



Consejo de Seguridad

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

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

Tengo el honor de transmitir adjunta la nota conceptual para el quinto debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de 2015, que se celebró del 31 de julio, sobre el tema “La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA): una ‘operación de mantenimiento de la paz’ en un entorno de lucha contra el terrorismo” (véase el anexo).

Agradecería que la presente carta y su anexo se señalaran a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y se publicaran como documento del Consejo.

(Firmado) Mahamat Zene **Cherif**
Presidente

Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre
las Operaciones de Mantenimiento de la Paz



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

Nota conceptual para el debate temático del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz sobre el tema “La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí: una ‘operación de mantenimiento de la paz’ en un entorno de lucha contra el terrorismo”, 31 de julio de 2015

El 31 de julio de 2015, el Chad, en su calidad de titular de la Presidencia del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz celebrará un debate temático sobre “La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA): una ‘operación de mantenimiento de la paz’ en un entorno de lucha contra el terrorismo”. El debate reunirá a los miembros del Consejo de Seguridad y a diversos Estados Miembros, incluidos países que participan en los esfuerzos por estabilizar Malí. Han sido invitados a informar al Grupo de Trabajo Dmitry Titov, Subsecretario General para el Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Smaïl Chergui, Comisionado para la Paz y la Seguridad de la Unión Africana, Mick Lorentzen, Director de la División de Operaciones Regionales del Departamento de Seguridad, Alexis Lamek, Representante Permanente Adjunto de Francia ante las Naciones Unidas, y Sékou Kassé, Representante Permanente de Malí ante las Naciones Unidas.

Contexto

El Gobierno de Malí y los principales movimientos armados presentes en el norte del país firmaron recientemente el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí^a. Este acuerdo político representa otro paso importante en el camino a la paz sostenible en el país. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), que lleva desplegada en el país desde abril de 2013, desempeñó un papel importante en el proceso que condujo a la firma de este acuerdo y se espera que tenga un papel igualmente importante en su aplicación.

A pesar de estos avances en el frente político, Malí sigue afrontando problemas de seguridad muy graves. De hecho, varios grupos terroristas^b y delictivos operan en la parte septentrional del país y la inseguridad afecta ahora a regiones del centro y el sur de Malí que antes eran estables. Por otra parte, la

^a El 20 de junio de 2015, firmó el Acuerdo la Coordinadora de Movimientos de Azawad, un grupo en el que convergen los movimientos separatistas, y este hecho marcó el inicio de su aplicación.

^b La lista establecida y actualizada por el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas indica que hay 24 entidades asociadas con Al-Qaida en África, de las cuales 7 están activas en Malí.

capital, Bamako, también vive bajo la amenaza creciente de ataques terroristas^c. Las operaciones de guerrilla, los atentados suicidas, los atentados con coches bomba y los incidentes con artefactos explosivos improvisados son cada vez más frecuentes en diversas partes del país. Las amenazas asimétricas que representan estos grupos hacen peligrar seriamente los avances logrados con mucho esfuerzo.

El número total de bajas en actos hostiles desde que comenzó el despliegue de la MINUSMA asciende a 42 efectivos de mantenimiento de la paz muertos y 166 heridos. Los artefactos explosivos improvisados representan la principal amenaza para la seguridad del personal de la MINUSMA, ya que han causado más del 60% de los fallecidos y más del 90% de los heridos. Sin embargo, se observa que los ataques tienden a ser cada vez más sofisticados, como emboscadas y ataques suicidas con vehículos. Las tendencias son más preocupantes que las cifras: de los 61 incidentes con artefactos explosivos improvisados que se registraron durante el periodo comprendido entre enero y mayo de 2015, casi la mitad tenía por objetivo la MINUSMA o le causó daños. Junto con las tropas de la MINUSMA, el personal civil de las Naciones Unidas también está expuesto a riesgos colaterales, ya que los grupos extremistas consideran a las Naciones Unidas uno de sus objetivos estratégicos. Es justo afirmar que el contexto en que está desplegada la MINUSMA hoy en día es uno de los más inestables para una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Malí: ¿un entorno de mantenimiento de la paz o de imposición de la paz?

En esta situación, algunos comienzan a plantear si Malí todavía reúne los requisitos de un entorno de mantenimiento de la paz cuando hay tan poca paz que mantener. En su informe titulado “Aunar nuestras ventajas en pro de la paz: política, alianzas y personas” (véase A/70/95-S/2015/446), el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz distinguió entre los mandatos o entornos de aplicación de acuerdos de paz y de gestión de conflictos. Cabe afirmar que la MINUSMA cuenta con un mandato de aplicación de la paz, pero está desplegada en un entorno de gestión de conflictos. Esta discrepancia plantea serios problemas porque los conceptos, los instrumentos, la doctrina y las estructuras de las misiones que se han desarrollado para la aplicación de la paz no sirven en entornos de gestión de conflictos.

Los entornos inestables son idóneos para los grupos terroristas y delictivos como los que operan en Malí. Por lo tanto, no es de extrañar que ambos colaboren en ocasiones. Sus ideologías y las ganancias que obtienen de las actividades ilícitas hacen que se muestren reacios a participar en las conversaciones de paz. Tienden a ver las iniciativas de paz como una amenaza, por lo que son mucho menos proclives a embarcarse en negociaciones de paz y procesos políticos. La frontera borrosa que separa los grupos terroristas de los grupos delictivos hace difícil determinar si las amenazas dirigidas a la MINUSMA responden a motivos ideológicos o delictivos.

Francia desplegó la Operación Barkhane —sucesora de la Operación Serval, que comenzó en enero de 2013— con el fin de neutralizar a los elementos terroristas que actúan en la región del Sahel, en particular en Malí. La Operación Barkhane

^c Cinco personas murieron en un ataque perpetrado por un grupo armado en un restaurante situado en pleno corazón de Bamako el 7 de marzo de 2015 y posteriormente se encontró en la capital un importante depósito oculto de armas que suscitó el temor de que hubiera células durmientes.

tiene el mandato de realizar tareas de lucha contra el terrorismo y, junto con las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, está combatiendo a esos grupos en primera línea.

La Misión de Formación de la Unión Europea en Malí, que se puso en marcha el 18 de febrero de 2013, se encarga de la instrucción de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses para ayudarlas a recuperar la autoridad sobre el territorio nacional y neutralizar a los elementos perturbadores. Desde el 15 de enero de 2015, la Unión Europea tiene desplegada la Misión de Creación de Capacidad de la Unión Europea en Malí, cuyo objetivo es reformar la policía, la gendarmería y la guardia nacional de Malí.

Por su parte, la MINUSMA no participa en operaciones de ofensiva de lucha contra el terrorismo. Desde la aprobación de la resolución 2227 (2015) del Consejo de Seguridad el 29 de junio de 2015, tiene el mandato de apoyar, vigilar y supervisar la aplicación del acuerdo de alto el fuego; apoyar la aplicación del Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí; interponer sus buenos oficios y realizar actividades de fomento de la confianza y de facilitación en los planos nacional y local; proteger a la población civil y estabilizar los principales centros de población; promover y proteger los derechos humanos; contribuir a la creación de un entorno seguro para los proyectos encaminados a estabilizar el norte; proteger al personal de las Naciones Unidas, en particular a su personal uniformado, y las instalaciones y el equipo; y ayudar a las autoridades de Malí a proteger contra ataques los lugares de importancia cultural e histórica del país. No obstante la MINUSMA desarrolla su labor en paralelo con la Operación Barkhane y las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses, colaborando en ocasiones con ellas, aunque no en operaciones de ofensiva. Además, su mandato comprende tareas como la protección de la población civil y del personal de las Naciones Unidas, que pueden exigir medidas preventivas susceptibles de ser vinculadas indirectamente a la lucha contra el terrorismo y la imposición de la paz.

Los efectos del entorno violento de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí

Si se mantiene abierto el debate sobre si Malí debe o no ser considerado un entorno de mantenimiento de la paz, es imposible negar los efectos muy concretos que tienen las amenazas asimétricas sobre todos los aspectos del mandato de la Misión.

Efectos operacionales

Las amenazas asimétricas perjudican la eficacia operacional de la MINUSMA principalmente restringiendo la capacidad y la voluntad del personal uniformado y no uniformado de salir de sus bases. Como consecuencia de ello, se reducen los contactos entre los agentes locales y el personal de la Misión y se pone en peligro la ejecución de tareas cruciales encomendadas, como la protección de los civiles y la supervisión del alto el fuego. Las amenazas asimétricas también hacen peligrar las cadenas de suministro logístico, y esto compromete la capacidad de la MINUSMA de mantener o realizar patrullas en algunas zonas remotas. Por último, este tipo de amenaza tiende a aumentar el número de reservas operacionales formuladas por los contingentes que ya están desplegados.

Efectos políticos

Las dificultades operacionales suelen tener consecuencias políticas; los efectos operacionales mencionados de las amenazas asimétricas para la MINUSMA pueden socavar, y en cierta medida ya lo han hecho, la credibilidad de la Misión ante la población local y ante algunos grupos que participan en el proceso político. Además, esas amenazas también desalientan a los Estados Miembros de aportar contingentes a la Misión, debido al deterioro de la situación de la seguridad.

Efectos financieros

Las amenazas asimétricas entrañan medidas que resultan costosas, como las medidas de protección. También requieren capacitación, por ejemplo, sobre la forma de hacer frente a los artefactos explosivos improvisados, y equipo especializado para el personal sobre el terreno, al tiempo que se siguen necesitando costosos elementos para facilitar las actividades de apoyo a la Misión, como aeronaves para el transporte de personal o para evacuaciones médicas y de víctimas. En ocasiones, las amenazas asimétricas obligan a la MINUSMA a estudiar la retirada de los activos de la Misión para emplazarlos en zonas más seguras. Por último, esas amenazas suelen causar la destrucción de la infraestructura y el equipo.

Próximas tareas

El Consejo de Seguridad desempeñará un papel importante ayudando a la MINUSMA a adaptarse a las dificultades de seguridad que afronta en Malí. Queda abierto el debate de varias recomendaciones que el Consejo podría considerar:

- a) Intensificar las consultas con los países que aportan o podrían aportar contingentes y fuerzas de policía a fin de encontrar medios eficaces e innovadores para reforzar las capacidades y aumentar su interoperabilidad;
- b) Velar por que todos los países que aportan contingentes y fuerzas de policía entiendan bien las reglas de enfrentamiento y de intervención y el concepto de las operaciones de la MINUSMA, así como los riesgos que entraña el despliegue de personal sobre el terreno. Los contingentes militares y las unidades de policía deberían estar preparados para responder a situaciones de seguridad complejas: las reservas deberían ser lo más limitadas posible y ser transmitidas al Comandante de la Fuerza de manera oportuna;
- c) Alentar las iniciativas bilaterales y multilaterales encaminadas a adiestrar y equipar a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses para operar en entornos asimétricos, incluso en operaciones de lucha contra el terrorismo;
- d) Alentar las iniciativas bilaterales y multilaterales encaminadas a adiestrar y equipar a los contingentes militares y las unidades de policía de la MINUSMA actuales y futuros para operar en entornos asimétricos;
- e) Apoyar iniciativas regionales dirigidas a mejorar la situación de la seguridad, incluso con tareas de lucha contra el terrorismo, a través del Proceso de Nuakchot sobre el fortalecimiento de la cooperación en materia de seguridad y la puesta en marcha de la Estructura Africana de Paz y Seguridad en la región sahelosahariana;

f) Seguir concentrando los esfuerzos políticos de la Misión en mejorar las condiciones políticas en Malí con el fin de procurar que la situación pase de un contexto de gestión de conflicto a un contexto de aplicación de la paz;

g) Intensificar los esfuerzos para comunicar mejor a la población maliense la clara división del trabajo y la delimitación de funciones entre la MINUSMA y los demás agentes internacionales que participan en tareas relacionadas con la seguridad en Malí, especialmente la Operación Barkhane, y las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses;

h) Continuar sensibilizando a la Quinta Comisión de la Asamblea General y la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto acerca de los efectos financieros del contexto maliense sobre las necesidades presupuestarias de la Misión;

i) Seguir colaborando con el Gobierno de Malí sobre las formas de desarrollar la capacidad interna para hacer frente a los desafíos presentes y futuros en materia de seguridad en un entorno posterior a la MINUSMA.
