



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/24868
30 de noviembre de 1992
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

CARTA DE FECHA 29 DE NOVIEMBRE DE 1992 DIRIGIDA AL PRESIDENTE DEL
CONSEJO DE SEGURIDAD POR EL SECRETARIO GENERAL

Tengo el honor de referirme a mi carta de 24 de noviembre de 1992 (S/24859) en la que transmitía al Consejo de Seguridad un informe sobre el deterioro de la situación en Somalia, con particular referencia a los factores que estaban impidiendo que la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM) cumpliera el mandato que le había encomendado el Consejo de Seguridad.

Me refería especialmente a la actual falta de un gobierno en Somalia, a la falta de cooperación de las diferentes facciones con la ONUSOM, y a las extorsiones, los chantajes y los robos a que estaba sometido el esfuerzo de socorro internacional, así como a los repetidos ataques contra el personal y el equipo de las Naciones Unidas y de otros organismos de socorro.

En el último párrafo de mi carta indicaba que me estaba ocupando con carácter urgente de este problema y que no excluía la posibilidad de que fuera necesario revisar las premisas y los principios básicos de la actuación de las Naciones Unidas en Somalia.

Los miembros del Consejo de Seguridad examinaron mi carta durante las consultas oficiosas celebradas el 25 de noviembre de 1992. Manifestaron la opinión de que la situación que había descrito era intolerable. Expresaron dudas acerca de si los métodos empleados por las Naciones Unidas hasta la fecha podrían someter esa situación a control. Se manifestó un firme apoyo a mi opinión de que había llegado el momento en que era necesario aplicar el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En consecuencia, los miembros del Consejo acogieron favorablemente mi propuesta de que se volvieran a examinar las premisas y los principios básicos y me pidieron que presentara recomendaciones concretas sobre cómo podrían las Naciones Unidas poner remedio a la actual situación.

En mi presente carta someto cinco opciones a la consideración del Consejo de Seguridad. Todas ellas abordan la cuestión humanitaria inmediata, a saber, la cuestión de cómo crear las condiciones para la entrega ininterrumpida de los suministros de socorro a la hambrienta población de Somalia. Es necesario tener presente, sin embargo, que se trata sólo de una parte, aunque la más apremiante, del problema de Somalia y que también es preciso esforzarse por crear las condiciones políticas para que Somalia pueda empezar a resolver sus

problemas políticos y a rehabilitar su economía. Esto forma parte integrante del mandato de la ONUSOM y conviene que las futuras medidas encaminadas a proteger los suministros de socorro humanitario vayan acompañadas de continuos esfuerzos por promover la reconciliación nacional. En mi carta de 24 de noviembre expresaba la esperanza de que en la reunión técnica que se va a celebrar en Addis Abeba del 3 al 5 de diciembre de 1992 no sólo se examinen las cuestiones humanitarias, sino que se procure también iniciar el proceso de reconstrucción de una sociedad civil.

La primera opción consistiría en proseguir e intensificar mis esfuerzos de los últimos meses para desplegar aproximadamente 4.200 efectivos de la ONUSOM tal como se autorizaba en la resolución 775 (1992) del Consejo de Seguridad, de 28 de agosto de 1992, y en la carta que me dirigió el Presidente del Consejo el 8 de septiembre de 1992 (S/24532). Con arreglo a esta opción, la ONUSOM se seguiría guiando por los principios y las prácticas vigentes de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Esto significa que no se desplegaría sin el acuerdo de las autoridades de facto en cada lugar donde tuviera que actuar y que no utilizaría la fuerza salvo en legítima defensa, aunque la legítima defensa, como en la situación actual, puede considerarse que abarca situaciones en que personas armadas tratan por la fuerza de evitar que cumpla su mandato.

Sin embargo, la conclusión que surgía claramente de mi carta de 24 de noviembre de 1992 y de las deliberaciones al respecto celebradas por el Consejo de Seguridad al día siguiente es que la situación de Somalia se ha deteriorado más allá del punto en que puede ser sometida a un tratamiento de mantenimiento de la paz. Varias de las autoridades de facto, con inclusión en especial del General Aidid, se han negado a acceder al despliegue de efectivos de las Naciones Unidas en las zonas en las que más agudamente se siente la necesidad de un socorro humanitario. Incluso en los casos en que han accedido, su cooperación posterior con la ONUSOM ha sido, como máximo, esporádica y, tal como ellas mismas han admitido, no han ejercido con eficacia su autoridad sobre todos los elementos armados en las zonas que pretenden controlar. En Mogadishu, por ejemplo, ni el Sr. Ali Mahdi ni el General Aidid admiten la responsabilidad por las fuerzas que han estado atacando con morteros y cohetes al batallón pakistaní y que bombardearon hace pocos días un buque del Programa Mundial de Alimentos. La realidad es que en el momento presente son muy pocas las autoridades en Somalia con quienes una fuerza de mantenimiento de la paz puede negociar con la debida seguridad una base convenida para sus operaciones.

En consecuencia, me confirmo en la opinión de que proseguir la operación de las Naciones Unidas en Somalia en su forma actual y en las circunstancias presentes no sería una respuesta adecuada a la crisis humanitaria en Somalia.

Una segunda opción sería abandonar la idea de utilizar personal militar internacional para proteger las actividades humanitarias, retirar los elementos militares de la UNUSOM y dejar que los organismos humanitarios negociaran los mejores acuerdos posibles con las diferentes facciones y los jefes de los clanes. Cuando propuse por primera vez, en mi informe de 21 de abril de 1992 (S/23829) el despliegue de "personal de seguridad" en

Somalia, algunos organismos humanitarios expresaron la opinión de que la incorporación de personal militar de las Naciones Unidas a una situación ya compleja aumentaría los peligros que afrontaban. Otros organismos, en cambio, han presionado para que la presencia militar de las Naciones Unidas sea mayor y más eficaz.

La experiencia de los últimos meses ha sido que, sin una protección militar internacional, los organismos se han visto obligados a pagar lo que es, de hecho, un soborno a las diversas facciones, clanes y subclanes. Si la comunidad internacional tuviera que dejar que esto continúe, se metería en un proceso sin fin en el que una proporción cada vez menor de la ayuda que facilita llegaría a los grupos vulnerables y en el que un comercio ilegal de esa ayuda se transformaría, aún más que en la actualidad, en la base de la economía de Somalia. Ese resultado induciría a una mayor fragmentación y acabaría con las esperanzas de una reconciliación nacional.

Aun reconociendo que las expectativas que había depositado en la ONUSOM no se han cumplido, estoy convencido más que nunca de la necesidad de que se despliegue en Somalia personal militar internacional. Las dificultades actuales se deben no a su presencia, sino a que los efectivos no son suficientes y no disponen del mandato adecuado. Por consiguiente, excluyo la opción de la retirada.

Las consideraciones precedentes me han llevado a la conclusión de que el Consejo de Seguridad no tiene ahora más remedio que adoptar medidas más rigurosas para garantizar las operaciones humanitarias en Somalia. En la parte restante de la presente carta someto a la evaluación y decisión final del Consejo de Seguridad tres opciones distintas todas las cuales entrañan el posible uso de la fuerza por las Naciones Unidas y por los Estados Miembros autorizados para utilizarla por el Consejo de Seguridad.

Actualmente no existe ningún gobierno en Somalia que pueda solicitar y autorizar el uso de la fuerza. Por lo tanto, sería necesario que el Consejo de Seguridad determinara que existe, con arreglo al Artículo 39 de la Carta, una amenaza a la paz, como resultado de las repercusiones del conflicto somalí en toda la región, y decidiera qué medidas se deben adoptar para mantener la paz y la seguridad internacionales. El Consejo debería asimismo determinar que las medidas no militares a que se refiere el Capítulo VII no son adecuadas para hacer efectivas las decisiones del Consejo.

El objetivo de cada una de las tres opciones que implicaría la posibilidad del empleo de la fuerza sería asegurar con carácter duradero que se pusiera fin a la violencia actual contra las actividades internacionales de socorro. Para lograrlo, sería necesario neutralizar y someter a control internacional el armamento pesado de las facciones organizadas y desarmar a las fuerzas irregulares y las bandas. Debe señalarse que esas medidas ayudarían de facto a lograr una cesación del fuego entre las facciones en guerra y que ello sería un factor positivo en el contexto de la reconciliación nacional.

En este momento desearía formular otra observación común a estas tres opciones. Se refiere a la seguridad de los aproximadamente 400 efectivos

/...

civiles internacionales (de la UNUSOM y de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que se ocupan de las tareas de socorro) y los 550 efectivos militares de la UNUSOM que ya se hallan en Somalia. Su seguridad ya está amenazada como resultado de recientes especulaciones públicas acerca de una intervención militar. Es imperativo que los planes de un enfoque más vigoroso comprendan disposiciones adecuadas para garantizar su seguridad.

La tercera opción consistiría en que la UNUSOM realizara una demostración de fuerza en la ciudad de Mogadishu, con objeto de crear en ella condiciones para la entrega segura de la ayuda humanitaria y para disuadir a las facciones y a otros grupos armados en la ciudad y en otras partes de Somalia de negar su cooperación a la ONUSOM. Se basaría en la creencia que sostienen algunos de los expertos, aunque no en absoluto todos, en Somalia de que una demostración decidida de fuerza, y de ser necesario el uso de la fuerza, por la ONUSOM sería suficiente para convencer a quienes actualmente se dedican a hacer uso indebido y a explotar las actividades internacionales de socorro para que cesen en sus actividades ilegales.

Después de que mi Asesor Militar visitara Somalia hace poco, le pedí que definiera varios escenarios para una acción más vigorosa de la ONUSOM. En el contexto de una posible demostración de fuerza en Mogadishu, me advirtió de que las armas a disposición de las diversas facciones y de los grupos armados no son despreciables:

"Las tropas que se encuentran en la ciudad ascienden a varios miles de hombres si se cuentan todos los planes, subplanes y bandoleros que actúan por su cuenta y riesgo. Sólo en Mogadishu Sur hay aproximadamente hay aproximadamente 150 vehículos 'técnicos'. Cada vehículo porta una ametralladora pesada o un cañón antitanque sin retroceso de 106 milímetros. Cada uno de esos vehículos transporta de ocho a 12 soldados, armados fundamentalmente con fusiles AK 47 y G3 y armas RPG-7 antivehículos acorazados. Las fuerzas locales no tienen uniformes ni comunicaciones. Los vehículos son diferentes tipos, colores, chasis y formas. No se conoce el estado de adiestramiento de esas tropas, pero casi todas parecen tener algún tipo de experiencia en combate y saben manejar todas sus armas. Las condiciones en que se encuentran éstas son sorprendentemente buenas; las municiones son antiguas, pero abundantes y siguen en estado operacional. Además, tienen varios vehículos acorazados de ruedas en condiciones operacionales, con cañones de 20 mm, y camiones volquete con ametralladoras antiaéreas de doble tubo, de 30 mm. Hay que suponer que en Mogadishu Norte existe una fuerza militar equivalente. Ambas partes tienen capacidad de fuego indirecto (morteros, cañones de campaña y cohetes no dirigidos)."

Si el Consejo de Seguridad se decidiera por esta tercera opción, desearía convencerse de que una demostración de fuerza en Mogadishu lograría crear condiciones en toda Somalia para la entrega segura de los suministros de socorro. No se puede poner fin a la hambruna más que si los organismos de socorro pueden utilizar todos los puertos y aeropuertos del país y si tienen un acceso sin obstáculos a todos los lugares en que existe necesidad. Quizá haya motivos para dudar de que el éxito de una operación en Mogadishu bastaría

/...

para persuadir a las facciones y a los grupos armados en otras partes del país para que modificaran su comportamiento y renunciaran a los considerables beneficios materiales que obtienen gracias al mal uso que hacen actualmente de las actividades internacionales de socorro. En consecuencia, me siento inclinado a pensar que para que esas medidas sean eficaces quizá haga falta una operación a escala de todo el país. Se trataría de una importante empresa militar y crearía muchos problemas difíciles, especialmente en lo que respecta a organización, mando y control.

Otra posibilidad - que constituiría la cuarta opción - serían una operación de imposición del orden en todo el país realizada por un grupo de Estados Miembros autorizado para ello por el Consejo de Seguridad.

A este respecto, deseo informar a los miembros del Consejo de que el 25 de noviembre de 1992 recibí una visita del Sr. Lawrence Eagleburger, Secretario de Estado interino de los Estados Unidos de América, quien me comunicó que si el Consejo de Seguridad decidiera autorizar a Estados Miembros a utilizar la fuerza para garantizar la entrega de suministros de socorro al pueblo de Somalia, los Estados Unidos estarían dispuestos a adoptar la iniciativa de organizar y desempeñar el mando de una operación de ese tipo en la cual participaran también otros Estados Miembros.

Si los miembros del Consejo de Seguridad se manifestaran partidarios de esa opción, aconsejaría que el Consejo tratase de ponerse de acuerdo con los Estados Miembros que realizarían la operación acerca de los medios de reconocer el hecho de que ésta estaba autorizada por el Consejo de Seguridad y de que, en consecuencia, el Consejo de Seguridad tenía un interés legítimo por la forma en que se realizara la operación.

Cabría estudiar varias posibilidades. En la resolución de autorización se podría subrayar que la operación militar se autorizaba en apoyo del mandato más amplio confiado al Secretario General de aportar ayuda humanitaria y promover la reconciliación y la reconstrucción nacionales en Somalia. La autorización inicial podría indicar un período específico de tiempo y se podría pedir a los Estados Miembros interesados que rindiesen al Consejo de Seguridad informes periódicos, sobre la base de los cuales el Consejo examinaría, a intervalos específicos, la autorización que había dado para que se realizara la operación. En esa resolución también se podría indicar que el objetivo de la operación era resolver el problema inmediato de seguridad y que se vería sucedida por una operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, organizada de forma convencional, en cuanto se hubiera desarmado a los grupos irregulares y sometido a control internacional las armas pesadas de las facciones organizadas. En la resolución también se podría estipular que la operación se realizaría con el pleno respeto de las normas aplicables de derecho humanitario. El Consejo de Seguridad, o el Secretario General en su nombre, podrían asignar un grupo reducido de enlace al cuartel general de la operación sobre el terreno. El Consejo podría designar a una comisión especial de algunos de sus miembros que visitarían la operación sobre el terreno de tiempo en tiempo. Si los miembros del Consejo de Seguridad se deciden por esa cuarta opción, quizá deseen reflexionar sobre estas ideas.

/...

Una quinta opción, que sería coherente con la reciente expansión de las funciones de la Organización en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y que reforzaría su evolución a largo plazo como sistema eficaz de seguridad colectiva, consistiría en una operación de imposición del orden en todo el país que se realizaría bajo el mando y el control de las Naciones Unidas. Ese mando y ese control los podría ejercer el Secretario General, conforme a un mandato del Consejo de Seguridad, en virtud de una disposición análoga a la aplicada en las operaciones de la Organización de mantenimiento de la paz, o conforme a otro tipo de disposición que decidiera el Consejo de Seguridad. La Secretaría, que ya está abrumada con la gestión de unos compromisos de mantenimiento de la paz muy ampliados, no dispone actualmente de la capacidad para mandar y controlar una operación de imposición del orden de las dimensiones y la urgencia que exige la actual crisis en Somalia. En consecuencia, los Estados Miembros que contribuyeran tropas a esa operación tendrían que aportar personal, no sólo para el cuartel general sobre el terreno, sino también a Nueva York, donde haría falta mucho más personal. Esos Estados Miembros también tendrían que estar dispuestos a aceptar que las Naciones Unidas desempeñaran el mando de la operación y la controlaran y que los oficiales de estado mayor que aportaran sobre el terreno y a Nueva York recibieran sus órdenes de las Naciones Unidas, y no de sus autoridades nacionales.

Se trata de aspectos que a algunos Estados Miembros quizá les resultaría difícil aceptar cuando podrían estar en juego muchas vidas y una gran cantidad de material valioso. Quienes considerasen imposible aceptarlos podrían, de todos modos, apoyar la operación mediante la aportación de apoyo logístico bajo el mando y el control nacionales. Pero el Consejo de Seguridad tendría que estar convencido de que se dispondría de tropas suficientes en esas condiciones para una operación en la escala que es necesaria en Somalia.

En resumen, recomiendo que el Consejo de Seguridad adopte con gran rapidez una decisión para ajustar su enfoque a la crisis de Somalia. Esa crisis es resultado del hecho de que Somalia se ha convertido en un país sin gobierno ni otras autoridades políticas con las cuales se pueda negociar la base para actividades humanitarias. El aspecto central de la acción inmediata del Consejo sería crear condiciones en las cuales se puedan entregar suministros de socorro a quienes los necesitan. La experiencia ha demostrado que esto no se puede realizar mediante una operación de las Naciones Unidas basada en los principios reconocidos del mantenimiento de la paz. Ya no existe más alternativa que recurrir al Capítulo VII de la Carta. Paralelamente, también deben adoptarse medidas para promover la reconciliación nacional y así eliminar los principales factores que han creado la emergencia humanitaria. Si se adoptan medidas de fuerza, debe ser preferiblemente bajo el mando y el control de las Naciones Unidas. Si ello no es viable, otra posibilidad sería una operación realizada por Estados Miembros que actuarían con la autorización del Consejo de Seguridad. En ambos casos, los objetivos de la operación deben estar definidos con exactitud y tener un plazo limitado, a fin de preparar la vía hacia el retorno del mantenimiento de la paz y de la edificación de la paz después de los conflictos.

Señor Presidente, agradecería que se sirviera señalar el contenido de la presente carta a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad. Por mi parte, y de conformidad con la resolución 733 (1992) de 23 de enero de 1992 y resoluciones ulteriores del Consejo de Seguridad, me propongo comunicar a los jefes de la Organización de la Unidad Africana, la Liga de los Estados Arabes y la Organización de la Conferencia Islámica mi evaluación de la situación actual en Somalia.

(Firmado) Boutros BOUTROS-GHALI
