiones relativas a la financiación (distribución de la carga) y la creación de capacidad se enmarquen en el contexto estratégico y político más amplio de la relación. Para hacer frente a los problemas derivados de las cuestiones intersectoriales, recomiendo que se adopten las siguientes medidas:

i) *Garantizar el desembolso previsible, sostenible y oportuno de los recursos prometidos*: Las Naciones Unidas y la Unión Africana deben esforzarse por garantizar el desembolso previsible, sostenible y oportuno de los recursos prometidos. La aplicación de las recomendaciones del informe Prodi es un primer paso fundamental en ese sentido. La experiencia del apoyo logístico financiado con cargo a los cuotas que las Naciones Unidas prestan a la AMISOM debe aprovecharse para promover la prestación de apoyo integral. La experiencia del fondo fiduciario para Somalia también puede servir para ilustrar las deficiencias de dichos arreglos. En general, los fondos fiduciarios no son una manera fiable de abordar la previsibilidad y la sostenibilidad de los recursos, que son los principales criterios en que se basa la Unión Africana cuando solicita la utilización de las cuotas de las Naciones Unidas para apoyar sus misiones. Por consiguiente, la utilización de las cuotas de las Naciones Unidas debe formar parte de la división del trabajo y la distribución de la carga

mencionadas en este informe, de conformidad con el espíritu del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

ii) *Abordar la cuestión del déficit conceptual en las consideraciones de creación de capacidad:* Ambas instituciones deben tener en cuenta la cuestión del déficit conceptual en su definición de creación de capacidad, así como en sus consideraciones sobre cómo desarrollar esa capacidad de manera eficaz. En ese sentido, reconozco la necesidad de que la Unión Africana dirija el proceso de definición de su enfoque de creación de capacidad, identificando las prioridades y los métodos de aplicación con parámetros y estrategias de evaluación propios.

iii) *Armonizar el apoyo a la creación de capacidad con las prioridades de la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos:* Deben continuar los esfuerzos para que las medidas de creación de apoyo a la capacidad de las Naciones Unidas, incluido el programa decenal de fomento de la capacidad, sean coherentes con las prioridades fijadas y acordadas por la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos, sobre la base de las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación de la estructura africana de paz y seguridad llevada a cabo por la Unión Africana en 2010. La hoja de ruta elaborada sobre la base de esta evaluación debe ser el punto de referencia de todos los agentes externos, incluidas las Naciones Unidas.

X. Observaciones

103. En los últimos años, y en particular desde que se presentó el informe Prodi, se han logrado progresos importantes en la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas. A este respecto, deseo expresar mi más sincero agradecimiento al Secretario General de las Naciones Unidas por su dedicación y sus esfuerzos constantes por mejorar la comprensión y la cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, así como al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por su persistente empeño en promover la paz y la seguridad en el continente. También deseo expresar mi reconocimiento al Gobierno de Sudáfrica, que ha aprovechado su condición de miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para promover el objetivo de fortalecer la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, en el contexto de una interpretación innovadora y con visión de futuro del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en consonancia con las decisiones pertinentes de la Unión Africana.

104. La relación entre la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas ha avanzado de manera considerable. Esto se manifiesta en las constantes iniciativas de creación de capacidad en una amplia gama de cuestiones, incluidas la mediación y el mantenimiento de la paz, así como en las medidas concretas que se han adoptado para celebrar consultas mutuas a distintos niveles y, en la medida de lo posible, para armonizar sus posiciones. También cabe señalar el fortalecimiento y la racionalización de la presencia de las Naciones Unidas en Addis Abeba mediante el establecimiento, desde julio de 2010, de la Oficina de las

Naciones Unidas ante la Unión Africana y la mejora de la coordinación sobre el terreno entre los representantes de ambas organizaciones.

105. Asimismo, quisiera destacar la colaboración entre los órganos normativos de la Unión Africana y las Naciones Unidas. El hecho de que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hayan institucionalizado su reunión consultiva anual es un indicio más de la conciencia compartida de que el logro de una paz y una seguridad duraderas en África exige que sumemos nuestros recursos y armonicemos nuestras posiciones. La UNAMID pone de relieve la importancia de la asociación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas. La Unión Africana está convencida de que las operaciones híbridas de mantenimiento de la paz y otros enfoques innovadores en el ámbito del mantenimiento, el establecimiento y la consolidación de la paz son el camino que debe seguirse en el futuro, dado que estas iniciativas conjuntas derivan su fuerza del carácter universal de las Naciones Unidas y de las ventajas que ofrece el regionalismo. Incluso en la cuestión más compleja de la financiación de las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana se han realizado progresos, aunque más lentamente que lo que desearía África. El conjunto de medidas de apoyo proporcionado a la AMIS antes de su transformación en una operación híbrida, y actualmente proporcionado a la AMISOM, indica que se está adoptando un enfoque más innovador respecto del mantenimiento de la paz y los problemas conexos.

106. Sin embargo, los considerables progresos logrados por ambas organizaciones no desvirtúan el hecho de que queda aún mucho por hacer. Al tiempo que redoblamos nuestros esfuerzos para impulsar esta asociación de colaboración, es importante cerciorarnos de que se sustente en una plataforma estratégica sólida que aproveche las ventajas comparativas de las dos organizaciones, pues somos conscientes de que la complejidad que caracteriza a los conflictos actuales significa que ninguna organización puede hacerles frente eficazmente por sí sola.

107. Estamos frente a un panorama de seguridad internacional en evolución constante que ha tenido profundas consecuencias en el continente africano. Los conflictos contemporáneos en África tienden a ser en su gran mayoría internos, originados a partir de problemas de gobernanza y con graves repercusiones regionales. La Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos que han demostrado su determinación renovada de enfrentar de una manera integral los problemas de paz y seguridad del continente, están en condiciones de desempeñar un papel fundamental a este respecto, tanto desde el punto de vista institucional como del normativo, y de una manera que fortalecería el sistema de seguridad colectiva.

108. Como bien señaló el Secretario General en su informe de octubre de 2010, “los complejos desafíos del mundo actual exigen la evolución y la renovación en la interpretación del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas”. Esta interpretación debe basarse en el reconocimiento pleno del papel fundamental que desempeñan organizaciones regionales como la Unión Africana, así como en el reconocimiento de que el apoyo prestado por las Naciones Unidas a la Unión Africana en cuestiones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es una parte integral de la seguridad colectiva prevista en la Carta de las Naciones Unidas. El establecimiento de la paz en África, un continente que, pese

a los importantes avances logrados en los últimos años, sigue siendo escenario del más alto porcentaje de conflictos en el mundo, requiere ese compromiso por parte del organismo mundial y su órgano encargado de adoptar decisiones en materia de paz y seguridad. Como la Unión Africana subrayó en el debate celebrado el 22 de octubre en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “necesitamos mejorar y renovar nuestra colaboración para enfrentar los desafíos actuales y dotarnos de la capacidad requerida para encarar las incertidumbres futuras. Tenemos que demostrar liderazgo y visión para adoptar las medidas audaces que exige la evolución del panorama internacional. Debemos cuidarnos de la engañosa comodidad que ofrece el *statu quo*, pues nos impide contemplar soluciones innovadoras y prever mejor el futuro”. Confío en que, mediante el trabajo conjunto, la Unión Africana y las Naciones Unidas lograrán enfrentar con éxito los problemas actuales.

109. En ningún otro ámbito es más apremiante la necesidad de un cambio de paradigma que en el mantenimiento de la paz. En los últimos años, la Unión Africana ha demostrado su mayor determinación y voluntad de desplegar operaciones de apoyo a la paz para ayudar a estabilizar entornos frágiles en donde suele no existir una clara diferencia entre un conflicto persistente y una situación en la que hay una paz que es preciso mantener, para proporcionar el respaldo que tanto necesitan las fuerzas de paz en su lucha por imponerse a grupos empeñados en proseguir las hostilidades en pos de ganancias limitadas a corto plazo, y para crear las condiciones necesarias para lograr una paz sostenible y una recuperación a largo plazo, incluso mediante el despliegue de operaciones de las Naciones Unidas. Es significativo que los despliegues sobre el terreno de la Unión Africana se denominen operaciones de apoyo a la paz y no operaciones de mantenimiento de la paz. Estamos convencidos de que, en Burundi y el Sudán en el pasado y en Somalia en la actualidad, la Unión Africana ha demostrado la validez de este enfoque.

110. Al mismo tiempo, tenemos importantes limitaciones en materia de recursos, logística y capacidad, lo que ha menoscabado la capacidad de las operaciones desplegadas para cumplir plenamente las tareas encomendadas y alcanzar sus objetivos. Sin embargo, no nos cabe duda de que vale la pena correr los riesgos inherentes a estas actividades, no solo para aprovechar las oportunidades de impulsar la paz que se presenten sino también para cumplir nuestra obligación y responsabilidad de proteger a las poblaciones vulnerables atrapadas en medio de cruentos conflictos. Con esto, la Unión Africana cumple su propio mandato y promueve los objetivos y principios consagrados en su Acta Constitutiva y otros instrumentos conexos y también actúa en nombre de las Naciones Unidas.

111. En este contexto, nunca se insistirá lo suficiente en la importancia de encontrar una solución duradera para la financiación de las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por la Unión Africana. Una y otra vez, la experiencia ha demostrado que el apoyo financiado con cargo a las cuotas de las Naciones Unidas es la respuesta más viable al desafío que se plantea, en especial cuando las operaciones en cuestión, como en el caso de la AMISOM, se realizan con el consentimiento del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, quisiera reiterar el llamamiento hecho por la Unión Africana al Consejo de Seguridad y a las Naciones Unidas en general para que examinen este tema con la urgencia y la flexibilidad necesarias, sobre la base de los conjuntos de medidas de apoyo proporcionados a la AMIS y la AMISOM y de otras experiencias pertinentes, de conformidad con su responsabilidad principal de mantener la paz y la seguridad internacionales.

112. Es importante situar el examen de la relación estratégica entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el contexto más amplio de la necesidad de llevar a cabo una reforma de las propias Naciones Unidas con el fin de reflejar adecuadamente la evolución del orden mundial. La Carta de las Naciones Unidas se redactó en una época en que prácticamente toda África y una gran parte del resto del mundo estaban todavía bajo dominio colonial, por lo que sus ideas y aspiraciones no se reflejaron en la estructura mundial forjada en 1945. África, que representa más del 60% de los asuntos de que se ocupa el Consejo de Seguridad, es el único continente que no tiene una representación permanente en ese órgano. En este sentido, quisiera reiterar la posición común de la Unión Africana sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas, resumida en el Consenso de Ezulwini de 2005, que continúa vigente. Si bien se siguen realizando esfuerzos para corregir esta situación, una asociación de colaboración fortalecida e innovadora, basada en el debido reconocimiento del papel que desempeña la Unión Africana, contribuiría a mejorar la eficacia y eficiencia de las iniciativas emprendidas por las Naciones Unidas, en particular por el Consejo de Seguridad, y promovería una mayor implicación de los países africanos.

113. La Unión Africana todavía es, sin la menor duda, una organización que se encuentra en proceso de transición con respecto a su predecesora, la Organización de la Unidad Africana, tanto en el plano conceptual como en términos prácticos. Sin embargo, pese a esto, su participación decidida en la gestión de la paz y la seguridad en el continente le ha dado gran visibilidad y ello ha generado unas expectativas que con frecuencia no concuerdan con su capacidad. De ahí la necesidad de redoblar los esfuerzos para dotar a la organización de recursos suficientes y mejorar su proceso de adopción de decisiones, con el fin de que pueda cumplir plenamente su mandato en el ámbito de la paz y la seguridad y ser un asociado eficaz de las Naciones Unidas y otros interesados internacionales.

114. A este respecto, debo insistir en la necesidad de recabar más recursos en el continente. La decisión de duplicar la transferencia obligatoria del presupuesto ordinario al Fondo para la Paz (del 6% al 12%), adoptada en agosto de 2009, constituye un paso en la dirección correcta. Sin embargo, es indudable que queda mucho por hacer. Por consiguiente, hago un llamamiento a los Estados miembros para que cumplan plenamente sus responsabilidades a este respecto y aporten más recursos para apoyar el programa de paz y seguridad de la Unión Africana, fortaleciendo así el sentido de identificación con las iniciativas de paz africanas. También aliento a los miembros del Consejo de Paz y Seguridad a que asignen al personal complementario necesario a sus misiones permanentes en Addis Abeba, incluidos oficiales militares. La capacidad de los miembros para participar plenamente en las actividades del Consejo de Paz y Seguridad potenciaría su asociación de colaboración con el Consejo de Seguridad, pues aseguraría su adecuada preparación para participar en los aspectos sustantivos de la relación.

115. Asimismo, deben adoptarse medidas concretas para fortalecer la relación entre el Consejo de Paz y Seguridad y los miembros africanos del Consejo de Seguridad. Ello contribuiría a que estas dos entidades fundamentales adopten posturas coherentes. Por consiguiente, es necesario alentar y apoyar la celebración de consultas periódicas entre la Presidencia del Consejo de Paz y Seguridad y esos miembros. A su vez, los miembros africanos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas deben continuar haciendo todo lo posible por promover las posiciones africanas en ese organismo.

116. Por su parte, la Comisión proseguirá e intensificará los esfuerzos emprendidos para poner plenamente en marcha la estructura africana de paz y seguridad sobre la base de la hoja de ruta acordada por la Unión Africana y las comunidades económicas regionales y los mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos. Como parte de las actividades posteriores a la celebración en 2010 del Año de la Paz y la Seguridad en África y en el marco de la campaña *Make Peace Happen* (Hagamos la paz), también procurará movilizar nuevos recursos mediante el establecimiento de alianzas innovadoras con la sociedad civil y el sector privado. También se adoptarán medidas para fortalecer la Misión Permanente de la Unión Africana ante las Naciones Unidas, como parte de una estrategia más amplia para consolidar la relación de la Unión Africana con las Naciones Unidas. Por último, la Comisión seguirá dedicando sus esfuerzos a la prevención de los conflictos, en particular la prevención estructural, utilizando eficazmente los componentes pertinentes de la estructura africana de paz y seguridad y aprovechando el sólido marco normativo de la Unión Africana en materia de gobernanza, derechos humanos y democracia.

Anexo II de la carta de fecha 9 de enero de 2012 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Sudáfrica ante las Naciones Unidas

Comunicado

En su 307ª reunión, celebrada el 9 de enero de 2012, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana examinó la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad y aprobó la siguiente decisión:

El Consejo,

1. **Toma nota** del *Informe del Presidente de la Comisión sobre la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad: hacia una mayor coherencia estratégica y política* [PSC/PR/2.(CCCVII)]. El Consejo **toma nota también** de las declaraciones del Comisionado para la Paz y la Seguridad, el Ministro de Relaciones Exteriores de Kenya, los representantes de Argelia, Egipto y Mozambique y los representantes de las Naciones Unidas, la Unión Europea, el Reino Unido y los Estados Unidos;

2. **Encomia** al Presidente de la Comisión por su informe amplio y prospectivo sobre la visión estratégica de la Unión Africana respecto de la cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad, publicado atendiendo a lo dispuesto en el párrafo 31 de la decisión Assembly/AU/Dec.338 (XVI), aprobada por la Asamblea de la Unión en su 16º período ordinario de sesiones, celebrado en Addis Abeba los días 30 y 31 de enero de 2011;

3. **Observa que** el Secretario General de las Naciones Unidas publicó, el 29 de diciembre de 2011, un informe sobre la cooperación de las Naciones Unidas con la Unión Africana en materia de paz y seguridad (S/2011/805) en el que presenta información actualizada sobre los esfuerzos conjuntos de la Unión Africana y las Naciones Unidas a este respecto y formula recomendaciones para seguir fortaleciendo la cooperación con la Unión Africana, sobre la base de su anterior informe de 14 de octubre de 2010 (S/2010/514), en el que destacó que “los complejos desafíos del mundo actual exigen la evolución y la renovación en la interpretación del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas”. El Consejo **expresa su agradecimiento** al Secretario General BAN Ki-moon por su determinación de colaborar estrechamente con la Unión Africana y por sus esfuerzos para fortalecer las anteriores iniciativas emprendidas por la Secretaría de las Naciones Unidas con miras a establecer una relación complementaria entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales;

4. **Observa con reconocimiento** la atención constante que el Consejo de Seguridad sigue prestando a la promoción de la paz y la seguridad en África, en el marco de su mandato en virtud de la Carta de las Naciones Unidas;

5. **Recuerda** sus anteriores comunicados y declaraciones de prensa sobre la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad, en particular su comunicado PSC/PR/Comm.(CLXXVIII) y su declaración de prensa PSC/PR/BR.2(CCVII), aprobados en sus reuniones 178ª y 206ª, celebradas los días 13 de marzo y 15 de octubre de 2009, respectivamente, en los que, entre otras cosas: i) acogió con

beneplácito el informe del Grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas (Grupo Prodi), establecido en virtud de la resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad con el fin de examinar las modalidades de apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz (A/63/666-S/2008/813); ii) destacó que los mecanismos regionales, en particular la Unión Africana, tienen un importante papel que desempeñar en la prevención, gestión y solución de los conflictos, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y iii) puso de relieve que el apoyo prestado por las Naciones Unidas a las organizaciones regionales en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales era una parte integral de la seguridad colectiva prevista en la Carta de las Naciones Unidas;

6. **Acoge con beneplácito** los progresos realizados en el seno de la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en cuestiones relativas a la paz y la seguridad, en el contexto del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y el artículo 17 del Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad;

7. **Reitera el agradecimiento de la Unión Africana** al Gobierno de la República de Sudáfrica por haber aprovechado, con arreglo a las decisiones pertinentes de la Unión Africana, las ocasiones en que ha sido miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para impulsar el objetivo de una mayor colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el contexto de una interpretación innovadora y con visión de futuro del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y **encomia** al Presidente Jacob Zuma por su compromiso personal en favor de esta iniciativa, como puso de manifiesto su decisión de presidir la próxima sesión del Consejo de Seguridad sobre esta cuestión, el 12 de enero de 2012;

8. **Observa** la estrecha cooperación que existe entre la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas, en particular la celebración de consultas entre altos funcionarios, el establecimiento del Equipo de Tareas conjunto, la celebración de reuniones periódicas entre servicios, la mayor coordinación sobre el terreno entre los representantes de la Unión Africana y las Naciones Unidas y las medidas adoptadas para poner en marcha el programa decenal para el fomento de la capacidad de la Unión Africana, así como la institucionalización de las reuniones consultivas anuales con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la cooperación en curso con la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas;

9. **Pone de relieve** la necesidad de adoptar enfoques innovadores en relación con el establecimiento y el mantenimiento de la paz, con el fin de abordar más eficazmente los problemas de paz y seguridad que enfrenta el continente, como el establecimiento de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID), la autorización del Consejo de Seguridad de un conjunto de medidas de apoyo a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM), el inicio de actividades de mediación conjunta y otras iniciativas diplomáticas. El Consejo **subraya** que estas modalidades de cooperación y otros enfoques innovadores proporcionan un marco para la colaboración entre ambas organizaciones en el futuro;

10. **Reconoce** que, si bien África ha realizado progresos importantes en su búsqueda de una paz, una seguridad y una estabilidad duraderas, sigue enfrentando serios problemas. A este respecto, el Consejo **pone de relieve nuevamente** la

necesidad de que todas las partes interesadas en el continente redoblen sus esfuerzos y la importancia fundamental del liderazgo y la implicación africanos, así como la necesidad de un mayor apoyo del resto de la comunidad internacional, en particular las Naciones Unidas, a la promoción de una paz y una seguridad duraderas;

11. **Reitera** la firme convicción de la Unión Africana de que, a partir de los progresos realizados y la experiencia adquirida, la Unión Africana y las Naciones Unidas necesitan reforzar su colaboración sobre la base de una interpretación innovadora, estratégica y con visión de futuro del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas a fin de promover con más eficacia la paz, la seguridad y la estabilidad en África, en particular en el contexto del entorno de seguridad cambiante y la complejidad de los problemas actuales, la formulación por la Unión Africana y sus mecanismos regionales de prevención, gestión y resolución de conflictos de un marco normativo e institucional amplio para hacer frente a las cuestiones relativas a la paz y la seguridad, y su proximidad y familiaridad con los problemas que afrontan los Estados miembros. A este respecto, el Consejo, si bien reconoce la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, **destaca** que los principios siguientes servirían de base para una asociación estratégica más eficaz entre la Unión Africana y las Naciones Unidas de un modo que aclare la relación entre las dos instituciones:

- i) El apoyo a la implicación africana en las iniciativas de paz en el continente, así como en el establecimiento de prioridades;
- ii) La aplicación flexible e innovadora del principio de subsidiaridad, que ocupa un lugar central del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, incluida la celebración de consultas antes de adoptar decisiones, la división del trabajo y el reparto de las responsabilidades;
- iii) El aprovechamiento de las ventajas comparativas, teniendo en cuenta la familiaridad de la Unión Africana y sus mecanismos regionales con la dinámica de los conflictos y su flexibilidad para hacer frente a los problemas de seguridad, incluida su capacidad para desplegar rápidamente operaciones de apoyo a la paz a fin de crear las condiciones propicias para el posterior despliegue de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, con arreglo a las recomendaciones que figuran en el informe del Grupo Prodi;

12. **Pone de relieve** la necesidad urgente de que la Unión Africana y las Naciones Unidas, tanto a nivel de sus secretarías como de sus órganos de decisión competentes, en particular en el marco de la próxima reunión del Equipo de Tareas conjunto que se celebrará durante la cumbre de la Unión Africana a fines de enero de 2012, entablen un diálogo serio para formular los principios que deberían sustentar su relación estratégica, a fin de armonizar mejor sus enfoques y métodos para enfrentar las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad en el continente;

13. **Reitera su compromiso**, en particular sobre la base de los comunicados de las reuniones consultivas con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de fortalecer su cooperación con este último, incluso mediante la celebración de reuniones anuales más estructuradas y sustantivas, consultas periódicas antes de adoptar decisiones sobre cuestiones de interés mutuo, una mayor interacción entre el Presidente del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la organización de misiones

conjuntas sobre el terreno para mejorar la sinergia en la supervisión, la evaluación de los resultados y las estrategias de respuesta;

14. **Reconoce** el papel importante que la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social pueden desempeñar en el fortalecimiento de la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, en particular teniendo en cuenta las funciones de supervisión de las cuestiones financieras que desempeña la Asamblea General y las funciones del Consejo Económico y Social, cuyo mandato abarca las esferas del desarrollo y la seguridad;

15. **Reitera su compromiso** de intensificar su cooperación con la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y **espera poder** aumentar la interacción con esta, teniendo presentes las iniciativas en curso de la Unión Africana para poner plenamente en marcha su marco normativo sobre reconstrucción y desarrollo después de los conflictos, incluidos el envío de misiones de evaluación a países que salen de una situación de conflicto y el inicio previsto de una iniciativa de solidaridad africana para recabar un mayor nivel de apoyo en el continente que complemente los esfuerzos internacionales;

16. **Subraya** la necesidad de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas responda mejor a las solicitudes presentadas por la Unión Africana en relación con determinadas situaciones de conflicto y crisis en África;

17. **Alienta** a la Comisión y a la Secretaría de las Naciones Unidas a que prosigan e intensifiquen sus esfuerzos para lograr una mayor coordinación y colaboración, en particular en la gestión de situaciones de conflicto y crisis concretas, cuestiones intersectoriales como la reforma del sector de la seguridad, los procesos de desmovilización, desarme y reintegración, el terrorismo y los delitos transnacionales, las armas pequeñas y las armas ligeras, los efectos del cambio climático en la paz y la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo después de los conflictos y la prevención estructural de los conflictos, así como la creación de capacidad, en el marco del programa decenal para el fomento de la capacidad de la Unión Africana y la hoja de ruta para la puesta en marcha de la estructura africana de paz y seguridad, aprobada por la Unión Africana y los mecanismos regionales tras el estudio de evaluación de la estructura realizado de julio a octubre de 2010 con el apoyo de la Unión Europea;

18. **Reitera su llamamiento** a las Naciones Unidas para que aborden de una manera sistemática la cuestión de la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de apoyo a la paz de la Unión Africana realizadas con el consentimiento del Consejo de Seguridad, mediante el uso de las cuotas de las Naciones Unidas, teniendo presente que, con sus operaciones de apoyo a la paz, la Unión Africana está contribuyendo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de una manera compatible con lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. A este respecto, el Consejo **destaca nuevamente** que el apoyo pleno a las recomendaciones que figuran en el informe del Grupo Prodi y su aplicación inmediata constituirían un primer paso decisivo en este sentido;

19. **Reafirma** la necesidad de movilizar una cantidad más importante de recursos en el continente para apoyar el programa de paz y seguridad de la Unión Africana. A este respecto, el Consejo **reitera el llamamiento** hecho en la cumbre extraordinaria de la Asamblea de la Unión, celebrada en Addis Abeba el 26 de mayo de 2011, para que todos los Estados miembros hagan contribuciones voluntarias al

Fondo para la Paz de la Unión Africana, y **alienta** a la Comisión a que prosiga e intensifique los esfuerzos ya iniciados, en el marco de la campaña *Make Peace Happen* (Hagamos la paz), para movilizar nuevos recursos mediante el establecimiento de asociaciones innovadoras con la sociedad civil y el sector privado, mientras se buscan soluciones más amplias en el marco del Grupo de personalidades eminentes de la Unión Africana encargado de buscar fuentes alternativas de financiación, dirigido por el ex-Presidente Olusegun Obasanjo y establecido en virtud de la decisión Assembly/AU/DEC.364 (XVII) aprobada por la Asamblea de la Unión en su 17º período ordinario de sesiones, celebrado en Malabo los días 30 de junio y 1 de julio de 2011;

20. **Alienta** a los miembros del Consejo de Paz y Seguridad a que doten a sus misiones permanentes ante la Unión Africana y las Naciones Unidas de personal y recursos suficientes para que puedan cumplir las responsabilidades que entraña su pertenencia a estos organismos, incluida la intensificación de la colaboración con las Naciones Unidas prevista en el artículo 5 2h) del Protocolo relativo al establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad;

21. **Destaca** la necesidad de fortalecer la relación y la coordinación entre el Consejo de Paz y Seguridad y los miembros africanos del Consejo de Seguridad, a fin de aumentar al máximo la eficacia y los efectos de la contribución de la Unión Africana en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. A este respecto, el Consejo **solicita** a la Comisión que le presente, a más tardar en mayo de 2012, propuestas sobre el modo de coordinar mejor las posiciones africanas en el Consejo de Seguridad y asegurar que refuercen las decisiones adoptadas por el Consejo de Paz y Seguridad y los demás órganos competentes de la Unión;

22. **Reitera además** la necesidad imperiosa de agilizar la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para poner fin al prejuicio histórico contra África en lo que respecta a la composición del Consejo de Seguridad, asegurando el principio de paridad y permitiendo que África ocupe el lugar que le corresponde en este órgano y afiance sus esfuerzos para hacer frente a los nuevos problemas de seguridad;

23. **Aguarda con interés** las medidas que adopte la Comisión para aumentar la capacidad de la Misión Permanente de Observación de la Unión Africana ante las Naciones Unidas a fin de que pueda desempeñar una función más eficaz en la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas y **solicita** a la Comisión que presente nuevas propuestas a los órganos competentes de la Unión en relación con el fortalecimiento de la Misión de la Unión Africana ante las Naciones Unidas;

24. **Solicita** al Presidente de la Comisión que transmita con carácter urgente el presente comunicado al Consejo de Seguridad y al Secretario General de las Naciones Unidas, antes de la sesión que el Consejo de Seguridad celebrará el 12 de enero de 2012 en Nueva York sobre la asociación de colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de la paz y la seguridad, que haga un seguimiento de todos los aspectos a que hace referencia y de las recomendaciones que figuran en su informe, y que cada seis meses le comunique los progresos logrados y los problemas enfrentados. El Consejo **solicita además** al Presidente de la Comisión que le informe acerca de los resultados de la sesión celebrada en Nueva York y le presente recomendaciones sobre el camino a seguir;

25. **Decide** seguir ocupándose activamente de la cuestión.