

34/2013

16 abril de 2013

*Carlos Martín Martín-Peralta**

LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE
SEGURIDAD 2093 (2013): UN PASO
MÁS HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE
SOMALIA COMO ESTADO VIABLE

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD 2093 (2013): UN PASO MÁS HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE SOMALIA COMO ESTADO VIABLE

Resumen:

La Resolución 2093 (2013) del Consejo de Seguridad, adoptada el pasado 6 de marzo, reorganiza de las actividades de Naciones Unidas en Somalia, levanta parcialmente el embargo de armas en beneficio del gobierno somalí, y extiende por un año el mandato de la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). Esta decisión supone una importante muestra de apoyo al Gobierno Federal de Somalia en la lucha prioritaria que sostiene contra la organización salafista yihadista *Al Shabab*, favorece la implicación directa y creciente de la comunidad internacional en el país del Cuerno de África y permite albergar esperanzas sobre la consolidación progresiva de Somalia como estado viable.

Abstract:

UN Security Council Resolution 2093 (2013) adopted on 6 March establishes a reorganization of UN activities in Somalia; partially lifts the arms embargo in the benefit of the Somali Government; and extends for an additional year the mandate of the African Union Mission in Somalia (AMISOM). This decision constitutes a clear token of support to the new Federal Government of Somalia in their critical endeavor against the salafist-djihadist organization Al Shabab; it boosts an increasing implication of the International Community directly in the country, thus allowing legitimate hopes about Somalia's gradual consolidation as a viable state.

Palabras clave: Cuerno de África, Somalia, Resolución 2093, AMISOM, Embargo armas, EUTM Somalia, Atalanta.

Keywords: Horn of Africa, Somalia, UNSC Resolution 2093, AMISOM, Arms embargo, EUTM Somalia, Atalanta.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

ALGO SE MUEVE EN SOMALIA. LA NUEVA LEGITIMIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL

Aunque de forma alejada de los focos mediáticos, más centrados en otros escenarios como Mali, Congo, o más recientemente, la República Centroafricana, durante los últimos meses, la situación política y de seguridad en Somalia ha seguido experimentando avances importantes y sostenidos. Y todo ello a pesar del frágil contexto regional.

En primer lugar, las condiciones generales de seguridad en Somalia siguen mejorando, principalmente gracias a las operaciones llevadas a cabo de forma sostenida contra la organización yihadista *Al Shabab* por las fuerzas de seguridad nacionales somalíes en conjunción con la misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y con otros socios y milicias aliadas del gobierno. Unas operaciones que están consiguiendo desalojar progresivamente a los islamistas radicales de las ciudades principales del Sur y Centro del país. Las capacidades operativas de *Al Shabab*, como fuerza militar, están siendo seriamente deterioradas, el número de desertiones de sus filas aumenta continuamente y la organización va perdiendo apoyos populares, debido en gran medida a su obstaculización a la ayuda humanitaria, a sus métodos brutales¹, y al uso del terror indiscriminado, que produce numerosas bajas entre la población civil.

En lo relativo a la piratería frente a las costas de Somalia, se confirma la tendencia a la baja de sus actividades², gracias a una efectiva presión militar internacional desde el mar, pero también a una tolerancia cada vez menor hacia los piratas por parte de las autoridades en tierra.

La mejora de la situación de seguridad está permitiendo una presencia internacional creciente en Mogadiscio, una actividad constructora febril, una reactivación económica desconocidas desde hace décadas y la materialización de múltiples iniciativas de cooperación que permiten mantener cierto optimismo sobre el futuro del país³. Según el propio Consejo de Seguridad de NU, *“por primera vez en dos décadas, el pueblo somalí habla de esperanza, optimismo y fe en la nueva evolución de la situación, a pesar de los enormes retos que restan por afrontar”*⁴. Estos progresos en el ámbito de la seguridad, pero también en el de la estabilidad política, han conseguido que cada vez sean más las voces que, quizás algo prematuramente, empiezan a hablar de Somalia como estado frágil, pero no ya fallido.

¹ Como las decapitaciones de personas que han colaborado con el gobierno federal, un ejemplo de lo cual ocurrió recientemente con un Imán de 75 años de la localidad de Hudur:

<http://allafrica.com/stories/201303200149.html>.

² Según la Cámara Internacional de Comercio ICC, a fecha 13 de marzo de 2013 sólo 5 barcos y 65 rehenes seguían en poder de los piratas somalíes <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre/piracynewsfigures>

³ Se puede leer uno de los múltiples testimonios sobre la espectacular transformación experimentada por Mogadiscio en el artículo *Renewed Hope in Somalia* publicado por el Jefe de Estado Mayor de la Oficina Política de las NU para Somalia (UNPOS), disponible en: <http://unposomalia.tumblr.com/page/2>.

⁴ En comunicado de 14 de febrero de 2013 disponible en:

<http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10918.doc.htm>

En efecto, tras el largo proceso de transición política en Somalia, culminado con éxito el pasado otoño, y al que se aludía en un artículo anterior⁵, el nuevo Gobierno Federal somalí se siente dotado de una nueva legitimidad, y ya no quiere ser dirigido desde el exterior, sino dirigir él el proceso de consolidación progresiva de Somalia como estado viable. “Somos el Gobierno somalí, y nosotros somos los que determinamos el tipo de asistencia que queremos, y dónde y cuándo la queremos”, declaraba recientemente el Presidente Hassan Sheij Mohamud de forma categórica⁶. Esta percepción de legitimidad, basada en el hecho de que el gobierno ya no es un mecanismo de transición, sino un gobierno soberano y representativo, recibía un claro espaldarazo el pasado 17 de enero, con el reconocimiento del Gobierno de Somalia por parte de Estados Unidos, por primera vez desde 1991⁷. Aún siendo consciente de su dependencia externa, el Presidente quiere que los esfuerzos internacionales se articulen alrededor de su estrategia llamada de “seis pilares”, que pretende establecer los mecanismos para, y por este orden: lograr la estabilidad del país; acelerar la recuperación económica; construir la paz y desterrar las principales causas de conflicto; mejorar sustancialmente la capacidad del Gobierno para responder a las necesidades de su pueblo y proporcionar los servicios requeridos; estrechar los lazos con los socios internacionales, los países vecinos y los amigos de Somalia; y por último, alcanzar la unidad de Somalia⁸.

La seguridad para estabilizar el país es por tanto el pilar prioritario y el requisito indispensable para que se desarrollen los demás. Pero no se trata de que los distintos actores de la comunidad internacional prolonguen su presencia en Somalia *sine die* para consolidar los éxitos alcanzados hasta el momento en materia de seguridad, sino de que el sector de seguridad somalí se desarrolle plenamente cuanto antes para extender la autoridad del estado por todo el territorio de forma efectiva y autosuficiente. En esa línea se manifestaba recientemente el Presidente Hassan Sheij dirigiéndose a una delegación de

⁵ Ver artículo en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada_Martin-Peralta.pdf

⁶ En entrevista concedida el 3 de febrero al Instituto Rift Valley (RVI), citada en el artículo de Paul D. Williams “AMISOM in transition: the future of the African Union Mission in Somalia”:

<http://riftvalley.net/resources/file/RVI%20%7C%20Briefing%20Paper%20%7C%20AMISOM%20%7C%20Final%20%7C%2013%20February%202013.pdf>

⁷ <http://www.rtve.es/noticias/20130118/eeuu-reconoce-gobierno-somalia-primera-vez-desde-1991/603520.shtml>

⁸ Este marco estratégico de seis pilares para los próximos cuatro años ha sido repetidamente anunciado por el Presidente Hassan Sheij Mohamud desde su investidura en diversos foros internacionales. Un ejemplo está disponible en: <http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/governing-bodies/en/council/101/H-E-Hassan-Sh-Mohamud-President-of-the-Somali-Republic.pdf> y otro en <http://csis.org/event/future-governance-somalia>.

Naciones Unidas: “*Si no empezáis a tratarnos como un Estado viable, jamás nos convertiremos en uno*”⁹.

Dentro del pilar prioritario que es la seguridad en el complejo escenario somalí, existe a su vez una prioridad absoluta: la derrota definitiva de la organización *Al Shabab*. Cuando se haya vencido a *Al Shabab*, se podrá imponer la autoridad del Estado a lo largo y ancho del territorio somalí, se podrá luchar de forma más efectiva contra las distintas organizaciones criminales y, de manera especial, se podrá erradicar la piratería, que tiene sus bases en tierra. Con esta idea, el Gobierno somalí quiere que se concentren todos los recursos disponibles en esa lucha prioritaria contra la organización islamista radical, y se posiciona absolutamente en contra de detraer y dispersar esfuerzos hacia otros frentes. En esa línea, ha expresado repetidamente su oposición a que AMISOM contenga un componente naval, alegando que *Al Shabab* sólo opera en tierra firme¹⁰.

En cualquier caso, queda mucho por hacer antes de que Somalia pueda disponer de un instrumento de seguridad autónomo y eficaz. A pesar de los avances, la fragilidad de la situación en el país es aún evidente. *Al Shabab* sigue manteniendo el control sobre una parte importante del territorio en el centro y sur del país, se está desplazando bajo presión también hacia el Norte y aunque su fuerza militar está seriamente deteriorada, mantiene la capacidad de llevar a cabo acciones asimétricas, aprovechando en muchos casos la vulnerabilidad de un dispositivo de AMISOM y de las fuerzas gubernamentales cada vez más estirado. La organización yihadista ha mejorado además su capacidad de emplear artefactos explosivos improvisados (IED) para atacar en todo el territorio, incluido en Mogadiscio, como lo demuestra el atentado perpetrado el 18 de marzo cerca del palacio presidencial de la capital, en el que murieron una decena de personas¹¹.

En consecuencia, la implicación de la comunidad internacional resulta aún esencial para consolidar los progresos alcanzados hasta ahora y evitar así que éstos sean reversibles¹².

⁹ Citado por el Vice-Representante Especial del Secretario General de las NU para Somalia, Peter De Clerq, en su artículo sobre el futuro de NU en Somalia, disponible en: <http://unposomalia.tumblr.com/page/2>.

¹⁰ Así lo exponía la Vice-primer ministro y Ministra de Asuntos Exteriores de Somalia Fawzia J.H. Adam ante el Consejo de Seguridad de NU: <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10918.doc.htm>, o <http://somalilandsun.com/index.php/world/somalia/2320-somalia-fawzia-opposes-un-plans-to-establish-an-amisom-maritime-component>.

¹¹ <http://www.europapress.es/internacional/noticia-shabaab-reivindica-atentado-suicida-mogadiscio-20130318142508.html>. Tres días después, un nuevo atentado suicida en un mercado de Mogadiscio hería a cuatro personas. <http://allafrica.com/stories/201303250090.html>.

¹² A esta conclusión principal llegábamos en el citado artículo: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada_Martin-Peralta.pdf

UNA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD OPORTUNA Y COMPLETA

En este contexto, la Resolución 2093 (2013)¹³ del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), redactada por Reino Unido y aprobada por unanimidad el pasado 6 de marzo, puede considerarse como un texto ambicioso y oportuno, y constituye una clara señal de apoyo de la comunidad internacional al nuevo Gobierno Federal de Somalia.

La Resolución, calificada de histórica por numerosos medios y analistas, extiende por un año el mandato de AMISOM; levanta parcialmente el embargo de armas en beneficio del gobierno somalí; reordena las actividades de Naciones Unidas en el país y aborda otros temas como el de los derechos humanos y la protección de civiles o la violación del embargo sobre exportaciones de carbón vegetal.

Se trata de una Resolución oportuna, porque proporciona un apoyo inequívoco al Gobierno de Somalia en un momento crítico de su lucha contra Al Shabab y extiende el mandato de la imprescindible AMISOM justo cuando expiraba. El texto puede considerarse además relevante y ambicioso, pues supone un desplazamiento de la supervisión de los esfuerzos de construcción de la paz en Somalia del nivel regional al mundial, a través de Naciones Unidas, y da directrices concretas a la comunidad internacional para sus actividades. Para ello, insta a los distintos actores que prestan asistencia a Somalia a que mejoren la coordinación entre ellos y con el Gobierno Federal, dentro del respeto a la soberanía, integridad territorial, independencia y la unidad del país. El documento insiste en la necesidad de apropiación por parte de las autoridades somalíes –el repetido *Somali ownership*, en su término anglosajón–, eso sí, siempre aparejada a la aplicación de criterios de responsabilidad y transparencia.

Por otro lado, la Resolución exige más acción por parte de todos los actores para proteger a la población civil de los abusos que van en contra de los derechos humanos, con una mención especial a las mujeres, niños y periodistas –fuertemente golpeados en Somalia– e insta al Gobierno Federal a que ponga en práctica los planes de acción acordados para poner fin a la utilización de niños-soldado, aumentar la participación de la mujer en las tomas de decisiones, terminar con los desplazamientos forzados de civiles y garantizar la justicia a las víctimas.

De los distintos aspectos que abarca la Resolución, tres merecen, a nuestro juicio, ser tratados con un mayor detalle por su trascendencia: el levantamiento del embargo, la extensión de AMISOM y la reorganización de la acción de Naciones Unidas en Somalia.

¹³ El texto completo en español de la Resolución está disponible en:

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2093\(2013\)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2013.shtml&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2093(2013)&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2013.shtml&Lang=S)

LEVANTAMIENTO PARCIAL DEL EMBARGO DE ARMAS

Posiblemente, el aspecto más controvertido de la Resolución 2093, y el que más atención mediática ha suscitado, sea el del levantamiento parcial del embargo de armas en Somalia. Así, la Resolución suspende, por un periodo de un año, la prohibición de suministrar armas y equipo y proporcionar asistencia a las Fuerzas de Seguridad del Gobierno Federal de Somalia, para permitir el desarrollo de éstas y hacer posible que proporcionen seguridad al pueblo somalí. Esta decisión también se extiende al armamento o equipo destinado a apoyar a AMISOM y sus socios en el marco de su concepto estratégico, y al personal de Naciones Unidas en Somalia, pero obviamente no se aplica al resto de entidades, actores y milicias que operan en el país del Cuerno de África.

Conviene subrayar que la Resolución mantiene vigente el embargo total de misiles antiaéreos, cañones y morteros de grueso calibre, armas contracarro y dispositivos de visión nocturna; y ordena que toda entrega de armas sea notificada con antelación. Además, marca que el Grupo de Supervisión de Somalia-Eritrea (SEMG) siga supervisando el flujo de armas hacia Somalia y que informe mensualmente al CSNU sobre la evolución de este levantamiento parcial.

Esta decisión del Consejo de Seguridad constituye, en cualquier caso, un hito histórico, ya que el embargo llevaba en vigor ininterrumpidamente desde 1992 para cortar el suministro de armas a los distintos señores de la guerra y a las milicias que sumieron a Somalia en la guerra civil tras la caída del dictador Siad Barre. Por otra parte, supone un reconocimiento claro de los avances conseguidos por el nuevo Gobierno Federal de Somalia –con la ayuda de la comunidad internacional–, y responde a su petición expresa. En efecto, en línea con la renovada percepción de legitimidad, a la que aludíamos al inicio de este artículo, el Presidente Hassan Sheij Mohamud y otros miembros de su Gobierno¹⁴, con el apoyo de determinados grupos de análisis¹⁵, llevaban ya cierto tiempo apremiando a la comunidad internacional para que se levantase el embargo de armas. De esta forma, el Gobierno Federal podría adquirir gradualmente el monopolio efectivo de los instrumentos de violencia legítima, y sus fuerzas armadas, una superioridad cuantitativamente y cualitativamente clara sobre la organización *Al Shabab*.

¹⁴ El Presidente hacía ese llamamiento ante la cumbre de la Unión Africana el pasado 27 de enero: <http://allafrica.com/stories/201301280148.html> y su Ministra de Asuntos Exteriores reiteraba la petición ante el CSNU el 14 de febrero: <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10918.doc.htm>; http://www.hiiraan.com/news4/2013/Feb/28113/somalia_urges_un_to_lift_arms_embargo_so_its_forces_can_fight_militants_consolidate_peace.aspx

¹⁵ Como el *think-tank* basado en Mogadiscio HIPS (Heritage Institute for Policy Studies), que instaba en febrero a los Estados Unidos a que presionara a favor de un levantamiento progresivo del embargo. Documento en: http://www.heritageinstitute.org/images/us_recognition_of_somalia_hips_briefing.pdf

Sin embargo, y como era de esperar, no todos los actores internacionales han celebrado de forma positiva la decisión de levantar parcialmente el embargo de armamento. Así, el Estado secesionista de Somaliland mostraba su rechazo a esa decisión, alegando que no era oportuna y que podía desembocar en más inseguridad en la región¹⁶, y Puntland también hacía público su escepticismo con la Resolución. No debemos olvidar que actualmente Puntland y Somaliland, pero también Jubaland y Baidoa, tienen sus propias fuerzas militares y que más allá del temor a una supuesta proliferación desestabilizadora, subyacen en esos estados los temores de que el nuevo Gobierno Federal –auténtico beneficiario del levantamiento del embargo– intente a la larga imponer por la fuerza la unidad del país y la integración de todas las fuerzas en una única entidad.

A su vez, la organización Amnistía Internacional declaraba, dos días antes de la Resolución 2093, que el levantamiento era prematuro y que, por el contrario, éste debería fortalecerse con la adopción de medidas de salvaguarda más estrictas para evitar que las armas caigan en manos indeseadas en Somalia y provoquen más muertes y sufrimiento de inocentes¹⁷. Por otra parte, varios miembros del Consejo de Seguridad expresaron sus reservas sobre el asunto, aunque votaron la Resolución en aras del necesario consenso.

La decisión sobre el embargo constituye pues una auténtica solución de compromiso¹⁸ entre la acuciante necesidad de apoyar el desarrollo de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Somalíes y la obligación de evitar una proliferación incontrolada de armas, que podría empeorar la situación de seguridad en la región.

En efecto, el riesgo de proliferación es real, teniendo en cuenta que, según informes del citado Grupo de Supervisión SEMG, Somalia ya se había convertido en destino y punto de tránsito de un flujo importante de armas ligeras durante el periodo de imposición del embargo. Resulta esencial, por tanto, que las citadas medidas de control descritas en la Resolución 2093 se apliquen minuciosamente, y que se impongan con el máximo rigor las sanciones previstas a los infractores del embargo, de forma que los únicos beneficiarios del levantamiento sean el Gobierno Federal y sus socios¹⁹.

¹⁶ Numerosas críticas a este levantamiento se publicaron en los medios de comunicación de Somaliland nada más hacerse pública la Resolución 2093. Sirvan como ejemplo los siguientes: <http://somalilandpress.com/its-still-a-bad-idea-to-sell-arms-to-somalia-40431>, <http://somalilandpress.com/somaliland-un-security-council-is-arming-somalia-40439>.

¹⁷ Comunicado de 4 de marzo de 2013 disponible en <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/somalia-un-arms-embargo-must-stay-place-2013-03-04>.

¹⁸ En declaraciones a la prensa, el Embajador británico ante NU refería ese acuerdo de compromiso entre los países que deseaban un levantamiento total y los que pensaban que un levantamiento era algo prematuro. <http://www.reuters.com/article/2013/03/06/us-somalia-arms-un-idUSBRE9250Y920130306>

¹⁹ El IRIN (Integrated Regional Information Networks), un servicio de noticias y análisis de UNOCHA, ha publicado un interesante y detallado análisis de los riesgos y oportunidades que implica el levantamiento del embargo. Disponible en: <http://www.irinnews.org/Report/97703/Briefing-The-risks-and-rewards-of-easing->

EXTENSIÓN DEL MANDATO DE AMISOM

Desde su creación en enero de 2007, AMISOM ha desempeñado un papel único y esencial en la lucha contra la organización yihadista y sigue siendo hoy por hoy el principal garante de la seguridad en la Somalia liberada hasta que el sector de seguridad somalí esté en condiciones de tomar el relevo.

La actual configuración de AMISOM procede del último concepto estratégico para sus operaciones futuras, aprobado por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana el 5 de enero de 2012²⁰, y consagrado por la Resolución del Consejo de Seguridad de NU 2036 (2012) de 22 de febrero de ese año²¹. El concepto pretendía unificar y coordinar todas las operaciones militares desarrolladas en Somalia contra *Al Shabab* en beneficio del todavía Gobierno Federal de Transición somalí. Aunque los análisis previos concluían que serían necesarios 35.500 efectivos e importantes recursos materiales para extender la autoridad del Gobierno por todo el territorio, se optó por una solución más realista y económica. Esta consistió en un incremento de las fuerzas de AMISOM de 12.000 a 17.731 efectivos y en la aportación de capacitadores asociados para permitir al menos seguir degradando de manera significativa a *Al Shabab* y completar el proceso de transición política somalí, lo que, como sabemos, se ha conseguido de manera satisfactoria. El concepto estratégico contemplaba también la integración en AMISOM del importante contingente de Kenia, y de los más modestos de Yibuti y Sierra Leona, que pasaron a unirse a los de Burundi y Uganda²²; y la extensión del área de acción de AMISOM a cuatro sectores que abarcan el Centro y Sur del país. También incluía un componente marítimo limitado y un componente policial con 20 efectivos civiles.

El pasado 7 de noviembre, expirado el mandato de AMISOM, el Consejo de Seguridad decidía ampliarlo por cuatro meses (hasta el 7 de marzo de 2013)²³ y ampliaba sus efectivos, de manera provisional y excepcional, a 50 civiles adicionales.

Ahora, con la nueva Resolución 2093, el Consejo de Seguridad extiende, justo a tiempo, el mandato de AMISOM por un periodo de un año, hasta el 28 de febrero de 2014, y añade a sus anteriores cometidos el de asistir, gracias a su componente civil, y en coordinación con Naciones Unidas, al Gobierno Federal para extender la autoridad del Estado a las áreas recuperadas de *Al Shabab*.

[Somalia-s-arms-embargo](#)

²⁰ Comunicado disponible en <http://amisom-au.org/2012/01/communique-of-the-306th-psc-meeting-on-the-situation-in-somalia/>

²¹ Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2036\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2036(2012))

²² La cifra prevista de 17.731 efectivos se alcanzó en diciembre de 2012. Las contribuciones aproximadas por países son: Uganda (unos 8.000), Burundi (unos 5.000), Kenia (unos 4.000), Yibuti (unos 950), y Sierra Leona (unos 850).

²³ En Resolución 2073 (2012): [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2073%20\(2012\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/2073%20(2012))

La Resolución elogia la contribución de AMISOM a la paz y estabilidad de Somalia, así como su decisiva función en la mejora de la situación de seguridad en Mogadiscio y otras partes del país. Sin embargo, al mantener AMISOM en su actual configuración, el Consejo de Seguridad no adopta la opción preferida por la Unión Africana en su reciente revisión estratégica²⁴, que consistía en configurar una nueva misión conjunta de mantenimiento de la paz Unión Africana-Naciones Unidas²⁵. En realidad, la Unión Africana buscaba un sistema de financiación más seguro y previsible que el actual, que está basado en donaciones de distintos actores internacionales –entre los que destaca la Unión Europea–, y pensaba que las Naciones Unidas podrían proporcionar un marco financiero más estable y previsible, gracias a su presupuesto para misiones de paz. Sin embargo, con la Resolución 2093, el Consejo de Seguridad se limita a exhortar a los donantes actuales y potenciales a que apoyen económicamente a AMISOM, y a la propia Unión Africana a que establezca mecanismos de financiación propia, como lo ha hecho recientemente con la misión AFISMA en Mali.

Así pues, el Consejo de Seguridad, de acuerdo con el asesoramiento del Secretario General²⁶, estima que es aún pronto para que Naciones Unidas se involucre directamente en una misión de mantenimiento de la paz, y difiere una vez más esa posibilidad que se lleva contemplando desde los inicios de la intervención de AMISOM.

REORGANIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE NACIONES UNIDAS

Pero aunque hoy por hoy, el Consejo de Seguridad considera prematura una operación de cascos azules en Somalia, no por ello adopta una postura inmovilista en lo relativo a la acción de Naciones Unidas en el país del Cuerno de África. Muy por el contrario, la Resolución 2093 supone un avance significativo, al ordenar la unificación de todas las actividades políticas, de desarrollo y humanitarias de Naciones Unidas en apoyo del Gobierno de Somalia para que éste pueda prestar servicios a sus ciudadanos. Con ello responde a la solicitud del Presidente Hassan Sheij de *“tener una sola puerta a la que llamar”*²⁷.

Más concretamente, la Resolución ordena la disolución de la Oficina Política de NU para Somalia (UNPOS) y la creación, antes del 3 de junio de 2013, de una nueva misión política

²⁴ Opción que contaba con el apoyo del Gobierno Federal de Somalia.

²⁵ Esta opción también se contemplaba en la reciente Revisión estratégica de Naciones Unidas, de la que informaba el Secretario General en su informe al Consejo de Seguridad sobre Somalia, S2013/69, de fecha 31 de enero de 2013, (párrafo 75.a), disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/69

²⁶ Informe S2013/69 citado, párrafo 83.

²⁷ Expresión citada por la Embajadora de Estados Unidos ante NU, Susan E. Rice, en su declaración sobre la adopción de la Resolución 2093: <http://usun.state.gov/briefing/statements/205683.htm>

especial, dirigida por el Representante Especial del Secretario General, con un Cuartel General basado en Mogadiscio, y con vocación de extender su presencia al resto del país según lo vayan permitiendo las condiciones de seguridad.

Además, esta nueva misión integrará, a partir del 1 de enero de 2014, todas las actividades humanitarias y de desarrollo que llevan a cabo actualmente los múltiples elementos y agencias de Naciones Unidas en Somalia agrupados en un equipo desplegado en el país (el llamado *UN Country Team*²⁸), así como a la figura del Residente y Coordinador Humanitario, que ejercerá el puesto de Vice-Representante Especial. Por otra parte, la nueva misión asumirá las funciones de la actual Oficina de Apoyo de NU para AMISOM (UNSOA) y funcionará en conjunción con esta misión de la Unión Africana.

Los detalles de implantación de esta nueva misión política especial –que podría calificarse como de enfoque integral– se fijarán cuando se completen los trabajos de una misión técnica de asesoramiento, de cuyos resultados deberá informar el Secretario General al Consejo de Seguridad antes del 19 de abril. En cualquier caso, la Resolución 2093 imparte directrices claras para su configuración: la misión deberá disponer de una capacidad reforzada para proporcionar asesoramiento estratégico al Gobierno Federal de Somalia, en especial en los ámbitos de la seguridad, la estabilización, y la construcción del Estado; y también deberá prestarle apoyo para coordinar la asistencia internacional, de forma particular la relativa a la reforma del sector de seguridad, todo ello fomentado el proceso de apropiación por parte de las autoridades somalíes.

LA IMPLICACIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL CASO DE LA UE

Posiblemente, el ámbito de la coordinación de la asistencia internacional al gobierno somalí sea uno de los aspectos más destacados de la Resolución 2093. En un momento en el que, como consecuencia de la mejora de la seguridad, se multiplica en Somalia una presencia internacional necesaria, pero que responde a muy distintas motivaciones y agendas ocultas, se hace imprescindible una cuidadosa coordinación para asegurar que la asistencia prestada corresponda a las prioridades del gobierno somalí y favorezca a la larga la plena asunción de responsabilidades por éste, en lugar de entorpecer el proceso de construcción del estado²⁹.

²⁸ El sistema de desarrollo y humanitario de Naciones Unidas en Somalia engloba 24 agencias, fondos o programas, cuyos directores se agrupan en el llamado *UN Country Team*, liderado por el Residente y Coordinador Humanitario. Para más detalles, se puede consultar el siguiente enlace: <http://www.unctsom.org/UNCT.html>

²⁹ El analista Cedric de Coning, del Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, publicaba un interesante artículo acerca del riesgo que supone una implicación de los actores internacionales en Somalia atendiendo sólo a intereses propios, y acerca de la necesidad de promover una apropiación local: <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.as/39>

La creciente implicación de diversos países en Somalia es ciertamente palpable. Tal es el caso de Turquía y de los países del Golfo Pérsico, entre los que destaca Qatar, pero también el de ciertos países europeos, con Reino Unido e Italia a la cabeza. Sus motivaciones son muy diversas, y abarcan desde el interés económico, y el de seguridad, hasta el componente ideológico-religioso, pasando por los motivos puramente humanitarios.

El caso de Etiopía es singular. Desde hace años, su intervención en Somalia, que se materializa de forma independiente a AMISOM, ha sido clave también en la lucha contra *Al Shabab*, y ha permitido el adiestramiento de miles de soldados somalíes, todo ello con grandes costes económicos y sacrificios humanos. Ahora, Etiopía no ve con buenos ojos que para el proceso de reconstrucción nacional se hable más con países distantes como los citados Qatar, Turquía, o el Reino Unido, en lugar de hacerlo con países vecinos. La relación Somalia-Etiopía –siempre difícil desde el conflicto que enfrentó a los dos países en 1977– sigue por tanto siendo tensa, y Etiopía amenaza, en una especie de órdago, con abandonar las áreas controladas por ellos tras arrebatárselas a *Al Shabab*, para demostrar así que, sin su presencia y apoyo, la región volvería a estar abierta a la organización yihadista³⁰. La acción de Kenia en Somalia, aunque hoy integrada en AMISOM, constituye también un caso de intervencionismo que va más allá del mero apoyo desinteresado a las autoridades somalíes. En cualquier caso, una integración acordada de los intereses de estos países vecinos en el proceso de estabilización somalí, en coordinación con el Gobierno Federal y los demás actores, parece una pieza importante en la estabilización regional a medio plazo.

La acción de la Unión Europea en Somalia, quizás menos visible³¹ que la de otros actores que despliegan grandes pancartas para publicitar su apoyo, sigue siendo un elemento esencial para el proceso de desarrollo y reconstrucción del estado somalí. Hoy por hoy la Unión Europea en su conjunto, y sus miembros de forma bilateral, siguen siendo el primer donante mundial a Somalia³², un apoyo que “*ha salvado millones de vidas y dado esperanza a millones más*”, según declaraba el Presidente Hassan Sheij el pasado 30 de enero, y que se mantendrá a largo plazo según declaraciones de la cúpula de la Unión.³³

Este apoyo de la Unión Europea se pone de manifiesto también a nivel político, con una presencia semipermanente del Representante Especial para el Cuerno de África, el

³⁰ Tras el abandono por las fuerzas etíopes de la ciudad de Hudur, capital de la región de Bakol, el pasado 17 de marzo, la ciudad era ocupada por la milicia *Al Shabab*.

<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1375457>

³¹ Por materializarse a menudo a través de otros actores intermedios de carácter regional como la Unión Africana o la Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD).

³² Se recogía una síntesis de la ayuda de la UE a Somalia en el citado artículo:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO12-2012_SomaliaCuernoAfrica_Encrucijada_Martin-Peralta.pdf

³³ Se puede consultar la noticia en: http://euroefe.efe.com/1311_noticias/1910465_la-union-europea-promete-a-somalia-que-seguira-dandole-apoyo-a-largo-plazo.html

diplomático Alexander Rondos, a través de una oficina abierta en Mogadiscio que asumirá, entre otros, el papel de coordinación de la asistencia europea con Naciones Unidas; y con una presencia diplomática europea coordinada y creciente en el país: el pasado 26 de febrero, los embajadores de 5 países de la UE, entre ellos el de España, presentaban de forma conjunta sus credenciales al Presidente de Somalia, terminando con un periodo de 21 años de ausencia de representación diplomática en el país³⁴.

En lo relativo al ámbito de la seguridad, la Unión Europea está respondiendo también con decisión a los retos que se abren en esta nueva fase. Su misión de formación EUTM Somalia, la única que merece una mención expresa de apoyo en la Resolución 2093, está siendo adaptada a los nuevos requerimientos de las autoridades somalíes. El pasado 22 de enero, el Consejo de la Unión decidía extender el mandato de la misión por dos años hasta el 31 de marzo de 2015; trasladar las acciones de entrenamiento progresivamente desde Uganda a Mogadiscio; y ampliar sus cometidos al ámbito del asesoramiento a nivel estratégico y al desarrollo del sector de seguridad en la capital somalí³⁵. España, impulsora de EUTM Somalia desde sus inicios, mantiene en esta nueva fase de la Misión una contribución relevante y equilibrada, dentro del límite máximo de 20 efectivos autorizado por el Gobierno para este año³⁶.

La Unión Europea también ha respondido prestamente al llamamiento a los donantes de AMISOM, expresado en la Resolución 2093, y ha anunciado recientemente³⁷ la aportación de 33 millones de euros adicionales, que servirán para cubrir estipendios, costes de los componentes militar y civil de esa misión y gastos operativos de su Cuartel General en Nairobi. Esta nueva contribución sitúa en 444 millones de euros el apoyo financiero de la UE a AMISOM desde su creación en 2007.

En lo relativo a la operación Atalanta contra la piratería en el Índico Occidental, la Unión Europea mantiene, de momento, un dispositivo que ha demostrado su eficacia al conseguir reducir la piratería en un 95% en el último año³⁸, y al que España contribuye de forma decisiva desde el origen de la operación en 2008. No obstante, parece inevitable una revisión a medio plazo de una operación sobre la que el Presidente de Somalia expresaba

³⁴ Puede consultarse la noticia en:

http://www.hiiraan.com/news4/2013/Feb/28276/five_eu_ambassadors_present_jointly_their_credentials_to_the_president_of_somalia.aspx

³⁵ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134947.pdf

³⁶ Según acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012:

http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2012/refc20121228.htm#ParticipacionFuerzasArmadas

³⁷ Según decisión de 19 de marzo de 2013, cuyo comunicado está disponible en:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/136289.pdf

³⁸ Según declaraba la Alta Representante de la UE Catherine Ashton en conferencia de prensa el pasado 30 de enero: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135101.pdf

recientemente sus reservas³⁹ por considerar que no se ajusta a la tarea prioritaria de derrotar a *Al Shabab* y erradicar la piratería desde sus bases en tierra⁴⁰. Entretanto, una implantación rápida en Somalia de la misión civil EUCAP Nestor, cuyo objetivo es el desarrollo de las capacidades regionales de policía marítima y judicial, puede constituir un valioso apoyo al proceso de construcción del estado.

En cualquier caso, la contribución de la UE, coordinada con el ejecutivo somalí a través de Naciones Unidas, sigue siendo decisiva y, a nuestro juicio, debe mantenerse, e incluso intensificarse en territorio somalí. Al menos, si se quiere evitar que el país del Cuerno de África se vuelva hacia otros donantes del Golfo Pérsico que ofrecen gran liquidez económica, pero que, en algunos casos, pueden exigir a cambio la adopción de orientaciones ideológicas o religiosas extremas.

Reino Unido ha organizado, para el próximo 7 de mayo, una nueva conferencia sobre Somalia, a la que seguirá otra convocada por la propia Unión Europea en otoño. Sin duda, estas reuniones constituirán excelentes ocasiones para reafirmar el esencial papel europeo en el proceso de estabilización y reconstrucción de Somalia.

REFLEXIÓN FINAL

Es evidente que algo se mueve en el país del Cuerno de África. Los progresos realizados hasta ahora pueden incluso hacer que Somalia deje de ser un Estado fallido, aunque sigue siendo hoy un Estado extremadamente frágil, que requiere aún importantes apoyos internacionales para su estabilización. La Resolución 2093 del Consejo de Seguridad responde a esas necesidades y ofrece una clara señal de apoyo a las autoridades somalíes en este momento crítico. Naciones Unidas adquiere ahora además un papel esencial de coordinación de los diversos apoyos internacionales, entre los que sigue siendo fundamental el de la Unión Europea.

Sin embargo, en un escenario tan complejo como el somalí, en el que confluyen tantos y tan diversos intereses, no resultará tarea fácil sostener esos esfuerzos internacionales y alinearlos con el ambicioso marco estratégico diseñado por las autoridades de Somalia. Pero no queda otra alternativa. Al menos si se quiere que Somalia se afiance como Estado viable. Como decía recientemente el Vice-Representante Especial del Secretario General de las NU para Somalia, Peter De Clerq, *“la construcción de la paz es una tarea compleja, pero no dar*

³⁹ En entrevista concedida el pasado 3 de febrero al Rift Valley Institute, citada en el artículo de Paul Williams anteriormente mencionado:

<http://riftvalley.net/resources/file/RVI%20%7C%20Briefing%20Paper%20%7C%20AMISOM%20%7C%20Final%20%7C%2013%20February%202013.pdf>

⁴⁰ La lucha contra la piratería no se cita ni una vez en todo el texto de la Resolución 2093.

una oportunidad a esta importante iniciativa [somalí] trae unos riesgos aún mayores”⁴¹. La comunidad internacional no puede permitirse un fracaso en Somalia después de los ingentes esfuerzos invertidos y debe, para evitarlo, sostener el ritmo e intensidad de su actividad en el país. Sólo así, podrán cumplirse las legítimas esperanzas que, por primera vez desde hace dos décadas, empiezan a fraguar en el pueblo somalí.

i

*Carlos Martín Martín-Peralta***TCOL.ET.ART.DEM*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁴¹ En su artículo, ya citado, sobre el futuro de NU en Somalia, disponible en:
<http://unposomalia.tumblr.com/page/2>