



**Asamblea General  
Consejo de Seguridad**

Distr. general  
31 de diciembre de 2008  
Español  
Original: inglés

**Asamblea General**  
**Sexagésimo tercer período de sesiones**  
Tema 31 del programa  
**Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones  
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos**

**Consejo de Seguridad**  
**Sexagésimo tercer año**

**Cartas idénticas de fecha 24 de diciembre de 2008 dirigidas  
al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del  
Consejo de Seguridad por el Secretario General**

Tengo el honor de hacer referencia a la resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad, relativa a la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en la cual el Consejo acogió con satisfacción mi propuesta de establecer un grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas para examinar las modalidades de apoyo a las misiones de mantenimiento de la paz establecidas bajo un mandato de las Naciones Unidas.

Querría comunicarle que el grupo, constituido el 12 de septiembre de 2008, ha concluido su labor y me ha presentado su informe, que me complace transmitirles para que sea distribuido como documento de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad.

*(Firmado)* **Ban Ki-moon**



## Prólogo

1. La paz no impera todavía en muchas partes de África. Desde el Cuerno de África hasta los Grandes Lagos y el África occidental el conflicto es endémico. La estabilidad política sigue en peligro por más que en los últimos años se haya avanzado en el camino hacia la paz y hacia el crecimiento económico.
2. El costo del conflicto es la muerte de millones. Además, la inseguridad general inhibe el desarrollo económico e impone una enorme carga financiera a la comunidad internacional. Los problemas conexos de destrucción de infraestructura, amenaza ambiental, desplazamientos, enfermedades o heridas hacen que las secuelas del conflicto sean más dañinas y más duraderas que el propio conflicto.
3. No se trata de un problema exclusivamente africano, pero es en África donde se siente con mayor severidad. También porque se trata de África, el volumen y la escala de las dificultades hacen que no siempre atraigan la atención que merecen. Así, muchos intentos de la comunidad internacional por reducir la pobreza en África muchas veces no alcanzan sus objetivos, y ello se ve agravado por la falta de gobernanza, la corrupción, el clientelismo, la educación deficiente y la insuficiencia de los servicios sociales y de salud, que perpetúan un círculo vicioso de pobreza y violencia.
4. La capacidad militar puede formar parte de alguna solución, pero la paz en el continente africano no podrá alcanzarse exclusivamente mediante el despliegue de fuerzas militares. Hay que buscar estrategias a largo plazo a nivel continental, nacional, y sobre todo, local que respalden el intento de los líderes políticos de lograr una gobernanza real y la capacidad para alcanzar una estabilidad que es esencial. Sólo entonces se podrá cumplir las aspiraciones de los pueblos y salir del círculo de violencia.
5. La comunidad internacional en general, y los Estados miembros de África en particular, no deben esperar hasta que pase algo; tienen que actuar antes. El despliegue de una misión de mantenimiento de la paz puede ser una respuesta, pero una prevención efectiva del conflicto que haga innecesario ese despliegue es una opción tanto mejor. En todo caso, la prevención tiene que estar respaldada por una capacidad de despliegue digna de crédito, pues, de lo contrario, existe el peligro de crear expectativas que no se podrán cumplir. Por ello es preciso formar en África la capacidad necesaria para un planteamiento integral que incluya la capacidad de reacción.
6. El mantenimiento de la paz a cargo de las Naciones Unidas ha aumentado en proporción geométrica desde principios de los años noventa. Ha tenido sus éxitos y sus fracasos, pero son pocos los que se atreverían a decir que no ha arrojado resultados positivos. Al mismo tiempo, la Unión Africana ha reconocido la necesidad de establecer su propia capacidad para actuar en casos de crisis en el continente. Si se aprovechan la capacidad respectiva de las dos organizaciones y la ventaja comparativa que cada una puede ofrecer habrá una sinergia importante. En todo caso, para ello es necesario establecer claramente cuál será la relación estratégica dentro del contexto general de la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Deben existir también los recursos necesarios para llevar a la práctica las diversas actividades de prevención y solución de conflictos que se prevén en los mecanismos para la paz y la seguridad en África. El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1809 (2008) en la cual reconocía “la necesidad de mejorar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las organizaciones regionales

cuando llevan a cabo misiones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de las Naciones Unidas". De hecho, el despliegue cabal de las misiones de la Unión Africana se ha visto muchas veces limitado por la falta de equipo o de capacidad de transporte y por otras deficiencias operacionales.

7. Las consecuencias de que no se pueda predecir con qué apoyo se contará han quedado de manifiesto tanto en misiones de la Unión Africana como en misiones de organismos subregionales. Las contribuciones de los donantes han tenido un efecto positivo fundamental, pero muchas veces no han alcanzado para subvenir a las necesidades. Por ello, el Secretario General, previa consulta con la Unión Africana, me pidió que presidiera un grupo integrado por la Sra. Monica Juma (Kenya), el Sr. James Dobbins (Estados Unidos de América), el Sr. Jean-Pierre Halbwachs (Mauricio), el Sr. Toshiyuki Niwa (Japón) y el Sr. Behrooz Sadry (República Islámica del Irán).

8. El contenido del informe refleja el consenso a que hemos llegado tras un intenso debate y tras diversas consultas con las oficinas de las Naciones Unidas que participan en operaciones de paz, así como reuniones con instituciones y Estados miembros de la Unión Africana, miembros de las Naciones Unidas, la Unión Europea y donantes actuales o posibles.

9. En el informe del grupo se estudia qué pueden hacer las Naciones Unidas y la Unión Africana para que haya más previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad en la financiación de operaciones de la paz que lleve a cabo la Unión Africana con un mandato de las Naciones Unidas, prestando especial atención al despliegue rápido y efectivo de contingentes bien equipados y a la existencia de mecanismos eficaces para el apoyo a las misiones.

10. El grupo recomienda que se establezca un fondo fiduciario de donantes múltiples a los efectos de respaldar una capacidad de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz que los países africanos realmente sientan como propia. El propósito del fondo consiste a la vez en consolidar las diversas fuentes actuales de apoyo a la Unión Africana y obtener recursos adicionales y de donantes actuales y nuevos aprovechando el actual Mecanismo de la Unión Europea para la Paz en África. Uno de los propósitos principales sería formar capacidad en la Unión Africana para llevar a cabo diversas actividades relacionadas con la alerta temprana, la prevención y solución de conflictos y la reconstrucción después de un conflicto.

11. El grupo recomienda además que se utilicen contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para financiar por un período no superior a seis meses operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana y autorizadas por las Naciones Unidas. El grupo cree que, para obtener esos fondos, tendrían que cumplirse dos condiciones: 1) que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General lo aprobasen en cada caso concreto y 2) que la Unión Africana y las Naciones Unidas firmaran un acuerdo por el cual la misión pasaría a quedar a cargo de las Naciones Unidas en un plazo de seis meses.

12. El grupo es consciente de que estas dos recomendaciones no van a resolver por completo los problemas de la paz en África. Creo sin embargo que constituyen un avance importante en un proceso de mayor duración que apunta a aprovechar las ventajas comparativas de la Unión Africana.

(Firmado) Romano Prodi

Presidente del grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas  
sobre las modalidades para prestar apoyo a las operaciones de  
la Unión Africana para el mantenimiento de la paz

## **Informe del grupo de la Unión Africana y de las Naciones Unidas sobre las modalidades de apoyo a las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz**

### *Resumen*

En su resolución 1809 (2008), el Consejo de Seguridad acogió con satisfacción la propuesta del Secretario General de establecer un grupo de la Unión Africana y de las Naciones Unidas para examinar en profundidad las modalidades de apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular en lo que respecta a los fondos, los equipos y la logística que se necesiten en la etapa inicial, y para examinar a fondo la experiencia adquirida en las actividades de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana en el pasado y en la actualidad.

En el presente informe se da una visión general de las principales cuestiones que se discutieron con una amplia variedad de interlocutores acerca de la participación cada vez mayor de la Unión Africana en actividades de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y reconstrucción después de un conflicto. Entre estas cuestiones cabe mencionar la paz y la estabilidad en África, la experiencia extraída del mantenimiento de la paz en África, las relaciones estratégicas entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, la capacidad institucional en África, el establecimiento de la Fuerza de Reserva Africana, las necesidades logísticas y de recursos, la financiación del mantenimiento de la paz y la formación de capacidad a largo plazo y la coordinación del apoyo.

El grupo, además de referirse a la relación estratégica entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, formula varias recomendaciones para hacer más estrecha la relación entre ellas y establecer una colaboración más eficaz cuando se trate de cuestiones que conciernan a ambas.

En cuanto a la manera de hacer más previsible, sostenible y flexible la financiación de las operaciones de paz llevadas a cabo por la Unión Africana con un mandato de las Naciones Unidas, el grupo recomienda que se establezcan dos mecanismos financieros. El primero consiste en contribuciones prorrateadas a las Naciones Unidas y apunta a apoyar operaciones concretas de mantenimiento de la paz. Este mecanismo debería emplearse según el caso a fin de financiar por un período de hasta seis meses operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz que haya autorizado el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Inicialmente, por lo menos, este apoyo debería proporcionarse básicamente en especie. El segundo mecanismo, un fondo fiduciario de donantes múltiples que aporten contribuciones voluntarias, debería centrarse en la formación de capacidad general para la prevención y solución de conflictos y en el desarrollo institucional y apuntar a atraer donantes nuevos o que ya existan y, al mismo tiempo, a hacer que los países africanos lo sientan como propio.

El grupo recomienda que la Unión Africana estudie las posibilidades de desarrollar su capacidad logística y estudie opciones innovadoras tales como contratos comerciales para funciones múltiples.

Por último, el grupo recomienda que se establezca un equipo conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana a fin de examinar las modalidades detalladas para llevar a la práctica las recomendaciones mencionadas.

## I. Introducción

1. El Consejo de Seguridad, en la sesión de alto nivel que celebró el 16 de abril de 2008, aprobó la resolución 1809 (2008) en la que reconocía “la necesidad de mejorar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las organizaciones regionales cuando llevan a cabo misiones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de las Naciones Unidas”. Como consecuencia, se estableció un grupo, cuyos miembros se enumeran en el anexo I, con el mandato de “examinar en profundidad las modalidades de apoyo a esas operaciones de mantenimiento de la paz, en particular en lo que respecta a los fondos, el equipo y la logística que se necesitan en la etapa inicial y para examinar a fondo la experiencia adquirida en las actividades de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana en el pasado y en la actualidad” (resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad).

2. El mandato del grupo, indicado en el anexo II, señala que el objetivo consiste en formular “recomendaciones concretas acerca de la forma en que las Naciones Unidas y la Unión Africana podrían estudiar la posibilidad de hacer más previsible, sostenible y flexible la financiación de las operaciones de paz que lleve a cabo la Unión Africana bajo un mandato de las Naciones Unidas, prestando especial atención al despliegue rápido y efectivo de contingentes bien equipados y a la existencia de mecanismos eficaces para el apoyo a las misiones”. Por lo tanto, la prioridad en el grupo consistía en examinar las dificultades a que daba lugar la falta de financiación asegurada y en indicar cómo hacer frente a esas dificultades de manera de apoyar el establecimiento de una capacidad duradera para el mantenimiento de la paz.

3. El mandato estaba expresado en términos técnicos, pero la tarea del grupo es intrínsecamente política ya que comprende la naturaleza y la estructura de la colaboración entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y organizaciones regionales. En el informe del Secretario General sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (S/2008/186) se recalca la necesidad de que el Consejo de Seguridad defina “el papel que desempeñan las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y de aclarar “la naturaleza de la colaboración”, prestando especial atención a la forma de establecer mecanismos que promuevan un entendimiento común y una coordinación efectiva en las distintas actividades de prevención y solución de conflictos. Insistimos en la necesidad de que los Estados miembros de la Unión Africana consigan reaccionar en forma coherente ante las crisis en el continente y tengan en cuenta las consecuencias que entraña el hecho de actuar con un mandato del Consejo de Seguridad.

4. El grupo celebró las consultas más amplias posibles, dentro del escaso tiempo disponible, con las Naciones Unidas, la Unión Africana, las comunidades económicas regionales, la Unión Europea y Estados Miembros. En el informe se presentará un análisis general de las principales cuestiones que surgieron de las distintas consultas y se examinarán medios posibles de aumentar la capacidad a largo plazo, con inclusión de mecanismos sostenibles de financiación, para que los consideren las Naciones Unidas, la Unión Africana y otros órganos según proceda. Así, pues, el presente informe debe considerarse una etapa en un proceso más prolongado que requerirá otras consultas y mayores estudios para formular las recomendaciones dirigidas a mejorar la financiación de las operaciones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz.

5. Las recomendaciones del grupo han tenido como guía la necesidad de formar capacidad en la Unión Africana para el mantenimiento de la paz, en forma compatible con los objetivos del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Constitutiva de la Unión Africana, en los cuales se destaca que es preciso promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente. Al examinar las necesidades que existen, es imposible separar la de prestar más apoyo a la capacidad de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz del contexto general de la seguridad colectiva y de las cuestiones políticas y estratégicas básicas, de carácter más amplio.

6. En este contexto, se prestó especial importancia a lo siguiente:

a) El reconocimiento de la primacía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en lo que toca al mantenimiento de la paz y la seguridad;

b) La necesidad de estrechar la relación estratégica ente las Naciones Unidas y la Unión Africana, concretamente entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y de Seguridad de la Unión Africana, y entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana, como base para una colaboración más efectiva cuando se trata de cuestiones de interés común;

c) El objetivo de la Unión Africana de establecer una completa política en materia de paz y seguridad;

d) La necesidad de proporcionar recursos para el mantenimiento de la paz en forma sostenible y previsible sin descuidar por ello la importancia de la flexibilidad en el contexto de la capacidad de las organizaciones regionales para reaccionar con rapidez ante una crisis;

e) La necesidad de la Unión Africana de formar la capacidad institucional que le permitirá llevar a la práctica esa política, en particular la necesidad de una capacidad integrada para planificar, dirigir y apoyar actividades de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz;

f) La necesidad de establecer mecanismos para el apoyo financiero y logístico que tengan especialmente en cuenta las necesidades de la Unión Africana a nivel continental, reconociendo al mismo tiempo las consecuencias en los planos subregional y nacional en su calidad de cimientos fundamentales de la capacidad africana para el mantenimiento de la paz;

g) La importancia de una estrecha coordinación entre todos los asociados internacionales que apoyan la formación de capacidad en la Unión Africana;

h) La necesidad de que las iniciativas de formación de capacidad estén respaldadas por programas de capacitación eficaces y bien financiados.

7. Si bien había que proponer posibles soluciones técnicas a este problema, quedó de manifiesto que la cuestión era de naturaleza política más que técnica. No es difícil encontrar opciones para la financiación, que en general son bien conocidas, especialmente en el caso de las misiones regionales de mantenimiento de la paz en África. El problema está en determinar, cuando el Consejo de Seguridad autoriza una misión de mantenimiento de la paz que ha de llevar a cabo la Unión Africana, si habría o no que financiarla con contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas. Esta disyuntiva limitaba al grupo a estudiar opciones que fueran posibles dentro del marco de financiación existente o constituyeran adaptaciones de él; para llegar a alternativas de mayor alcance y más revolucionarias sería necesario que todos los interesados cambiaran fundamentalmente su posición y habría también que reformar las estructuras fundamentales de la política multilateral.

8. También es importante reconocer la repercusión de otros hechos que están ocurriendo y han de influir en las posibilidades de la comunidad internacional de aportar los fondos necesarios para apoyar el despliegue de misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y para formar capacidad duradera. El presupuesto de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ha crecido de 1.500 millones de dólares en 1999-2000 a 7.100 millones en 2008-2009. La comunidad internacional mantiene su compromiso con el Iraq y el Afganistán. Las solicitudes de apoyo no cesan. La actual crisis financiera mundial crea además gran incertidumbre.

9. El grupo observa que la Unión Africana y sus asociados, las Naciones Unidas entre ellos, han hecho mucho para lograr apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana y establecer una capacidad duradera. Sin embargo, el grupo observa también que gran parte de lo que se ha hecho tenía por lo general carácter ad hoc y obedecía a la necesidad de reaccionar frente a una crisis concreta, que en muchos casos excedía de la capacidad de la Unión Africana, o de atender a otros intereses. Ese apoyo, si bien puede servir para subvenir a necesidades a corto plazo, no sirve mucho para formar una capacidad duradera en la Unión Africana.

## **II. El mantenimiento de la paz y la seguridad: el desafío mundial**

10. La función de mantenimiento de la paz en nuestros días es tan compleja que ninguna organización puede asumirla por sí sola. Las amenazas a la seguridad exigen más que nunca un planteamiento colectivo fundado en distintos tipos de colaboración en que debe haber coordinación a nivel de estrategias y programas. Asimismo, habría que aprovechar al máximo las ventajas que pueden aportar las respectivas organizaciones, especialmente las regionales.

11. Es necesario reafirmar la responsabilidad colectiva por la paz y la seguridad mundiales a fin de tener en cuenta los cambios que han tenido lugar en los últimos años. Las operaciones de mantenimiento de la paz iniciadas por la Unión Africana y por organizaciones subregionales de África han resultado ser útiles precursoras de actividades de mayor alcance dirigidas por las Naciones Unidas y que culminaron en una paz duradera para los países en que tenían lugar; Sierra Leona y Burundi constituyen buenos ejemplos. Sin embargo, se observa una tendencia anómala e impropia cada vez mayor a dejar que organizaciones que carecen de la capacidad necesaria soporten la mayor parte de la carga de ser la primera reacción de la comunidad internacional mientras que otras, con mayor capacidad, no participan. Esta inversión de la responsabilidad genera una tendencia a la indiferencia benévola en que prevalecen los intereses en lugar de la capacidad.

12. Cuando se examinan las operaciones del pasado queda de manifiesto que la Unión Africana hace frente a problemas especiales. Sirven de ejemplo de lo que antecede los conflictos recientes o en curso en África, tales como los de Somalia, Darfur, la República Democrática del Congo y el África Occidental. La complejidad dimanada de las distintas reacciones posibles, desde la mediación hasta la intervención, crea exigencias que no guardan proporción alguna con los recursos disponibles para cumplirlas. A este respecto, hay que señalar que las recomendaciones que se hagan para superar este dilema deben apuntar a atender a las necesidades de la Unión Africana y no necesariamente a sentar un precedente para otras regiones.

13. Ha ocurrido que organizaciones más débiles emprendan misiones complejas y precarias sin tener la capacidad necesaria para llegar a buen fin o que hayan estado sometidas a tantas limitaciones que era imposible alcanzar plenamente los objetivos. Los ejemplos recientes de Darfur y Somalia demuestran esto con claridad: se trata de dos de las operaciones más difíciles de todas y en las que se desplegaron contingentes con el menor apoyo. Demuestra también este problema la presión que se ejerció sobre la Unión Africana para que desplegara personal en los dos casos. No solo la falta de recursos hizo que las operaciones corrieran grave peligro de culminar en el fracaso sino que, además, la Unión Africana, al depender del apoyo externo para desplegar y mantener una fuerza, quedó en una situación en que tenía la responsabilidad potencial por misiones respecto de las cuales no tenía mayor capacidad ni mayor control institucional o administrativo. Los logros de esas misiones ponen de manifiesto que la Unión Africana está dispuesta a hacer frente a problemas difíciles, pero hay un costo, como lo demuestran incidentes recientes como el de Haskanita en Darfur. Habría que evaluar cuidadosamente el despliegue en esas condiciones. Habría que alentar a los donantes a prestar más apoyo financiero a las actividades regionales de mantenimiento de la paz, pero los donantes deben entender también que ese apoyo no es sustituto de una participación internacional más directa.

14. Probablemente no sea realista esperar un aumento sustancial en el despliegue de contingentes de países que no son de África para misiones de mantenimiento de la paz en el continente. Muchos países están empeñados en la paz y la seguridad en otras partes del mundo, pero una mayor participación de la comunidad internacional en África sigue siendo un objetivo importante. El establecimiento del mecanismo africano para la paz y la seguridad no debe verse como indicación de la necesidad de una menor participación internacional, sino, por el contrario, como una oportunidad para idear distintas formas de actuar que sean adecuadas.

15. Las circunstancias de muchos Estados Miembros de las Naciones Unidas han cambiado a medida que sus economías se desarrollan. Además, muchos de estos países tienen intereses en el continente africano que van más allá de un deseo general de estabilidad. Habría que alentar activamente a todos los países, tanto los que han participado tradicionalmente como a las economías emergentes, que tengan recursos e intereses en África a apoyar la formación de una capacidad africana para el mantenimiento de la paz. En última instancia, la Unión Africana únicamente podrá reaccionar efectivamente ante una crisis si sus propios Estados miembros y, más en general, la comunidad internacional demuestran un compromiso político y financiero suficiente.

16. A medida que aparecen nuevas amenazas en la paz y la seguridad y se hace cada vez más complejo el entorno en que han de operar las fuerzas de mantenimiento de la paz, aumenta en forma proporcional la importancia de desplegar misiones de mantenimiento de la paz que sean capaces y viables. Las nuevas exigencias requieren nuevas ideas, la complejidad requiere una mayor preparación y ambas cosas requieren una mayor capacidad. Simplemente no se puede esperar que las misiones de mantenimiento de la paz se desplieguen en situaciones inciertas sin los medios necesarios, porque estarán condenadas al fracaso. Nos engañamos a nosotros mismos si creemos que mandar algún tipo de misión es mejor que no hacer nada. De no existir la capacidad necesaria, ello entraña un elevado riesgo, no sólo de que la empresa culmine en el fracaso sino también de crear expectativas que no podrán cumplirse. Peor aún, redundaría en desmedro del crédito del mantenimiento de la paz y debilita a la organización responsable.

17. Para formar la capacidad necesaria se necesita una combinación de voluntad política y disponibilidad de recursos. Si no hay voluntad política habrá menor confianza y si faltan recursos el problema se agrava porque hay menores posibilidades de que una misión cumpla su mandato. En cualquiera de los dos casos habrá que tomar decisiones difíciles porque los recursos no son infinitos y el hecho de destinarlos a formar capacidad para el mantenimiento de la paz afecta a otras prioridades posibles en el programa decenal de formación de capacidad aprobado por los líderes mundiales en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General).

18. Es probable que cada vez haya mayor competencia en pos de recursos a medida que los mandatos sean cada vez más complejos y las expectativas crezcan. Ello pone de relieve la necesidad de que quienes participan en el mantenimiento de la paz y la seguridad colaboren en forma efectiva para cumplir sus objetivos. Se ha avanzado en este sentido y las organizaciones y los Estados Miembros han llegado a entender mucho mejor cómo trabajar juntos; sin embargo, muchos de los arreglos están aun en gestación y siguen teniendo carácter ad hoc. Tampoco constituyen necesariamente el producto de una visión estratégica común.

19. No es probable que la demanda de capacidad para el mantenimiento de la paz se reduzca en el futuro cercano y ello hace aún más importante asegurarse de que el mantenimiento de la paz no se considere una panacea. No sólo hay que hacer todo lo posible por llegar a una visión estratégica común sino que también hay que ubicarla en el contexto más amplio de las actividades de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz y reconstrucción después del conflicto. Las misiones de mantenimiento de la paz no deben constituir el primer recurso. Hay que recurrir a ellas cuando proceda y desplegarlas únicamente cuando se sepa inequívocamente qué objetivos hay que alcanzar, qué relación tiene con el proceso político y de reconstrucción a más largo plazo y de dónde procederán sus recursos. Si estas cuestiones no están claras se corre el peligro de que las misiones pierdan el rumbo y pasen a ser parte del problema en lugar de la solución.

20. La seguridad es un requisito previo del desarrollo sostenible a largo plazo y en ningún lugar ello es tan evidente como en África, donde los conflictos siguen frustrando las aspiraciones de los pueblos. La necesidad de hacer frente a este problema no existe sólo en África; en un mundo cada vez más globalizado tiene repercusiones para la comunidad internacional en su conjunto.

### **III. La paz y la estabilidad en África**

21. Desde 1948 ha habido 63 misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y casi la mitad de ellas han tenido lugar en África. Ha habido contingentes africanos en todas ellas salvo diez. En la actualidad, el personal para el mantenimiento de la paz en África constituye casi el 75% del personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en todo el mundo y un 40% de ellos son contingentes aportados por países africanos. El presupuesto por concepto de operaciones de las Naciones Unidas desplegadas en el continente africano asciende en 2008 a 5.162 millones de dólares.

22. En los últimos años han venido aumentando la cooperación y el entendimiento entre organizaciones internacionales y regionales. En el contexto africano, la alianza estratégica entre África y la Unión Europea y la Declaración Conjunta formulada

el 16 de noviembre de 2006 por las Naciones Unidas y la Unión Africana son dos hitos fundamentales, pero hay que desarrollar los ideales que representan y sigue siendo necesario establecer mecanismos más detallados y de carácter más funcional; lo mismo cabe decir de la relación que se está entablando entre la Unión Africana y las organizaciones subregionales del continente. Es fundamental en esa relación el concepto de que las comisiones económicas regionales constituyen los cimientos del Mecanismo de la Unión Africana para la paz y la seguridad. Por lo tanto, hay que actuar en todos los elementos constitutivos de ese Mecanismo en África. Hay que actuar también sobre la base de cimientos sólidos que puedan asegurar una reacción adecuada a las circunstancias. Puede tratarse de un despliegue de una misión de la Unión Africana o puede ocurrir que se necesite una capacidad muy superior a la que probablemente exista en África y habrá entonces de revestir la forma de una misión de las Naciones Unidas o de una coalición multinacional. El desarrollo de una mayor capacidad africana no significa que sean menos necesarias otras formas de participación internacional sino que, más bien, amplía las opciones disponibles y aprovecha las ventajas que pueden aportar la Unión Africana y las organizaciones subregionales.

23. La Unión Africana, para cumplir la función que le corresponde, ha establecido el Mecanismo para la paz y la seguridad en África, que comprende muy diversas actividades de prevención de conflictos con el apoyo del Grupo de Sabios y del sistema continental de alerta temprana, de los cinco elementos de acción subregional que constituyen la Fuerza de Reserva Africana y del Consejo de Paz y Seguridad como órgano primordialmente encargado de la adopción de decisiones. La financiación constituye uno de los principales problemas pero dista de ser el único. La estructura del Mecanismo para la paz y la seguridad está aún en evolución y la Comisión de la Unión Africana ha tropezado con alguna dificultad para mantenerse a la par de la demanda cada vez mayor que se está creando, especialmente en vista de la expectativa de que se responda con rapidez, y en forma digna de crédito, en una situación tal como la que tuvo lugar en Rwanda.

#### **IV. Las lecciones que dejan las misiones de mantenimiento de paz en África**

24. Desde 1989 ha habido ocho operaciones subregionales o de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz en Liberia (1990-1993), Sierra Leona (1997-1999), Guinea-Bissau (1999), Côte d'Ivoire (2003-2004), Burundi (2003-2004 y 2007 hasta la fecha), Darfur (2004-2007), Comoras (2008) y Somalia (2007 hasta la fecha). Cuatro de estas ocho operaciones han sido seguidas de misiones dirigidas por las Naciones Unidas y una se lleva a cabo en la actualidad en calidad de misión híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana. Seis de esas ocho sociedades están ahora en paz, si bien subsisten en todas ellas misiones de mantenimiento de la paz o para la reconstrucción después del conflicto.

25. Entre las enseñanzas que dejan esas misiones está la necesidad crucial de formar capacidad para apoyar operaciones. Se trata de muchas de las mismas cuestiones de capacidad con que tropiezan las Naciones Unidas y la Unión Africana, en particular la necesidad de establecer y desplegar misiones con la capacidad adecuada en el plazo debido. Es importante asegurarse de que, al momento del despliegue, las misiones tengan lo que necesiten pues, de lo contrario, corren el

peligro de recibir un mandato que no pueden cumplir; como resultado, el despliegue aumenta gradualmente y es más costoso a largo plazo no sólo en recursos sino también en sus efectos para la población civil del país de que se trate. Los ejemplos de Darfur y la República Democrática del Congo ponen muy en claro las consecuencias de esta falta de capacidad.

26. Las Naciones Unidas han tropezado con las mismas dificultades para lograr una mayor eficacia y han tomado medidas para superarlas; en ese sentido han formulado directrices para el mantenimiento de la paz, han modificado sus estructuras y sus procedimientos para aumentar su capacidad institucional, han establecido reservas estratégicas y han establecido además la autoridad para obligar fondos antes del mandato a fin de proporcionar los primeros recursos para el comienzo de la misión.

27. Las misiones en África han demostrado cuán importante es actuar con rapidez para crear la estabilidad que se necesite inicialmente a los efectos de una solución a más largo plazo, pero su alcance y su capacidad para cumplir sus respectivos mandatos han estado muchas veces sujetos a limitaciones. La falta de recursos evidentemente es un factor pero otro se ha referido a las dificultades para sentar los cimientos de una solución duradera después del conflicto, que no siempre tienen que ver con recursos. Hasta ahora ha existido la tendencia al despliegue militar sin mayor capacidad para resolver cuestiones más amplias después del conflicto o para coordinar la acción con otros organismos en el país, con lo cual el mandato se cumple como un proceso secuencial y no concurrente. Es esencial que la misión tenga capacidad para incorporarse a la estructura más amplia a largo plazo y para coordinar su planificación con otras entidades desde el comienzo mismo del proceso.

28. La capacidad puede constituir un problema menor cuando hay objetivos claros y limitados, como indica el éxito de la misión en las Comoras. El claro objetivo de restablecer la autoridad de la Unión de las Comoras en la isla de Anjouan, la breve duración de la misión y la existencia de recursos suficientes hicieron posible que la Unión Africana desplegara una misión con buenos resultados. Sería un error dar a entender que la Unión Africana debería limitarse a operaciones en escala más pequeña, pero en todo caso queda de relieve la importancia de que la capacidad esté a la altura de los objetivos.

29. Las misiones africanas han podido estabilizar ciertas situaciones y constituir una primera reacción, pero su capacidad a largo plazo ha sido reducida. A pesar de las dificultades para establecer una estructura a largo plazo, en los casos en que sirvieron de precursoras de operaciones más grandes y más sólidas de las Naciones Unidas lograron iniciar el proceso hacia una estabilidad duradera, aunque no sin tropezar con otros problemas importantes, como indican los ejemplos siguientes.

30. Las misiones desplegadas por la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental en esa región demuestran muchos de los problemas a que hace frente una misión regional y fueron objeto de un estudio<sup>1</sup> en 2005 en que se llegó a la conclusión de que, en las misiones anteriores, la CEDEAO había subestimado las consecuencias que entrañaba el despliegue de misiones de mantenimiento de la paz y carecía de la capacidad necesaria para apoyar una operación sostenida, especialmente desde el punto de vista de elementos tan fundamentales como los

---

<sup>1</sup> Lessons from ECOWAS Peacekeeping Operations: 1990-2004, informe del seminario de la CEDEAO celebrado en Accra en los días 10 y 11 de febrero de 2005, Kofi Annan International Peacekeeping Centre, marzo de 2005.

relativos al apoyo aéreo, médico, de ingeniería y de comunicaciones. Agravaba la situación la falta de capacidad en cada uno de los países que aportaban contingentes, la cual afectaba a las misiones en general y, por lo tanto, a la eficacia de la acción regional. Esas deficiencias eran bien conocidas desde el principio de los años noventa y, sin embargo, subsistían en despliegues más recientes en Côte d'Ivoire en diciembre de 2002 y Liberia en agosto de 2003, casos en que el éxito de la misión dependía de que recibieran una considerable asistencia de asociados externos.

31. El despliegue de la misión de la CEDEAO en Liberia (ECOMIL) sirve también de útil ejemplo de cooperación entre la CEDEAO y las Naciones Unidas, ya que el Consejo de Seguridad autorizó en la resolución 1497 (2003) que se utilizaran recursos de las Naciones Unidas para apoyar el despliegue del primer batallón nigeriano, que acababa de terminar su período de servicio en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona. Este batallón, que sirvió de avanzada para el despliegue de la ECOMIL, carecía para la misión de una gran cantidad de recursos de transporte, comunicaciones y apoyo médico y de capacidad logística en general y, como resultado, tenía muchas limitaciones; por ejemplo, según el acuerdo de Accra, las fuerzas del Gobierno, el Movimiento para la Democracia en Liberia y los Liberianos Unidos para la Reconciliación y la Democracia debían quedarse en las posiciones en que se encontraban al momento de la cesación del fuego y dar acceso humanitario irrestricto al territorio que controlaban de manera que la ECOMIL pudiera verificar el cumplimiento de ese acuerdo. Sin embargo, la misión carecía de la capacidad necesaria para desplegarse más allá de la zona inmediatamente aledaña a Monrovia y algunos corredores clave. No se trata con esto de criticar la contribución que aportó la misión de la CEDEAO a la estabilización de Liberia y, en la práctica, las misiones de las Naciones Unidas hacen frente a problemas similares, sino de indicar las dificultades con que tropiezan las misiones que se despliegan sin recursos suficientes. De hecho, tuvo que pasar bastante tiempo, incluso después de la transición a la Misión de las Naciones Unidas en Liberia y durante el cual la misión no estuvo totalmente en condiciones de cumplir su mandato, para formar capacidad al nivel necesario.

32. El despliegue en Darfur de la Misión de la Unión Africana en el Sudán planteó muchos problemas similares que se vieron agravados por el tambaleante proceso político, si bien se reconoce que el despliegue bastó por sí sólo para dar cierta estabilidad que era esencial a fin de sentar las condiciones necesarias para buscar una solución a más largo plazo. En un estudio preparado a fines de 2006<sup>2</sup> que apuntaba a extraer lecciones para la Fuerza de Reserva Africana, se indicaban los problemas siguientes:

a) Faltaba planificación en las primeras etapas de la misión y no se tomaron suficientes medidas correctivas para formar capacidad de planificación en el curso de la misión;

b) Faltaba claridad en la estructura de la misión a nivel de campaña y esa estructura no era suficiente a los efectos de la interacción entre los componentes militares de policía y civiles de lo que pasó rápidamente a ser una misión multidimensional;

c) Faltaba capacidad de dirección estratégica, que abarcara tanto a la Comisión de la Unión Africana como a los órganos consultivos de los Estados miembros;

---

<sup>2</sup> The AU in Sudan: Lessons for the African Standby Force, Academia Internacional de la Paz, octubre de 2006.

- d) Faltaban mecanismos efectivos para la dirección a nivel operacional;
- e) Faltaban instrumentos y pericia para manejar las relaciones de la misión con diversas entidades externas, entre ellas las comunidades locales, el Gobierno del Sudán y colaboradores y organismos externos;
- f) No había apoyo logístico suficiente ni suficiente capacidad para administrar los elementos logísticos;
- g) No había suficiente capacidad en los sistemas de comunicaciones e información, de importancia crucial, a lo cual se sumaba la falta de una relación jerárquica clara con la Comisión de la Unión Africana;
- h) Había problemas en la generación de la fuerza y en la gestión del personal;
- i) Había una dependencia casi absoluta de los asociados externos para financiar la misión y se recurría excesivamente al asesoramiento técnico de esos asociados, lo que entrañaba limitaciones, demoras y ambigüedades políticas.

33. Sin duda muchos de los problemas se veían agravados por factores políticos y geográficos que no estaban sujetos al control de la misión y, posteriormente, se hizo mucho para mejorarla. Sin embargo, y a pesar de que el despliegue de la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) hizo que se dejara de ejercer presión sobre la Unión Africana para que dirigiera la misión, la capacidad institucional para ocuparse de los problemas indicados sigue siendo insuficiente hasta el día de hoy.

34. Sigue pendiente un importante problema que se refiere a la falta de un sistema adecuado para el reembolso de contingentes y equipo, lo cual ha redundado en desmedro de la capacidad de los países, que no pueden reponer su equipo de defensa. Como resultado, a su vez, los países son cada vez más renuentes a destinar sus recursos militares a misiones de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz.

## **V. La necesidad de aclarar la relación estratégica entre las Naciones Unidas y la Unión Africana**

35. La Carta de las Naciones Unidas reconoce el papel que corresponde a los acuerdos regionales en las cuestiones relativas a la paz y la seguridad internacionales. Ese es el punto de partida para forjar una asociación más estrecha entre las Naciones Unidas y la Unión Africana. En el comunicado que figura en el anexo II del informe del Consejo de Seguridad, de 11 de julio de 2007 (S/2007/421 y Corr.1), el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana expresaron su compromiso de crear una relación más firme y estructurada entre sus respectivas instituciones. Convinieron asimismo en tener en cuenta que, al adoptar iniciativas para promover la paz y la seguridad en África, la Unión Africana también actúa en nombre de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque esa relación evoluciona positivamente, aún no ha alcanzado el nivel de compromiso estratégico necesario para servir de base a un planteamiento unificado. A este respecto, es preciso aclarar la relación entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

36. El Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Si bien las organizaciones regionales y subregionales actúan en su nombre en la solución de conflictos, es preciso asegurarse de que puedan aprovechar su ventaja comparativa al iniciar una operación y antes de que una situación se prolongue en el tiempo.

37. Es necesario reaccionar en forma oportuna y efectiva ante las crisis, especialmente en los casos de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y situaciones humanitarias graves. Para ello se requiere una división de funciones más clara, gracias a la cual se pueda aprovechar la ventaja comparativa de cada una de las respectivas organizaciones.

38. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a pesar de que es claramente partidario de una cooperación más estrecha entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, no ha analizado esta cuestión de forma sistemática. Por el contrario, se ha centrado en casos particulares y, a causa de ello, aún no ha elaborado un marco preciso para la cooperación. Esta situación, si bien es coherente con el concepto de primacía del Consejo de Seguridad en las cuestiones de paz y seguridad, ha creado una falta de claridad en su relación estratégica con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

39. Al forjar una relación más efectiva entre el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el objetivo debería consistir en fijar una división de funciones en función de las ventajas comparativas de la Unión Africana. La colaboración debería apuntar a ejercer influencia sobre los Estados Miembros de la región, directamente o por conducto de organizaciones subregionales, y establecer mecanismos que propicien una coordinación más periódica y que responda mejor a las necesidades cuando se trate de cuestiones de interés común. Al definir la división de funciones, es importante no dar la impresión de que las Naciones Unidas están subcontratando el mantenimiento de paz a la Unión Africana. El objetivo debería consistir en aprovechar al máximo los puntos fuertes de la Unión Africana desde el punto de vista de su contribución a la prevención de conflictos, la mediación, sus posibilidades de ocuparse de cuestiones en menor escala, como la mediación y el restablecimiento del orden constitucional en la Unión de las Comoras y, por último, su capacidad de hacerse cargo de la primera reacción antes de una misión de las Naciones Unidas de mayor envergadura.

40. Una mejor relación estratégica dará lugar a un mejor entendimiento mutuo, a la formulación de planteamientos comunes y a una continuidad mucho mayor, especialmente cuando se prevea que, tras un período de transición, la misión de la Unión Africana pasará a las Naciones Unidas, cuestión que tiene repercusiones políticas y posiblemente financieras. Sin embargo, la adopción de una postura común representa tan sólo la fase inicial del proceso, ya que todavía hay que planificarlo y llevarlo a la práctica.

41. Una relación más estrecha entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana puede contribuir a forjar una visión estratégica, pero debe sustentarse en una relación igualmente sólida entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana. En los últimos cinco años se ha avanzado mucho a este respecto y existe una coordinación periódica a distintos niveles. Buena parte de esa coordinación se da en el contexto de cuestiones concretas, pero podría convenir a ambas organizaciones que existiese un mecanismo más permanente, que tal vez tomara como modelo el

Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea. Sin embargo, para que la coordinación pueda ser plenamente eficaz, es preciso que las organizaciones respectivas tengan la capacidad necesaria.

42. La Cumbre Mundial 2005 y el grupo temático de paz y seguridad del programa decenal de formación de capacidad sirven de marco para gran parte de la asistencia que proporcionan las Naciones Unidas a la Unión Africana. Dirigido por el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría, el grupo temático abarca una serie de programas sobre la prevención de conflictos y la formación de capacidad en materia de mantenimiento de la paz. Por conducto de su equipo de apoyo a las actividades de mantenimiento de la paz de la Unión Africana, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz sigue ocupándose de la formación de capacidad para el mantenimiento de la paz, en particular del establecimiento de la Fuerza Africana de Reserva. Además, se ha prestado asistencia para atender a necesidades de planificación más inmediatas, como en el caso de la Misión de la Unión Africana en Somalia, puesto que las estructuras de la Unión Africana siguen siendo insuficientes para ello. Por útil que sea lo que antecede, no crea una capacidad real y duradera de la Unión Africana para planificar, desplegar y dirigir misiones a nivel continental y subregional.

43. Mucho se ha hablado acerca del principio de que los países africanos sientan como propio el Mecanismo para la paz y la seguridad en África. Sin embargo, es difícil realizar ese principio simplemente con apoyo externo a la Comisión de la Unión Africana; la única manera de lograrlo consistirá en establecer estructuras y procedimientos autóctonos apoyados por mecanismos de financiación efectivos.

44. Las modalidades con las cuales se puede forjar una relación más estrecha entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana deben redundar en beneficio de ambos; para ello se requerirá un gran esfuerzo por entender claramente las cuestiones en que se sustenta la relación y por encontrar medios prácticos de colaborar más estrechamente; este es el elemento central de una colaboración eficaz cuando se trate de cuestiones que conciernen a ambas entidades.

## **VI. Las necesidades de capacidad institucional**

45. Existe un amplio reconocimiento de que, en muchos casos, la capacidad de la Unión Africana y de sus organizaciones subregionales de reaccionar con rapidez ha sido positiva y, de haber contado con el apoyo necesario, se podrían haber obtenido resultados mucho mejores. Para llegar a una solución mucho más cabal de las cuestiones de paz y seguridad no basta con ocuparse de los componentes materiales o de las finanzas y hay que reconocer que la capacidad militar nunca puede sustituir a la solución política duradera de una crisis. Para ello hace falta formar capacidad complementaria, como mecanismos de prevención de conflictos más eficaces que se refieran a la alerta temprana y la mediación, así como a la reconstrucción y el desarrollo.

46. La Unión Africana tiene que afrontar el doble desafío de desarrollar sus instituciones y reaccionar ante las crisis. Es importante que el segundo no redunde en desmedro del primero. Es notable que la Unión Africana haya podido hacer tanto con una infraestructura institucional aún incompleta. Sin embargo, no se trata de una situación que pueda mantenerse a largo plazo: tarde o temprano se producirá un grave revés.

47. Gran parte de la debilidad institucional de la Unión Africana obedece al hecho de que se trata de una organización en transición. Las estructuras y los procedimientos concebidos en la época de la Organización de la Unidad Africana no se condicen con la actividad cada vez más proactiva de la Unión Africana y no sirven para respaldarla. Incluso la estructura aprobada en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Maputo en 2003 “carecía de expectativas claras acerca de cuáles debían ser los programas de la Comisión y sobre qué debían versar”<sup>3</sup> y “nunca se llegó a la dotación de personal aprobada porque el proceso de contratación era ineficiente, además de engoroso por la aplicación del sistema de cupos”. Debido a la falta de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos y en las condiciones de servicio en la Unión Africana, a menudo no se ha logrado atraer a personal debidamente cualificado ni retenerlo, lo que crea dificultades para formar capacidad y una necesidad constante de asistencia externa. La formación de la capacidad institucional necesaria para solucionar este problema de recursos humanos constituye un importante desafío, al que hay que asignar la debida prioridad.

48. En el caso del Departamento de Paz y Seguridad de la Unión Africana, en la Cumbre de la Unión Africana de 2003 se aprobaron 53 puestos, de los cuales sólo se cubrió una pequeña parte. Ello supone un problema para el mantenimiento de la paz, en particular para la División de Operaciones de Apoyo a la Paz, que sólo cuenta con 12 puestos aprobados. Si bien se han hecho arreglos especiales en apoyo de algunas operaciones, no ha habido una continuidad que pudiera haber contribuido a una capacidad a largo plazo.

49. Si la Comisión de la Unión Africana aspira a desempeñar adecuadamente un papel más amplio en el mantenimiento de la paz y un planteamiento integrado respecto de los conflictos, es preciso un cambio importante de comprensión y enfoque de la doctrina. Para ello tendrán que trabajar distintos departamentos en distintas disciplinas y habrá que formar la pericia necesaria para emprender y dirigir operaciones de mantenimiento de la paz.

50. El grupo tiene entendido que a principios de 2008 se realizó un estudio de las necesidades estructurales de la División de Operaciones de Apoyo a la Paz, en el que se confirma que las estructuras y la dotación de personal actuales son insuficientes. La Comisión de la Unión Africana sigue examinando ese informe en el contexto de sus necesidades generales de dotación de personal. Es fundamental que en cualquier reestructuración que haga la Unión Africana se pueda establecer una infraestructura de mantenimiento de la paz totalmente integrada.

## **VII. Desarrollo del Mecanismo para la paz y la seguridad en África**

51. Pese a las deficiencias estructurales, se ha avanzado en el Mecanismo para la paz y la seguridad en África, aunque en algunos aspectos más que en otros. Existen importantes disparidades en cuanto al grado en que los Estados miembros de la Unión Africana pueden apoyar la consecución de sus objetivos. Si bien dicho Mecanismo puede llegar a cambiar radicalmente la forma de enfocar la paz y la seguridad en África, se plantean cuestiones acerca de la secuencia de algunos de sus

---

<sup>3</sup> Informe del Grupo independiente de Alto Nivel de la Auditoría de la Unión Africana realizado por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, párrs. 130 y 131.

objetivos y de la eficacia con que dirigen el proceso las nuevas instituciones. Si el Mecanismo para la paz y la seguridad en África no tiene las estructuras apropiadas, existe el peligro de que la Comisión de la Unión Africana se vea superada por una combinación de exigencias inmediatas e intereses a largo plazo, en detrimento del proceso general.

52. Con respecto a las exigencias inmediatas, se trata de formar capacidad para el mantenimiento de la paz mediante la Fuerza Africana de Reserva. La primera fase del establecimiento de esta Fuerza fue aprobada en las reuniones de ministros y jefes de defensa y seguridad africanos en marzo de 2008 y se está pasando a la etapa siguiente con la ejecución del plan para la próxima etapa, que ha de culminar con una exhaustiva evaluación de los progresos en 2010 realizada con el apoyo de la Unión Europea y de otros que colaboran en la formación de capacidad.

53. El establecimiento de la Fuerza Africana de Reserva es una tarea de gran envergadura en la cual se podría fácilmente perder el rumbo; a este respecto, es importante que la Unión Africana fije los objetivos del proceso, pero reviste igual importancia que actúe con claridad y realismo. Hay aspectos fundamentales que siguen siendo poco claros, como el concepto de logística, la capacidad de cumplir los requisitos de preparación indicados, cuestiones de mando y control, la capacidad estructural y la capacidad civil y, si bien se está tratando de resolver muchos de esos problemas, debe haber claridad a la mayor brevedad posible. A su vez, es también esencial que los donantes no traten de llevar adelante el proceso a un ritmo que la Comisión de la Unión Africana no pueda mantener.

54. En el contexto del Mecanismo para la paz y la seguridad en África es fundamental tener en cuenta la importancia de la participación de la mujer a todos los niveles, en la prevención de conflictos, en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la reconstrucción después del conflicto.

## **VIII. Necesidades de recursos**

55. La necesidad de financiación y recursos debe examinarse en el contexto más amplio del Mecanismo para la paz y la seguridad en África. Una parte importante de los fondos se destinará a apoyar el concepto de Fuerza Africana de Reserva, que se sustenta en cinco fuerzas regionales e integradas distintas dentro de una estructura continental común.

56. Al examinar las necesidades financieras y de recursos para establecer la Fuerza Africana de Reserva, queda claro que hay tres niveles diferentes. En primer lugar, el establecimiento de las instituciones de la fuerza a nivel continental; en segundo lugar, a nivel de las cinco subregiones y, por último, al nivel de cada país que aporta contingentes. También deben subvenir a las necesidades operacionales a corto plazo sin desmedro de la formación de capacidad a largo plazo. Teniendo en cuenta la magnitud de las necesidades, no sería realista concebir un mecanismo único que comprenda los tres niveles. No sería lo más eficiente ni sería necesariamente compatible con el concepto de la Fuerza Africana de Reserva. Por lo tanto, a largo plazo lo importante es formar una sólida capacidad en la Unión Africana a fin de llevar a la práctica el Mecanismo para la paz y la seguridad en África.

57. A medida que se forme capacidad, es importante asegurarse de que haya mejores mecanismos de financiación y apoyo logístico que promuevan una labor más eficaz, complementaria y concertada. Hay que insistir en un planteamiento coordinado de la comunidad internacional y no solamente en poner a la Unión Africana en condiciones de desplegar misiones. Hay que desarrollar una estructura de operaciones de mantenimiento de la paz dirigidas por africanos, pero al mismo tiempo es preciso seguir alentando a la comunidad internacional a que participe más activamente en situaciones difíciles.

## **IX. Financiación**

58. Hasta la fecha se han establecido misiones de la Unión Africana con contribuciones financieras de donantes, tanto financieras como en especie. Es un sistema ad hoc que, además de inhibir la planificación a largo plazo, se complica en razón de los requisitos particulares de los donantes respecto de la contabilidad, la presentación de informes y la auditoría. En la actualidad hay más de 130 contribuciones a la Unión Africana, cada una de ellas con sus propios requisitos de la presentación de informes y fiscalización, lo que supone una pesada carga para las débiles estructuras de la Unión. Los mecanismos de la Comisión de la Unión Africana no fueron concebidos para hacer frente a la escala y la variedad actuales de las exigencias. El nuevo mecanismo debe ser lo más sencillo posible e incluir un formato uniforme para la presentación de informes.

59. El apoyo de los donantes, por más que haya facilitado el buen despliegue de misiones, no ha podido asegurar que éstas contasen con todos los recursos necesarios. Cuando se depende de fuentes de financiación imprevisibles no hay garantía de que se contará con la capacidad esencial, lo que a su vez puede dejar sin efecto los supuestos utilizados en la planificación. Ello supone un desincentivo para los países que podrían aportar contingentes, que, comprensiblemente, son renuentes a comprometer su apoyo a misiones que, en su opinión, carecen de recursos suficientes, especialmente cuando tampoco hay garantías de reembolso. El apoyo de donantes a operaciones concretas, tanto de carácter financiero como práctico, puede facilitar una operación pero no contribuye a formar capacidad a largo plazo. Una vez terminada la operación, por lo general cesa el apoyo de los donantes.

60. Con respecto a la importancia del compromiso a largo plazo, señalamos la experiencia del mecanismo para la paz en África, instituido por la Unión Europea para proporcionar a la Unión Africana y a otras organizaciones regionales recursos a fin de establecer estructuras eficaces para las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz.

## **X. Financiación de las misiones de mantenimiento de la paz con un mandato de las Naciones Unidas**

61. Tras examinar una serie de opciones para una mejor financiación, el grupo resalta el elemento común a todas ellas, la necesidad de establecer las estructuras institucionales de la Unión Africana para la gestión financiera conjuntamente con un mecanismo de financiación nuevo y mejor.

62. En términos generales hay dos posibilidades: la financiación voluntaria y la financiación con contribuciones prorrateadas. Cada una de ellas tiene una serie de variaciones y existen también diversos aspectos que tienen que ver más directamente con el apoyo logístico que con mecanismos concretos para la provisión de fondos. En general, la primera posibilidad es más apta para la formación de capacidad a largo plazo, mientras que la segunda es más apta para atender a necesidades operacionales de la misión.

63. La primera opción, y la más evidente, para financiar operaciones de mantenimiento de la paz consiste en recurrir íntegramente a contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas cuando se trate de misiones de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad. En ese caso, la previsibilidad se mantendría durante todo el tiempo necesario. La primacía del Consejo de Seguridad sigue siendo la consideración primordial y la clave consiste en reforzarla alentando al mismo tiempo la mayor flexibilidad a nivel regional. Las propuestas de recurrir a contribuciones prorrateadas deben ir acompañadas de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas.

64. El grupo recomienda que se determine caso por caso la utilización de contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para apoyar por un período máximo de seis meses operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Al menos en un principio el apoyo debería proporcionarse principalmente en especie, como el transporte de contingentes militares, el reembolso de gastos de contingentes, comunicaciones y diversas formas de apoyo logístico. El grupo considera que ello podría redundar en beneficio tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Africana, ya que esta última, aprovechando su capacidad para reaccionar con rapidez, constituiría el primer paso de un compromiso a largo plazo de las Naciones Unidas. Ello requeriría un acuerdo entre la Unión Africana y el Consejo de Seguridad para que la misión pasase a quedar a cargo de las Naciones Unidas. El acuerdo debería apuntar a que la misión de la Unión Africana estuviese en toda la medida de lo posible al nivel de una misión de las Naciones Unidas y a facilitar claramente el proceso de transición que en definitiva tendría lugar.

65. Un acuerdo de este tipo podría servir para un mecanismo de financiación más previsible, cuando esté claro que la misión quedará a cargo de las Naciones Unidas, pero no en los casos en que no lo esté o en que el Consejo de Seguridad no haya tomado una decisión. En ese caso es probable que la Unión Africana tenga que depender de las contribuciones de donantes, tal como ha sucedido antes.

66. El grupo destaca la importancia de que los países africanos sientan como propia la capacidad en esta materia y recalca la importancia de que los Estados miembros de la Unión Africana aumenten su propia contribución financiera a las operaciones de mantenimiento de la paz. El concepto del pago de cuotas a la Unión Africana ha sido objeto de discusión en varias ocasiones. El grupo considera que este objetivo debe alcanzarse gradualmente, dadas las distintas necesidades de recursos, la capacidad de los Estados miembros de contribuir y la actual coyuntura económica. Un primer paso en esta dirección podría consistir en incrementar el Fondo de la Unión Africana para la Paz.

## **XI. Fondos para formar capacidad**

67. El grupo recomienda también que la Unión Africana formule un completo plan para formar capacidad a largo plazo. El plan, que debería contener plazos y marcos de referencia, debería tener por objeto desarrollar la capacidad de planificación, dirección y administración de la Unión Africana en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz, así como realizar las distintas actividades asociadas con la prevención y solución de los conflictos y con la reconstrucción después de un conflicto. El grupo recomienda que el plan sea financiado por un fondo fiduciario de donantes múltiples que se crearía con esa finalidad. Se consolidarían en ese Fondo las diversas fuentes de apoyo a la Unión Africana existentes y se elaboraría un formato normalizado para la presentación de informes a todos los donantes. El Fondo trataría también de obtener recursos adicionales de los donantes actuales o de nuevos donantes.

68. Se crearía una junta encargada de impartir orientación normativa para el Plan preparado por la Unión Africana, recomendar propuestas de financiación para las actividades comprendidas en el Plan, y supervisar la utilización de los recursos del Fondo. La junta estaría compuesta de 11 miembros: 5 nombrados por el Presidente de la Comisión de la Unión Africana, 1 nombrado por el Secretario General de las Naciones Unidas y 1 representante de cada uno de los cinco principales contribuyentes al Fondo. La secretaría de la junta debería tener sede en Addis Abeba.

69. El grupo recomienda que el Fondo sea administrado por un organismo, nombrado por la junta, con experiencia en la gestión de fondos fiduciarios de donantes múltiples, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Además, la junta nombraría a un organismo de realización. La plena responsabilidad por la administración y el funcionamiento del Fondo se traspasaría a la Unión Africana una vez que se hubiera establecido en ésta la capacidad de gestión financiera y la capacidad administrativa de otra índole necesarias para ello. A efectos de traspasar esa responsabilidad, y en cumplimiento del principio de que los africanos la sientan como propia, el plan tendría como prioridad formar esa capacidad. Dos años después de la creación del Fondo habría que hacer un primer examen de los avances realizados.

70. Además, habría que examinar la posibilidad de una cooperación más estrecha entre las iniciativas de desarrollo del sector privado y el mantenimiento de la paz, a fin de definir ámbitos de complementariedad.

## **XII. Necesidades logísticas**

71. Los problemas que afrontan las misiones de mantenimiento de la paz subregionales y de la Unión Africana en la prestación de apoyo logístico a todos los niveles son la manifestación más evidente de las dificultades que genera la falta de financiación previsible y sostenible y repercuten directamente en la capacidad de la Unión Africana para apoyar y mantener una misión en el teatro de operaciones. Si bien la Unión Africana está dispuesta a movilizar contingentes militares, y ha demostrado su capacidad de hacerlo, los problemas de logística constituyen un importante obstáculo a sus operaciones de mantenimiento de la paz.

72. La dependencia del apoyo de los donantes sigue siendo un importante problema que continuará reduciendo la capacidad de la Unión Africana para establecer misiones de mantenimiento de la paz. En atención a esta situación, en una reunión convocada por la Comisión de la Unión Africana en marzo de 2008, los Ministros de Defensa y Seguridad de África aprobaron una estructura logística básica. Sin embargo, aún quedan por resolverse cuestiones relativas a su forma definitiva y a su financiación.

73. Para formar capacidad logística a largo plazo, la Unión Africana cuenta con dos opciones principales. La primera es la tradicional y consiste en acumular grandes existencias de equipo. La segunda, más innovadora, podría aprovechar nuevas prácticas comerciales, como los programas de aumento del apoyo logístico civil, en los que un contratista comercial lleva a cabo las entregas. Por otra parte, estos programas ofrecen mayor flexibilidad y fiabilidad.

74. Para la gestión de la logística hay que tener capacidad institucional de diversa índole que debe formar parte de la labor general de formación de capacidad. Resulta muy difícil a la Unión Africana prestar el apoyo necesario debido a la falta de infraestructura, personal y sistemas diseñados para prestar apoyo, adquirir equipo y suscribir contratos y, en general, la falta de un apoyo para el despliegue similar al que existe en el marco de las Naciones Unidas. El problema se ve agravado por el número de acuerdos bilaterales entre Estados miembros de la Unión Africana y donantes. Dado el carácter de dichos acuerdos, la Unión Africana no ejerce necesariamente control sobre ellos, lo que da lugar a estructuras logísticas que pueden carecer de equilibrio.

75. Con el apoyo de asociados internacionales, la Unión Africana debe examinar cómo se puede obtener apoyo logístico, evitando acumular grandes existencias de equipo que puede o no utilizarse y cuyo mantenimiento resulta sumamente costoso. Si bien en este ámbito las Naciones Unidas tienen una experiencia que puede resultar útil para la Unión Africana, ello no significa que sirvan de modelo perfecto para las futuras operaciones logísticas de ésta. A este respecto, hay que considerar si las necesidades de la Unión Africana no podrían atenderse mejor por medio de contratos comerciales para distintas funciones como los programas de aumento del apoyo logístico civil, ya sea en su totalidad o en combinación con una infraestructura reducida y existencias de equipo también reducidas.

76. Aunque quizás no convenga a la Unión Africana aplicar los arreglos logísticos de las Naciones Unidas, éstas tienen una experiencia considerable en la gestión de apoyo logístico a gran escala que podría aprovecharse. A este respecto, habría que ver en qué forma podría aprovechar la Unión Africana la experiencia de la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia). Una relación estrecha entre los encargados de la planificación logística de las Naciones Unidas y de la Unión Africana podría resultar muy fructífera, especialmente para traspasar experiencia en los procedimientos, ya sea asignando a funcionarios de la Unión Africana a la Base Logística de las Naciones Unidas o mediante intercambios de personal. También cabría estudiar la posibilidad de aprovechar la base logística de las Naciones Unidas en Entebbe (Uganda).

77. La magnitud del despliegue logístico necesario para el mecanismo para la paz y la seguridad en África es enorme y únicamente puede llevarse a cabo con un criterio realista y si se planifica como proyecto a largo plazo. Este proceso debe llevarse adelante de forma gradual y ha de cotejarse con una serie de hitos establecidos para

propiciar una capacidad logística acorde con la formulación del concepto del Mecanismo para la paz y la seguridad en África. Lo ideal sería que éste fuese formulado conjuntamente por las Naciones Unidas y la Unión Africana, la cual serviría para establecer un núcleo de funcionarios de la Unión con experiencia y facilitaría asimismo la transferencia de buenas prácticas. También es importante que este proceso sea acompañado de completos programas de formación dirigidos a funcionarios de organizaciones subregionales y de la Unión Africana.

78. Lo importante es formar capacidad en la Unión Africana. Sin embargo, tiene que quedar muy clara la división de funciones en materia de logística entre la Unión Africana y las comunidades económicas regionales, y entre éstas y los Estados miembros. Los Estados miembros están dispuestos a aportar contingentes, pero a menudo carecen del equipo necesario para que se desempeñen con eficacia. Se trata de los recursos necesarios para equipar, desplegar y mantener a los contingentes, a falta de los cuales puede haber demoras en su despliegue y, lo que es más importante, la misión puede perder credibilidad, ocasionando así mayores riesgos.

### **XIII. Coordinación del apoyo a la formación de capacidad**

79. Sin perjuicio de las propuestas relativas a un mayor apoyo financiero y logístico, es probable que haya miembros de la comunidad internacional que continúen proporcionando financiación y apoyo a una serie de programas y operaciones de formación de capacidad de la Unión Africana, mientras sigan sin establecerse los dos medios que hemos recomendado. La necesidad de una coordinación efectiva entre quienes prestan ese apoyo abarca la totalidad de las actividades realizadas por los asociados, ya que es preciso evitar la duplicación de esfuerzos y la posibilidad de iniciativas contrapuestas. Se salvaguardan mejor los intereses de la formación de capacidad si ésta obedece a la demanda y atiende a necesidades definidas por la Unión Africana, en lugar de tener una motivación externa.

80. Existen mecanismos para promover la coordinación entre los asociados en la formación de capacidad y la Unión Africana, y ellos seguirán siendo una parte importante del proceso. Sin embargo, el grupo considera evidente que las etapas subsiguientes en el seguimiento del presente informe serán cada vez más técnicas, y abarcan cuestiones que requieren conocer bien los diferentes intereses de distintos asociados. Por ello, recomendamos que se pongan en práctica los arreglos que procedan para que se pueda hacer el seguimiento de las recomendaciones del grupo y que con esos arreglos estén representados las Naciones Unidas, la Unión Africana y los asociados en la formación de capacidad.

### **XIV. Recomendaciones**

81. Las recomendaciones del grupo se han formulado teniendo presente la necesidad de formar capacidad en la Unión Africana para el mantenimiento de la paz, tanto para reaccionar ante una crisis como para promover la estabilidad a largo plazo en el continente. El grupo reconoce en todo momento la primacía del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en cuestiones de paz y seguridad y sus recomendaciones tienen por objetivo reforzar ese principio mediante la formación de una capacidad sostenible de la Unión Africana que complemente la labor del Consejo.

82. Antes de referirse a las necesidades de apoyo a la capacidad para el mantenimiento de la paz, el grupo insiste en la necesidad de forjar una relación estratégica más efectiva entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana, que es fundamental para lograr resultados a largo plazo. Es esencial 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 de las Naciones Unidas de mantener operaciones en el tiempo. Con esa visión será también menos probable que se dupliquen esfuerzos y las organizaciones trabajen con fines contrapuestos. A este respecto, se recomienda hacer una evaluación estratégica conjunta para constatar qué cuestiones sirven de sustento a esta relación mutua y forjar una asociación más efectiva al abordar cuestiones que conciernen a las dos organizaciones.

83. Además de la necesidad de definir la relación estratégica entre las Naciones Unidas y la Unión Africana, el grupo insiste también en la de entender con claridad la relación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Comisión de la Unión Africana. Se reconoce que ya existe una buena relación en numerosos campos, pero a menudo se refieren a cuestiones concretas. Por lo tanto, se recomienda establecer un proceso más formal que abarque las diversas cuestiones de interés mutuo. A este respecto, se considera útil seguir el modelo del Comité Directivo de las Naciones Unidas y la Unión Europea. También se recomienda plantearse con mayor seriedad la idea de los intercambios de funcionarios entre las organizaciones respectivas, que ya se ha barajado, particularmente en las esferas financiera y logística.

84. África tiene las mayores necesidades en materia de mantenimiento de la paz y, sin embargo, tropieza con las mayores dificultades a la hora de conciliar su disposición a actuar con los recursos necesarios para obtener buenos resultados. Por lo tanto, el grupo llegó a la conclusión de que tenía sentido que la comunidad internacional estableciese mecanismos de apoyo al mantenimiento de la paz en África sin consagrar necesariamente un régimen más general ni sentar precedentes para otras regiones.

85. La participación de la comunidad internacional debe verse en el contexto de las circunstancias actuales. Hoy en día hay un mayor número de países que tienen interés en África y la capacidad de contribuir a su desarrollo y seguridad. Habida cuenta de ese interés, el grupo realizó extensas consultas y alienta a esos Estados Miembros, así como a los que ya participan, a aumentar su apoyo al mantenimiento de la paz en África y a contribuir al fondo de formación de capacidad propuesto. También es importante alentar a los Estados Miembros no africanos a que participen en el mantenimiento de la paz en el continente a fin de cooperar en la formación de capacidad africana para el mantenimiento de la paz y de que pueda reaccionar en la forma más apropiada ante una crisis.

86. Para que la Unión Africana pueda poner en práctica el Mecanismo para la paz y la seguridad en África es fundamental formar una capacidad institucional acorde con las exigencias de que es objeto. La falta de una capacidad institucional en el seno de la Comisión de la Unión Africana sigue limitando considerablemente la formación de una capacidad para el mantenimiento de la paz que sea sostenible a nivel continental. El grupo encomia la labor que se está realizando y alienta a la Unión Africana a avanzar en la determinación y puesta en práctica de estructuras y procedimientos adecuados; se alienta a los asociados en la formación de capacidad a que asignen a ella un carácter prioritario en el apoyo que prestan.

87. La formación de una capacidad estructural y de procedimiento representa sólo una parte de la ecuación. La otra es la necesidad de una capacitación adecuada. Se está realizando un importante volumen de trabajo en materia de capacitación en apoyo del establecimiento de la Fuerza Africana de Reserva en su totalidad, pero se necesita más a nivel de cada uno de sus efectivos. A este respecto el grupo recomienda que la Unión Africana defina sus prioridades para la capacitación del personal, particularmente en cuestiones financieras, logísticas y administrativas.

88. Con respecto a la financiación, se recomienda que la formación de capacidad en la Unión Africana se financie a nivel continental y que las necesidades de las subregiones y los Estados miembros se atiendan en forma bilateral o multilateral, tal como sucede actualmente.

89. Se recomienda establecer dos nuevos mecanismos financieros, el primero basado en la financiación voluntaria y dedicado a la formación de capacidad y, el segundo, basado en la financiación mediante contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas y destinado a prestar apoyo a operaciones de mantenimiento de la paz específicas. El grupo insiste en la importancia de que los africanos sientan que estos mecanismos les son propios y recomienda que la Unión Africana estudie 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.

90. El grupo recomienda que se determine caso por caso la utilización de contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas en apoyo de operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por un período máximo de seis meses. Tal como se indicó anteriormente, al menos en un principio dicho apoyo debería proporcionarse principalmente en especie y podría incluir el transporte de contingentes militares, el reembolso de gastos de los contingentes, comunicaciones y diversas formas de apoyo logístico. A juicio del grupo, ello podría redundar en beneficio tanto de las Naciones Unidas como de la Unión Africana, ya que ésta, aprovechando su capacidad de actuar con rapidez, constituiría el primer paso de un compromiso a largo plazo de las Naciones Unidas. Ello requeriría un acuerdo entre la Unión Africana y el Consejo de Seguridad para que la misión quedase a cargo de las Naciones Unidas. El acuerdo deberá apuntar a que la misión de la Unión Africana estuviese en toda la medida de lo posible al nivel de una misión de las Naciones Unidas y a facilitar claramente el proceso de transición que en definitiva tendría lugar.

91. El grupo recomienda también que la Unión Africana formule un completo plan para formar capacidad a largo plazo, que ha de ser financiado por un fondo fiduciario de donantes múltiples. El fondo será administrado por una junta que represente a la Unión Africana, las Naciones Unidas y los donantes. La administración y la ejecución de las actividades del fondo en su totalidad se traspasarán de los organismos iniciales a la Unión Africana en su debido momento. La secretaría de la junta debería tener sede en Addis Abeba (véanse párrs. 66 a 69).

92. Además, habría que considerar la posibilidad de una cooperación más estrecha entre las iniciativas de desarrollo del sector privado y el mantenimiento de la paz.

93. Con respecto a la logística, el grupo recomienda que la Unión Africana desarrolle su capacidad logística sin reproducir necesariamente los mecanismos vigentes de las Naciones Unidas y se plantee alternativas como los contratos comerciales para distintas funciones, a fin de evitarse la necesidad de acumular grandes cantidades de equipo y afrontar los gastos de mantenimiento resultantes.

94. El grupo recomienda una coordinación más estrecha y sistemática entre la Unión Africana y las Naciones Unidas, que asegure una adecuada división de funciones entre las autoridades regionales y la comunidad internacional en su conjunto.

95. A juicio del grupo, todas las recomendaciones que anteceden constituyen sólo la fase inicial de un proceso a largo plazo consistente en formar capacidad en la Unión Africana y prestar apoyo al respecto. Habría que crear un equipo conjunto de las Naciones Unidas y la Unión Africana para examinar modalidades detalladas en apoyo de las recomendaciones formuladas en el informe.

## **Anexo I**

### **Composición del grupo**

Sr. Romano Prodi (Italia), Presidente

Sr. James Dobbins (Estados Unidos de América)

Sr. Jean-Pierre Halbwachs (Mauricio)

Sra. Monica Juma (Kenya)

Sr. Toshiyuki Niwa (Japón)

Sr. Behrooz Sadry (República Islámica del Irán)

## Anexo II

### **Mandato del grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas integrado por personalidades destacadas y establecido en virtud de la resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad**

#### **Introducción**

1. En la sesión de alto nivel que celebró el 16 de abril de 2008, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1809 (2008) por la cual, entre otras cosas, acogía con satisfacción “la propuesta del Secretario General de establecer, en un plazo de tres meses, un grupo de la Unión Africana y las Naciones Unidas integrado por personalidades destacadas para examinar en profundidad las modalidades de apoyo a esas operaciones de mantenimiento de la paz, en particular en lo que respecta a los fondos, el equipo y la logística que se necesiten en la etapa inicial, y para examinar a fondo la experiencia adquirida en las actividades de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana en el pasado y en la actualidad”.

2. En cumplimiento del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la decisión del Consejo de Seguridad se basó en el párrafo 76 del informe del Secretario General al Consejo sobre la relación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la Unión Africana, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (S/2008/186). Cabe señalar, sin embargo, que aunque se insista en la Unión Africana, hay que prestar la debida atención al papel de las organizaciones subregionales en África, puesto que en ellas se sustenta la capacidad africana para el mantenimiento de la paz.

3. La Unión Africana y sus asociados, incluidas las Naciones Unidas, han realizado una importante labor para obtener apoyo a las operaciones de la Unión para el mantenimiento de la paz. En general las soluciones han sido de carácter ad hoc, y entre los principales obstáculos cabe mencionar la falta de mecanismos de financiación asegurados y flexibles y una capacidad institucional limitada.

#### **Objetivo**

4. Recomendaciones concretas sobre cómo las Naciones Unidas y la Unión Africana podrían estudiar la posibilidad de hacer más previsible, sostenible y flexible la financiación de las operaciones de paz que lleve a cabo la Unión Africana bajo mandato de las Naciones Unidas, prestando especial atención al despliegue rápido y efectivo de contingentes militares bien equipados y a la existencia de mecanismos eficaces para el apoyo a las misiones.

#### **El producto fundamental: modalidades para una financiación previsible y sostenible (resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad, párr. 16)**

5. El grupo debería examinar todas las opciones posibles para la financiación de las operaciones de paz que lleve a cabo la Unión Africana con un mandato del Consejo de Seguridad y recomendar los posibles mecanismos necesarios para apoyarlas, en particular:

a) Fuentes de financiación fiables para las operaciones de paz de la Unión Africana realizadas con un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas;

b) Financiación a fin de formar capacidad en la Unión Africana para planificar, desplegar, dirigir y mantener operaciones de paz;

c) Financiación en apoyo del desarrollo ulterior del mecanismo para la paz y la seguridad en África, con el objetivo a largo plazo de formar una capacidad africana sostenible para el mantenimiento de la paz.

6. Las recomendaciones del grupo deberán ser examinadas por el Consejo de Seguridad, bajo cuya dirección se realizaría una labor técnica para desarrollar los mecanismos propuestos.

### **El contexto más amplio**

7. Al definir modalidades de financiación, el grupo debería tomar en cuenta las iniciativas vigentes relativas a la formación de capacidad, incluso las referentes a deficiencias específicas, así como la capacidad que necesita la Unión Africana para aplicar las recomendaciones del grupo.

8. En las recomendaciones relativas a mejorar las modalidades de financiación hay que tener en cuenta la necesidad de una cooperación más estrecha entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, así como entre las respectivas secretarías.

### **Documentación**

9. Los siguientes documentos deben servir de base para la labor del grupo:

a) La carta de fecha 10 de diciembre de 2005 dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por el Presidente de la Unión Africana, en que se indican las principales materias en que falta capacidad;

b) La declaración conjunta titulada “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”, de 16 de noviembre de 2006 (A/61/630, anexo);

c) El comunicado conjunto acordado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, de 16 de junio de 2007 (S/2007/421 y Corr.1, anexo II);

d) El documento aprobado tras la celebración de la 98ª reunión del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, celebrada el 28 de noviembre de 2007, que aportó elementos al citado informe del Secretario General (S/2008/186);

e) El comunicado conjunto acordado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, de 17 de abril de 2008;

f) La resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad.

**Composición del grupo y modalidades**

10. El grupo reunirá la pericia y experiencia de expertos de reconocido prestigio: los miembros (seis) serán nombrados por el Secretario General de las Naciones Unidas en consulta con la Unión Africana.
11. Se designará y pondrá a disposición del grupo a un conjunto de personas (asesoramiento/investigación/grupo de consulta) con conocimientos especializados.
12. Se proporcionará al grupo una secretaría propia, integrada por un funcionario del cuadro orgánico y un funcionario administrativo.

**Presentación de informes**

13. Las recomendaciones del grupo deberán presentarse al Secretario General para que las examine antes de presentarlas, cuando corresponda, al Consejo de Seguridad.
-