



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
27 de septiembre de 2022  
Español  
Original: francés

---

### Carta de fecha 26 de septiembre de 2022 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de referirme a las resoluciones [2592 \(2021\)](#) y [2632 \(2022\)](#) del Consejo de Seguridad, en las que el Consejo me solicitó que, tras celebrar consultas con el Gobierno Federal de Somalia, realizara un examen estratégico de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) que incluyera recomendaciones para establecer parámetros de referencia claramente definidos, medibles y realistas a fin de hacer un seguimiento de la ejecución y el cumplimiento oportunos del mandato de la UNSOM.

En respuesta a dicha solicitud, nombré al ex Representante Especial del Secretario General para Libia, Ian Martin, para que realizara ese examen estratégico independiente. El Sr. Martin contó con el apoyo de un equipo de la Secretaría de las Naciones Unidas integrado por miembros de varios departamentos. En el marco del examen, el equipo celebró consultas exhaustivas con el Gobierno Federal de Somalia, los estados miembros federados, las entidades de las Naciones Unidas, la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS), la Comisión de la Unión Africana, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Unión Europea, los miembros del Consejo de Seguridad y otros asociados internacionales, así como con grupos de reflexión y de la sociedad civil de Somalia, en particular con organizaciones que representan a las mujeres y a las personas jóvenes.

El informe del examen estratégico (véase el anexo) señala los considerables progresos realizados en Somalia desde la creación de la UNSOM, en 2013, y al mismo tiempo subraya los problemas políticos, humanitarios, socioeconómicos y de seguridad que continúa afrontando el país. Insiste en la importancia de que exista una cooperación estrecha entre el Gobierno Federal y los estados miembros federados a fin de avanzar en algunas de las prioridades nacionales señaladas en el comunicado de 16 de junio de 2022 del Consejo Consultivo Nacional. En muchas de esas prioridades se han registrado escasos avances en los últimos años, lo que se debe a la prolongada crisis electoral y a las tensiones entre el Gobierno Federal y algunos estados miembros federados en lo que respecta al modelo federal que se habrá de poner en práctica en Somalia.

En el informe también se aborda la situación en materia de seguridad, que sigue siendo inestable, así como la capacidad de Al-Shabaab para lanzar ataques en todo el territorio de Somalia. Asimismo, el examen estratégico subraya la desastrosa situación humanitaria, que dimana de la persistente sequía y de la frecuencia e intensidad crecientes de las perturbaciones climáticas que afectan al país, y que se ven exacerbadas por el cambio climático. El jefe del equipo independiente señala



también que la resolución de la situación humanitaria debe convertirse en una prioridad absoluta para las Naciones Unidas en Somalia.

El informe pone de relieve la importante contribución de la UNSOM a las gestiones en favor de la consolidación del Estado en Somalia, en un contexto en el que la Misión de la Unión Africana en Somalia, al permitir la creación de un entorno de seguridad más propicio, hizo que los procesos políticos resultaran posibles. Sobre la base de sus contactos con el Gobierno Federal de Somalia y con los estados miembros federados, así como de un documento que expone la posición del Gobierno Federal con respecto al examen estratégico, el jefe del equipo independiente subraya también la necesidad de mantener una misión política especial en Somalia, así como la importancia de su papel en materia de buenos oficios y otras funciones esenciales. Asimismo, observa que el mandato de la UNSOM sigue siendo pertinente en el contexto político actual y está en sintonía con las prioridades del Gobierno Federal de Somalia. Al mismo tiempo, señala que es necesario que la dirección de la Misión establezca un orden de prioridades entre los distintos elementos del mandato.

Por otra parte, el informe señala que algunas de las hipótesis formuladas durante la planificación inicial de la UNSOM han resultado excesivamente optimistas, ya que la Misión sigue estando fuertemente condicionada por la situación en materia de seguridad, que depende de la seguridad proporcionada por la ATMIS y se ve afectada por el contexto político. Tras la renovación del mandato, el informe recomienda que la UNSOM asigne la máxima prioridad a la tarea de ayudar a la consecución de un acuerdo entre el Gobierno Federal y los dirigentes de los estados miembros federados en lo que respecta al modelo federalista que se habrá de aplicar en Somalia y de lograr que ese acuerdo sea codificado en la Constitución. También se considera prioritario el apoyo a la reconciliación, a la participación democrática, a la reforma del sector de la seguridad y a la aplicación del Plan de transición para Somalia, a los derechos humanos, al estado de derecho y a la agenda para las mujeres y la paz y la seguridad. No obstante, el informe señala que para poder brindar un apoyo consultivo y técnico eficaz es necesario contar con un entorno propicio y con acuerdos políticos globales.

El informe también pone de relieve la importancia de que exista una colaboración estrecha con los asociados en Somalia, en particular con la Unión Africana, y recomienda que se fortalezca la colaboración con la ATMIS a través de un análisis conjunto y de la creación de equipos conjuntos coubicados que se centren en los ámbitos del mandato que sean de incumbencia común. El jefe del equipo independiente subraya la importancia de iniciar la preparación para la transición en materia de seguridad y para la retirada de la ATMIS, que tendrán importantes implicaciones para la UNSOM, así como la planificación de las medidas que se deberán adoptar para responder a la solicitud del Gobierno Federal de que se defina claramente el objetivo final en lo que respecta a la transición de una misión política especial al equipo de las Naciones Unidas en el país. Se subraya que es necesario mantener los equipos y programas conjuntos, que constituyen una práctica óptima y un instrumento clave para el éxito de la transición. Por último, el informe recomienda que tras la renovación del mandato se lleve a cabo un examen de la dotación de personal y de la reconfiguración a fin de velar por que las capacidades se centren en las prioridades clave y de reforzar las funciones políticas esenciales de la UNSOM.

Apoyo plenamente las recomendaciones del examen estratégico y estoy convencido de que es necesario mantener una misión política especial en Somalia para ayudar a las autoridades somalíes a poner en práctica sus prioridades. Por otra parte, quiero subrayar la importancia fundamental del diálogo y la cooperación entre el Gobierno Federal y los estados miembros federados y encomiar las medidas adoptadas por la nueva administración con ese fin. Insto a los dirigentes políticos somalíes a trabajar en estrecha colaboración para dar impulso a las principales

prioridades nacionales, en particular para hacer frente a la situación humanitaria y completar el proceso de revisión constitucional.

Estoy alarmado ante la gravedad de la crisis humanitaria que tiene lugar en Somalia, y formulo un llamamiento a los Estados Miembros para que aporten fondos adicionales que permitan evitar una catástrofe humanitaria. Debemos mancomunar nuestros esfuerzos con urgencia para evitar la hambruna en Somalia.

Deseo expresar mi gratitud al Sr. Martin por la realización de este examen estratégico, así como por sus conclusiones y recomendaciones pertinentes. Doy las gracias al Gobierno Federal, a la Unión Africana, a la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, a la Unión Europea y a todos los asociados internacionales por su colaboración y por las contribuciones que aportaron a lo largo de este proceso. Asimismo, doy las gracias al personal de las Naciones Unidas en Somalia por su dedicación y por los esfuerzos que despliega para ayudar al país.

Soy consciente de que las dificultades pueden a veces parecer colosales, pero Somalia no está sola en su camino hacia la paz, la estabilidad y el desarrollo, y quiero reiterar el compromiso firme y permanente de las Naciones Unidas.

Le agradecería que tuviera a bien señalar el texto de la presente carta y su anexo a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

*(Firmado)* António **Guterres**

## **Informe sobre el examen estratégico independiente de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia**

### **I. Antecedentes, objetivos y alcance del examen estratégico**

1. Mediante su resolución [2592 \(2021\)](#), el Consejo de Seguridad solicitó al Secretario General que realizara un examen estratégico de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) antes de marzo de 2022, una vez que hubiese concluido el proceso electoral y se hubiese llevado a cabo la reconfiguración prevista de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). Debido a los prolongados retrasos en el proceso electoral, el examen estratégico no se pudo llevar a cabo en el plazo previsto. El mandato de la UNSOM fue renovado posteriormente en mayo de 2022 mediante la resolución [2632 \(2022\)](#), en la que el Consejo de Seguridad reiteró su solicitud de que el examen estratégico se llevara a cabo en consulta con el Gobierno Federal de Somalia y fuese presentado a más tardar el 30 de septiembre. Además, solicitó que el informe del examen incluyera recomendaciones para establecer parámetros de referencia claramente definidos, medibles y realistas a fin de hacer un seguimiento de la ejecución del mandato de la UNSOM.

2. En respuesta a la solicitud del Consejo de Seguridad, el Secretario General me nombró jefe del equipo independiente encargado del examen estratégico. Durante mi mandato, conté con el apoyo de un equipo integrado por representantes del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz y el Departamento de Operaciones de Paz, del Departamento de Apoyo Operacional, de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Paz, de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana.

3. El objetivo del examen estratégico es formular recomendaciones destinadas a garantizar que la UNSOM siga estando en las mejores condiciones de apoyar a la nueva administración de Somalia en la promoción de sus prioridades nacionales, y orientar las prioridades y la labor de la UNSOM durante el período venidero. El examen estratégico incluyó un balance de los logros alcanzados por la UNSOM hasta la fecha y una evaluación de las dificultades que afronta actualmente Somalia en materia de paz y seguridad. De conformidad con lo solicitado, se han formulado recomendaciones para establecer parámetros de referencia a fin de hacer un seguimiento de la ejecución del mandato de la Misión (véase el apéndice).

4. El equipo encargado del examen estratégico llevó a cabo un estudio preliminar de la documentación pertinente y celebró consultas en Nueva York con los departamentos pertinentes de las Naciones Unidas, el Representante Permanente de Somalia, la Observadora de la Unión Africana, el Enviado Especial de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) para el Mar Rojo, el Golfo de Adén y Somalia, y los miembros del Consejo de Seguridad. El equipo visitó Somalia para celebrar consultas con el Gobierno Federal de Somalia, la UNSOM, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia (UNSOS), los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia (ATMIS), representantes de mujeres y jóvenes de la sociedad civil, grupos de reflexión somalíes, la Unión Europea y otros asociados internacionales. El equipo visitó Baidoa (Estado Sudoccidental) y Kismaayo (Yubalandia) y celebró reuniones virtuales con los presidentes de Galmudug, Hirshabelle y Puntlandia. Asimismo, viajé a Addis Abeba para reunirme con la Comisión de la Unión Africana, la Enviada

Especial del Secretario General para el Cuerno de África y representantes de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana.

5. A lo largo del proceso de examen, los departamentos pertinentes de las Naciones Unidas hicieron llegar al equipo encargado del examen sus aportaciones por escrito. Agradezco las aportaciones recibidas y las consultas celebradas con las distintas partes interesadas, así como las contribuciones de los miembros del equipo encargado del examen. La evaluación y las recomendaciones formuladas en este informe fueron elaboradas por mí.

## II. La situación en Somalia

6. Somalia ha experimentado importantes cambios políticos, de seguridad y socioeconómicos en la última década. Esos cambios se caracterizan por el desarrollo y la profundización de un sistema político federado y por las gestiones destinadas a forjar un consenso acerca de la división y el traspaso de competencias a nivel del gobierno central y de los gobiernos de los estados, lo que ha ido acompañado de iniciativas para fortalecer el sector de la seguridad, lograr avances en lo que respecta al alivio de la deuda e impulsar el desarrollo socioeconómico, así como también encarar los efectos persistentes y cada vez más profundos que tiene el cambio climático en el modo de vida y los medios de subsistencia de muchos somalíes. Si bien se han logrado avances considerables, el progreso ha sido desigual, y aún quedan muchos problemas multifacéticos por resolver. Este es el contexto en que la UNSOM trabaja desde 2013 para cumplir su mandato de apoyar los esfuerzos que despliegan el Gobierno Federal de Somalia, los estados miembros federados y el pueblo somalí con el fin de promover sus prioridades en materia de paz, seguridad y desarrollo. Sin embargo, el entorno político y de seguridad afecta a la capacidad de la Misión para cumplir su mandato, y una vez más Somalia enfrenta una grave crisis humanitaria.

### A. Seguridad

7. A pesar de los esfuerzos desplegados a nivel nacional e internacional para debilitar las capacidades de Al-Shabaab, el grupo sigue siendo una fuerza resiliente y formidable que adapta continuamente su *modus operandi*. Se estima que su fuerza operacional está compuesta por entre 4.000 y 7.000 combatientes repartidos por todo el país, y depende del reclutamiento masivo de niños para reforzar sus filas. Al-Shabaab sigue controlando grandes franjas de territorio en el sur y el centro de Somalia, donde mantiene un gobierno en la sombra y proporciona ciertos servicios básicos que compiten a veces con los servicios gubernamentales, especialmente en lo que respecta a la prestación de justicia. Además, el grupo ejerce distintas formas de influencia en territorios que están fuera de su control directo, que se caracterizan por su capacidad para controlar rutas de suministro clave, infiltrarse en las ciudades, extorsionar a empresas y ciudadanos, realizar operaciones contra la ATMIS (anteriormente AMISOM) y las fuerzas de seguridad somalíes y llevar a cabo periódicamente operaciones de alto perfil en la capital somalí. Al-Shabaab sigue siendo muy hábil a la hora de explotar las divisiones y las tensiones políticas, entender la dinámica de los clanes y manipular el descontento. Asimismo, Al-Shabaab conserva su capacidad de generar considerables ingresos internos, que financian su fuerza y su gama de operaciones. Los asesinatos de funcionarios gubernamentales y de seguridad y de delegados electorales ponen de relieve los continuos intentos del grupo por socavar las iniciativas de construcción del Estado. El objetivo general de Al-Shabaab sigue siendo derrocar al Gobierno, expulsar a la ATMIS (anteriormente AMISOM) y a otros actores internacionales, y establecer en Somalia un estado islámico de conformidad con su interpretación del Islam.

8. Como se subrayó en la evaluación conjunta de la amenaza elaborada en 2019 por el Gobierno Federal de Somalia, la Unión Africana y las Naciones Unidas, la amenaza que representa Al-Shabaab ha cambiado en los últimos años y ha pasado gradualmente de ser una amenaza principalmente militar a una amenaza en gran medida asimétrica. Desde 2018 se ha registrado año tras año un aumento del número de incidentes de seguridad, y en 2022 la media mensual ha sido de 241 incidentes de seguridad, predominantemente reivindicados o presuntamente perpetrados por Al-Shabaab. Las regiones más afectadas por la actividad de Al-Shabaab siguen siendo Benadir, Bajo Shabele y Bai. El ataque perpetrado en mayo de 2022 contra la base de operaciones de avanzada de la ATMIS (anteriormente AMISOM) en El Baraf, la infiltración que tuvo lugar en marzo en el recinto de SafeLane Global dentro de la zona fuertemente protegida del aeropuerto de Mogadiscio y el complejo ataque llevado a cabo en agosto contra el hotel Hayat de Mogadiscio son solo algunos ejemplos que ponen de relieve la capacidad y el alcance del grupo. Los ataques contra la presencia internacional en Mogadiscio también han aumentado, y desde 2019 se han registrado 15 ataques con mortero que han penetrado en el recinto del aeropuerto internacional.

9. Fuera de Somalia, Kenya sigue siendo el país más afectado por los atentados terroristas de Al-Shabaab, pero la incursión en Etiopía que tuvo lugar a finales de julio fue audaz en cuanto a sus intenciones y sustancial en cuanto a su escala e indica que el grupo está en condiciones de volver a utilizar tácticas militares más convencionales. Los recurrentes atentados en países vecinos ponen de manifiesto que Al-Shabaab es una amenaza no solo para la paz y la seguridad en Somalia, sino para la región en general.

10. En consonancia con la intención de que en 2021 Somalia asumiera las responsabilidades principales en materia de seguridad, el Consejo de Seguridad reconoció, en su resolución [2568 \(2021\)](#), la necesidad de contar con una misión reconfigurada de la Unión Africana que habilitara y apoyara a las fuerzas de seguridad somalíes para que asumieran plenamente la responsabilidad en materia de seguridad. La Unión Africana y el Gobierno Federal de Somalia acordaron que la transición en materia de seguridad establecida en el Plan de Transición de Somalia tendría lugar en cuatro fases: reconfiguración, operaciones de configuración y despeje, operaciones decisivas, y consolidación, reducción y salida. Tras la presentación del concepto de operaciones elaborado por el Gobierno Federal de Somalia y la Unión Africana y de la propuesta conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas sobre los objetivos estratégicos, el tamaño y la composición de la versión reconfigurada de la Misión de la Unión Africana, el 1 de abril de 2022, mediante la resolución [2628 \(2022\)](#) del Consejo de Seguridad, se estableció la ATMIS, de conformidad con el comunicado emitido por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana tras su 1068ª reunión, celebrada el 8 de marzo de 2022.

## **B. La situación humanitaria y el impacto del cambio climático**

11. El examen estratégico tuvo lugar en un momento en que una grave y persistente sequía ha creado una grave amenaza de hambruna en Somalia. Más del 90 % de Somalia sufre actualmente condiciones de sequía entre graves y extremas. Casi el 50 % de la población, a saber, 7,8 millones de personas, necesita algún tipo de asistencia humanitaria o de protección, y se considera que 7,1 millones de personas sufren inseguridad alimentaria. Más de 213.000 somalíes enfrentan una amenaza inminente para su vida debido a la catastrófica inseguridad alimentaria, y muchas partes del país corren el riesgo de afrontar la hambruna en las próximas semanas. En las zonas más afectadas, una tercera parte del ganado ha perecido, lo que ha destruido

los medios de subsistencia. Las predicciones meteorológicas indican que es probable que la temporada de lluvias de octubre a diciembre de 2022 no se concrete.

12. La malnutrición y los brotes epidémicos han aumentado, y hay más personas que tienen dificultades para acceder al agua potable, a un saneamiento adecuado y a una alimentación apropiada. Se calcula que 1,5 millones de niños menores de cinco años sufren malnutrición aguda, y que unos 730 niños han muerto en centros de tratamiento de la malnutrición entre enero y julio de 2022. La sequía también sigue provocando desplazamientos de población, y se calcula que desde enero de 2021 un millón de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares y se han sumado así al número ya elevado de personas internamente desplazadas, que se estima ahora en 2,9 millones. La respuesta humanitaria se sigue viendo obstaculizada por los problemas de acceso y la escasez de fondos, así como por la situación de la seguridad. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha hecho que el número de casos humanitarios aumentara aún más.

13. En los últimos cinco años no se ha producido ninguna mejora en la situación humanitaria general, que se sigue caracterizando por la recurrencia de las crisis climáticas y los conflictos, y el país sigue dependiendo en gran medida de la asistencia humanitaria. El país está en la primera línea en lo que respecta al cambio climático, y se prevé que la creciente intensidad y frecuencia de las perturbaciones climáticas habrá de agravar aún más la situación humanitaria. Aunque las condiciones meteorológicas extremas no son nuevas en Somalia, se ha observado un cambio en las pautas meteorológicas, y se cree que el cambio climático influye en las condiciones meteorológicas severas. Desde 1990, Somalia ha sufrido más de 30 crisis relacionadas con el clima, entre ellas 12 sequías y 19 inundaciones. Es probable que en la próxima década estos cambios climáticos aumenten tanto en frecuencia como en gravedad.

14. El cambio ambiental relacionado con el clima, incluidas las pautas meteorológicas extremas y el deterioro de la calidad del suelo, afectan de manera significativa a la población del país, que depende en gran medida de la agricultura de subsistencia y del pastoreo. El empleo en el sector agrícola fue el 72,4 % en 2019, lo que subraya el impacto que una mayor degradación de las tierras y la irregularidad de las pautas climáticas tendrían para la población somalí. Las sequías e inundaciones recurrentes, así como los movimientos migratorios y desplazamientos conexos, generan un agravamiento de la competencia por los recursos, como el agua, y un aumento del riesgo de tensiones y conflictos locales. El desplazamiento está impulsando una urbanización rápida, y el país tiene una de las tasas de urbanización más altas del mundo, con un crecimiento urbano del 4,3 % anual, lo que conlleva una presión considerable sobre los centros de población, que no están preparados para hacer frente a la afluencia de desplazados internos. Es necesario situar esta grave situación humanitaria en el contexto de los bajísimos indicadores de desarrollo del país, ya que el 70 % de la población vive por debajo del umbral de pobreza.

### **C. Evolución de la situación política**

15. Los prolongados desacuerdos políticos entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados en lo que respecta a la naturaleza del federalismo y al proceso electoral caracterizaron el período transcurrido desde el anterior examen estratégico, profundizando las grietas y las divisiones en el país. La persistencia de las tensiones puso de manifiesto el carácter aún conflictivo de las relaciones federales. La reducida colaboración entre el Gobierno Federal de Somalia y algunos de los estados miembros federados repercutió en la ejecución de las prioridades principales, como la política inclusiva, la seguridad y la justicia, y el desarrollo socioeconómico.

16. Al mismo tiempo, en varios estados federados la inestabilidad se agravó y se caracterizó por la presencia de conflictos internos y de dinámicas electorales regionales. En Yubalandia, la impugnada elección del Presidente Ahmed Mohamed Islam “Madobe”, que tuvo lugar en 2019 e inicialmente no fue reconocida por el Gobierno Federal de Somalia, y el despliegue de fuerzas de seguridad federales en la región de Gedo de Yubalandia dieron lugar a enfrentamientos esporádicos entre las fuerzas federales y las de Yubalandia, lo que complicó la dinámica de clanes en la región e implicó una reducción de las zonas controladas por las autoridades de Yubalandia, en un estado que seguía controlado en parte por Al-Shabaab. En Galmudug, el acuerdo entre el Gobierno Federal de Somalia y Ahlu Sunna Wal Jama’a, una milicia paramilitar sufi, hizo que el grupo se desarmase y se disolviese, pero un presunto incumplimiento parcial del acuerdo dio lugar a que posteriormente elementos agraviados de Ahlu Sunna Wal Jama’a se enfrentasen con fuerzas de seguridad federales y estatales en la capital del estado. El clima político en Hirshabelle siguió caracterizándose por las tensiones entre los dos subclanes dominantes en lo que respecta al acuerdo de reparto de poder. En el Estado Sudoccidental, las tensiones entre los clanes se intensificaron tras la detención en 2018 de Mukthar Robow, ex líder adjunto de Al-Shabaab, en medio de acusaciones de injerencia del Gobierno Federal de Somalia en las elecciones estatales, que han seguido influyendo en el discurso político estatal y nacional.

17. Una vez más, las ambiciones de celebrar elecciones con arreglo al principio de un voto por persona resultaron inalcanzables en las elecciones de 2021/2022 habida cuenta de los problemas de seguridad, pero también debido a la falta de voluntad política de varias partes interesadas que prefirieron que continuara el modelo indirecto de distribución del poder basado en clanes. El desacuerdo sobre el modelo y los plazos electorales, las tensiones entre el Gobierno Federal de Somalia y algunos de los estados miembros federados y la decisión unilateral del Parlamento de extender los límites del mandato ejecutivo durante el punto álgido de la crisis política culminaron en enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad del gobierno y las fuerzas de seguridad alineadas con la oposición que tuvieron lugar en Mogadiscio en abril de 2021. La crisis puso de manifiesto la persistente fragilidad de la situación política y la facilidad con que las fuerzas de seguridad podían fragmentarse rápidamente. Un acuerdo alcanzado el 27 de mayo de 2021 entre el Gobierno Federal de Somalia y los líderes de los estados miembros federados acabó allanando el camino para la celebración de elecciones por sufragio indirecto. En un anexo al acuerdo, los líderes políticos de Somalia reiteraron su apego a las prioridades clave del proceso de construcción del Estado tras la celebración de las elecciones por sufragio indirecto.

18. Por consiguiente, en el proceso electoral parlamentario de 2021/2022 se repitió, en forma ligeramente ampliada, el modelo electoral indirecto de 2016/17, basado en clanes. Se informó de que hubo denuncias generalizadas de irregularidades y malas prácticas en las elecciones parlamentarias por sufragio indirecto. A pesar de la importante labor de promoción efectuada a nivel internacional y nacional, no se alcanzó la cuota del 30 % de mujeres que los líderes políticos somalíes se habían comprometido a lograr, y la representación de las mujeres en el Parlamento se redujo del 24 % en 2016/2017 al 21 %. A pesar de ello, la percepción generalizada fue que las elecciones presidenciales por sufragio indirecto se celebraron en forma transparente y creíble, y la elección de Hassan Sheikh Mohamud como 10º Presidente de la República Federal de Somalia, que tuvo lugar el 15 de mayo de 2022, no fue impugnada, lo que permitió una transferencia pacífica del poder.

### **III. Programa del nuevo Gobierno Federal de Somalia**

19. Las medidas iniciales adoptadas por la nueva administración para mejorar las relaciones con los estados miembros federados han sido alentadoras, ya que se ha declarado el compromiso de celebrar reuniones periódicas del Consejo Consultivo Nacional, integrado por dirigentes del Gobierno Federal de Somalia y de los estados miembros federales, y se ha reconocido mutuamente la importancia de una cooperación sólida. Sin embargo, las tensiones históricas entre las autoridades centrales y las estatales no se superarán fácilmente, y habrá que desplegar esfuerzos considerables para romper ese ciclo y lograr la cohesión política necesaria para impulsar conjuntamente las prioridades nacionales clave.

20. En la primera reunión del Consejo Consultivo Nacional, celebrada el 16 de junio de 2022, los líderes somalíes acordaron que las prioridades nacionales se centrarían en la conclusión del proceso de revisión constitucional, la finalización de la implementación de la estructura de seguridad nacional, el desarrollo de un modelo electoral democrático unificado, la reconciliación política y social, el diálogo con “Somalilandia”, la implementación del sistema federal, la finalización de un sistema judicial nacional independiente y los esfuerzos destinados a resolver la situación humanitaria.

21. Estas prioridades fueron expuestas en forma más detallada en el programa del Gobierno, que fue presentado al Parlamento el 3 de agosto de 2022, a través de un enfoque que consta de seis pilares. El primer pilar, seguridad y liberación, se centra en la recuperación de territorios que están en manos de Al-Shabaab y en el establecimiento de una Somalia segura. El segundo pilar, justicia, describe el establecimiento de un poder judicial independiente y la promoción de la buena gobernanza y la reconciliación. El tercer pilar, “Somalíes en paz consigo mismos”, hace hincapié en la reconciliación, la revisión constitucional, la federalización, la democratización y el diálogo con “Somalilandia”. El cuarto pilar, autosuficiencia económica, tiene como objetivo la reducción de la pobreza y la consecución de la autosuficiencia económica. El quinto pilar, asuntos sociales, promueve el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas somalíes a la educación, la sanidad, el agua y las oportunidades económicas, así como las gestiones destinadas a encarar los problemas ambientales que enfrenta el país: el cambio climático, la degradación de las tierras, los desastres naturales y la desertificación. Por último, en el sexto pilar el Gobierno Federal de Somalia se compromete a aplicar una política exterior equilibrada basada en los intereses del país y a fortalecer su papel en las organizaciones regionales e internacionales.

#### **A. Posición del Gobierno Federal de Somalia respecto del examen estratégico de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia**

22. Tras las discusiones iniciales celebradas durante la visita a Somalia del equipo encargado del examen, el Gobierno Federal de Somalia presentó un documento de posición sobre el examen estratégico de la UNSOM. Reconoció las “enormes contribuciones” realizadas por la UNSOM en apoyo de los esfuerzos de construcción del Estado en Somalia y formuló un llamamiento en favor de que la Misión continuara apoyando dichos esfuerzos a través de las instituciones y canales gubernamentales pertinentes. El Gobierno Federal de Somalia reiteró que la asistencia de la UNSOM debía estar en consonancia con las prioridades enunciadas en el programa gubernamental de seis pilares. En consonancia con ello, señaló que entre sus prioridades figuraban los acuerdos políticos inclusivos, la finalización del proceso de revisión constitucional, la reforma del sector de la seguridad, un programa de

liberación nacional, el fortalecimiento del sistema federal y el desarrollo de instituciones que puedan responder a las necesidades de la población. Además de la agenda primordial de seguridad y reconciliación del Presidente, los principales hitos incluyen la creación de un sistema nacional de registro, la reforma del poder judicial y la atención a la protección de los derechos humanos. Los resultados que se espera lograr a través de las gestiones orientadas hacia una política inclusiva son tres: finalizar el proceso de revisión e implementación de la Constitución, acelerar la labor de divulgación en favor de una reconciliación significativa y consolidar el sistema federal, y lograr establecer al final del mandato actual un sistema democrático pluripartidista robusto y de sufragio directo.

23. El Gobierno Federal de Somalia expresó su gratitud a la UNSOM por el papel desempeñado hasta la fecha en la coordinación de los asociados de seguridad y señaló que esperaba contar con su ayuda en la tarea de fortalecer el desarrollo de las instituciones de seguridad que habrán de desempeñar ese papel en el futuro. Reconoció la importancia de los buenos oficios de la UNSOM y la ayuda que ha brindado al Gobierno Federal de Somalia en la tarea de facilitar las negociaciones y el diálogo entre las partes interesadas somalíes. Señaló que esperaba contar con el apoyo técnico directo de la UNSOM en los sectores de la gobernanza, el fortalecimiento institucional, la seguridad, la política inclusiva, las cuestiones humanitarias y el desarrollo económico y social. Indicó que esperaba que continuase la “política de ventanilla única” de las Naciones Unidas, con un sistema de las Naciones Unidas ágil y alineado con la visión y el mecanismo de ejecución del Gobierno Federal de Somalia.

24. El Gobierno Federal de Somalia hizo hincapié en que el mandato de la UNSOM debería ejecutarse respetando la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la unidad de Somalia. Expresó su deseo y su compromiso de asumir más responsabilidades, y señaló que, desde su creación, el mandato de la UNSOM no había dejado de expandirse, lo que podría limitar la capacidad de respuesta, la flexibilidad y la eficacia de la Misión en las esferas de interés fundamentales. Observó que el mandato de la UNSOM carecía de parámetros de referencia claros y de una estrategia de salida y señaló que deseaba un acuerdo sobre los principios rectores y el papel de las Naciones Unidas en la tarea de contribuir a la visión del Gobierno Federal de Somalia, acuerdo que debería incluir un entendimiento común acerca de un “estado final”. El Gobierno Federal de Somalia instó además a que se articulase claramente la transición de una misión política especial al equipo de las Naciones Unidas en el país y expresó que estaba dispuesto a determinar conjuntamente una serie de logros que el Gobierno debería alcanzar a fin de que fuese posible llevar a cabo dicha transición y la reducción gradual. El Gobierno Federal de Somalia solicitó que se estableciesen parámetros de referencia claros, realistas y medibles para hacer un seguimiento de la ejecución y el cumplimiento oportunos del mandato de la UNSOM, y que esos parámetros de referencia estuviesen basados en las prioridades del Gobierno y les brindasen apoyo.

## **B. Opiniones de los estados miembros federados**

25. Durante las visitas que el equipo encargado del examen efectuó al Estado de Yubalandia y al Estado Sudoccidental y durante sus conversaciones virtuales con los presidentes de los Estados de Galmudug, Hirshabeelle y Puntlandia, todos los estados miembros federados subrayaron que el papel de la UNSOM seguía siendo necesario e hicieron hincapié en la importancia de su función en materia de buenos oficios, coordinación de la comunidad internacional y apoyo a la creación de capacidad, en particular en los ámbitos de la seguridad, las elecciones, la gobernanza, el estado de derecho y la justicia. Cada uno de ellos pidió que se fortaleciera la presencia de la

UNSOM en su respectivo estado y que se brindara un mayor apoyo a su administración.

26. El Presidente de Galmudug subrayó la importancia de que la UNSOM abriese cuanto antes una oficina sobre el terreno en la capital de su estado con el fin de facilitar los contactos con la Misión a nivel estatal. Varios estados miembros federados subrayaron que la UNSOM debería centrarse en el fortalecimiento del sistema federal y, haciendo hincapié en que las Naciones Unidas seguían siendo el mediador más fiable en Somalia, pidieron que se ampliara el papel de mediación de la UNSOM. Algunos estados miembros federados hicieron hincapié en la importancia de llegar a un acuerdo sobre el federalismo, especialmente en lo que respecta al federalismo fiscal. Se reconoció la necesidad de seguir promoviendo la participación económica, social y política de las mujeres, y se solicitó apoyo adicional para aumentar la capacidad de las instituciones en lo que atañe a la protección de los derechos humanos. Los líderes de los estados miembros federados también pidieron que se brindara con urgencia más apoyo para hacer frente a la sequía.

## **IV. Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia**

### **A. Función y mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia**

27. La UNSOM fue creada en 2013 mediante la resolución [2102 \(2013\)](#) del Consejo de Seguridad, en sustitución de la Oficina Política de las Naciones Unidas para Somalia. En las resoluciones [2102 \(2013\)](#) y [2158 \(2014\)](#), el Consejo de Seguridad otorgó a la UNSOM un amplio mandato, a saber: a) ejercer funciones de buenos oficios, en apoyo del proceso de paz y reconciliación del Gobierno Federal de Somalia; b) proporcionar asesoramiento normativo estratégico sobre la consolidación de la paz y la construcción del Estado, incluidos los aspectos relativos a la gobernanza, la reforma del sector de la seguridad, el estado de derecho, la separación, el desarme y la reintegración, el desarrollo de un sistema federal, el proceso de revisión constitucional y los preparativos para las elecciones; c) prestar asistencia al Gobierno Federal de Somalia en la coordinación del apoyo de los donantes internacionales; d) ayudar a desarrollar la capacidad del Gobierno Federal para promover y proteger el respeto de los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres, promover la protección infantil y prevenir la violencia sexual relacionada con los conflictos y la violencia de género; y e) vigilar, ayudar a investigar y comunicar al Consejo, y ayudar a prevenir, todo abuso o violación de los derechos humanos, en particular contra mujeres y niños.

28. En las resoluciones [2540 \(2020\)](#) y [2592 \(2021\)](#), el Consejo de Seguridad fortaleció el mandato de la UNSOM e incluyó las tareas de prestar apoyo a la actividad política inclusiva y a la búsqueda de la reconciliación; prestar apoyo a los preparativos para las elecciones de 2021 y para las elecciones a nivel de los estados miembros federados y de los distritos; prestar apoyo para la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos; prestar apoyo para acelerar la aplicación de las reformas del sector de la seguridad y el fortalecimiento del estado de derecho, en particular a través de un sistema judicial, penitenciario y policial federado; prestar apoyo técnico y en materia de creación de capacidades para promover la participación de las mujeres y las personas jóvenes y la plena participación de todos los somalíes en las iniciativas de paz y reconciliación; mejorar el funcionamiento del enfoque integral de la seguridad; prestar apoyo al Gobierno Federal de Somalia para aplicar la estrategia y el plan de acción nacionales para prevenir y combatir el extremismo violento; reforzar la capacidad del Gobierno

Federal de Somalia para prestar servicios y atraer inversiones; apoyar los esfuerzos de Somalia por impulsar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y ayudar al Gobierno Federal de Somalia a establecer marcos para la gestión de los recursos y el reparto del poder.

29. Desde su creación, la UNSOM ha desempeñado un papel importante en apoyo del proceso de consolidación de la paz y construcción del Estado en Somalia, en particular mediante el cumplimiento de su función de buenos oficios, y la AMISOM, a expensas de un elevado costo en materia de vidas, ha proporcionado un entorno de seguridad propicio y crucial en el que los procesos políticos pudieron avanzar. En la última década se han logrado avances muy significativos, como la creación del Gobierno Federal de Somalia, la formación de los estados miembros federados, la liberación de los principales centros de población urbanos que estaban bajo el control de Al-Shabaab, la realización de tres procesos electorales indirectos que dieron lugar a transferencias pacíficas del poder, la aprobación de una Constitución provisional y la asunción de la responsabilidad principal en materia de seguridad por parte del Gobierno Federal de Somalia en 2021. En marzo de 2020, Somalia alcanzó el punto de decisión de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, lo que permitió que el país accediera nuevamente al financiamiento regular en condiciones favorables y puso en marcha el proceso encaminado al alivio de la deuda, que se espera que finalice en 2023. El éxito alcanzado hasta la fecha debe atribuirse a las autoridades somalíes, a la AMISOM y a las Naciones Unidas, así como al firme compromiso y apoyo de los asociados internacionales.

30. A pesar de los considerables avances logrados desde 2013, es importante reconocer la magnitud de los problemas políticos, humanitarios, de seguridad y de desarrollo que persisten en Somalia y las limitaciones que la situación de la seguridad impone a la UNSOM.

## **B. Evaluación**

31. Varias de las hipótesis de planificación iniciales que guiaron el establecimiento de la UNSOM han resultado excesivamente optimistas, en particular en lo que respecta a la posibilidad de que el personal internacional de la UNSOM operase en un entorno aceptable y estableciese contactos con las autoridades somalíes y la sociedad civil fuera de los recintos fortificados. A pesar de los numerosos intentos realizados después de que la UNSOM se trasladó desde Nairobi en 2012 con el fin de establecer una presencia en Mogadiscio fuera del recinto del aeropuerto internacional Aden Adde, finalmente esa iniciativa tuvo que ser abandonada habida cuenta del entorno de amenazas. La UNSOM ha logrado establecer oficinas sobre el terreno en cuatro de los cinco estados miembros federados, pero, con excepción de la que está situada en Puntlandia, esas oficinas también siguen dependiendo en gran medida de la ATMIS (anteriormente AMISOM) en lo que respecta a la seguridad y siguen estando limitadas en sus operaciones. La UNSOM también mantiene una oficina en “Somalilandia”.

32. Además, muchas de las prioridades políticas del Gobierno Federal de Somalia, que sus asociados internacionales acordaron apoyar y que constituyeron la base del mandato de la UNSOM, no se cumplieron en los plazos previstos y en los últimos años se han estancado. Entre ellas figuran la finalización del proceso de revisión constitucional y la celebración de elecciones basadas en el sufragio universal, cuya concreción estaba prevista inicialmente en ambos casos para 2016 a más tardar. Los avances en las áreas prioritarias del mandato de la UNSOM, indicadas en la evaluación técnica de Somalia de 2013 y en la revisión estratégica de 2017 y reiteradas en las resoluciones del Consejo de Seguridad, han seguido siendo lentos, y

los plazos previstos se han retrasado en reiteradas ocasiones. Si bien se siguen fortaleciendo gradualmente las estructuras estatales a nivel federal y a nivel de los estados miembros, aún queda mucho por hacer, en particular en los ámbitos de la reconciliación, la buena gobernanza y la prestación de servicios básicos a ambos niveles. Es necesario reconocer que los avances en la implementación del mandato de la UNSOM han dependido en gran medida del contexto político, en particular del grado de cooperación o tensión entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados.

33. La falta de acuerdo entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados en lo que respecta al modelo federal y a la forma en que se lo habrá de implementar, junto con las tensiones recurrentes, han constituido un problema crítico para el proceso de construcción del Estado. Esa falta de acuerdo en áreas clave ha repercutido en otras prioridades nacionales, como la seguridad, que dependen en gran medida de la existencia de una cooperación sólida entre el centro político y las regiones. El apoyo técnico y de asesoramiento disponible para la creación de capacidades no ha sido utilizado plenamente ante la falta de mayores avances políticos. En el futuro, las decisiones de la comunidad internacional deberán basarse en una evaluación más realista de lo que se puede lograr en un período determinado.

34. A pesar de ello, es evidente que existe una gran correspondencia entre el mandato de la UNSOM y las prioridades comunicadas por las nuevas autoridades. Los buenos oficios de la UNSOM son muy apreciados por el nuevo Gobierno Federal de Somalia, los estados miembros federados y todos los asociados internacionales; el Gobierno ha solicitado explícitamente más apoyo en lo que respecta a la facilitación de las negociaciones, el diálogo entre las partes interesadas somalíes y las iniciativas en favor de la reconciliación política. Las autoridades somalíes y los asociados internacionales valoran la función de coordinación que desempeña la Misión en apoyo de los procesos dirigidos por los somalíes. Esto incluye el importante papel que la UNSOM ha desempeñado hasta la fecha para prestar apoyo al Gobierno Federal de Somalia en la tarea de coordinar la asistencia en materia de seguridad que recibe e intentar superar el alto nivel de fragmentación de ese apoyo. Se ha subrayado la importancia del recientemente creado núcleo de asociados en materia de seguridad como un foro especialmente valioso en este sentido, ya que conecta a los principales asociados en materia de seguridad con el Gobierno Federal de Somalia en un único formato coordinado.

### **Participación política**

35. A pesar de la decepcionante falta de progreso hacia la celebración de elecciones basadas en el sufragio universal, no se puede dejar de señalar la contribución de la UNSOM, en asociación con la ATMIS (anteriormente AMISOM) y otros asociados internacionales, para garantizar las elecciones de 2021/2022. Ello requirió los enérgicos buenos oficios del Representante Especial del Secretario General para Somalia y su labor en la coordinación de los actores internacionales, el apoyo técnico del Grupo de Apoyo Electoral Integrado y el apoyo en materia de seguridad proporcionado por la ATMIS (anteriormente AMISOM). La prórroga del mandato de la UNSOM para que prestara apoyo a las elecciones a nivel de los estados miembros federados y de los distritos resultó muy justificada habida cuenta de los progresos iniciales registrados en Puntlandia y de la posibilidad de que esa situación se reiterara en otros lugares.

36. En el período que se avecina, las Naciones Unidas, como se ha solicitado, deberían continuar apoyando las medidas que resulten necesarias para lograr un sistema pluripartidista, basado en el sufragio directo y cada vez más democrático, como lo han previsto los dirigentes políticos de Somalia, pero al mismo tiempo

deberían alentar y aumentar el apoyo a la ampliación de la participación democrática en los procesos políticos a nivel de los estados federados y de los distritos. Las estrategias para promover la representación de las mujeres y la participación de las mujeres y las personas jóvenes en las elecciones no deberían esperar al inicio del próximo proceso electoral, y se debería reconocer que el sufragio universal no garantizará por sí mismo la representación de las mujeres si no se incluyen cuotas u otras medidas especiales de carácter temporal en el régimen jurídico electoral.

### **Constitución/federalismo/reconciliación**

37. Los obstáculos políticos que dificultan la utilización efectiva del asesoramiento técnico han afectado con igual intensidad al proceso de revisión constitucional y al desarrollo del sistema federal. Si bien se han registrado avances en la revisión técnica de la Constitución, aún no se han resuelto las cuestiones políticas pendientes, entre ellas la delimitación de competencias entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados, el federalismo fiscal y el estatus de Mogadiscio. Los avances en la profundización del federalismo se han estancado ante la falta de un acuerdo sobre el modelo federal. En lo que respecta a la reconciliación, la UNSOM ha prestado apoyo para la elaboración del Marco de Reconciliación Nacional y ha seguido empleando sus buenos oficios para apoyar el diálogo entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados. Además, la UNSOM ha prestado apoyo para la solución de conflictos locales, y en particular, junto con la IGAD, ha prestado apoyo en favor de la consecución de un acuerdo de alto el fuego entre Puntlandia y “Somalilandia” con respecto a las disputadas regiones de Sool y Sanaag, así como en favor de un acuerdo sobre Gaalkacyo.

38. La consecución de un acuerdo sobre el modelo federal y la codificación de ese acuerdo en la Constitución siguen siendo la prioridad principal para el período venidero, y la UNSOM debería apoyar ese objetivo con carácter prioritario y urgente. Los próximos dos años serán cruciales para promover ese acuerdo y las otras prioridades nacionales, dado que se espera que hacia finales de 2024 la atención se desplace hacia las elecciones federales, y que eso probablemente eclipse a los demás procesos. La prioridad que la nueva administración asigna ahora a esta cuestión y su compromiso de mejorar las relaciones con los estados miembros federados exigen la especial atención de la UNSOM. La coordinación entre el Gobierno Federal y los estados miembros federados a través de mecanismos *ad hoc*, como el Consejo Consultivo Nacional, ha resultado beneficiosa para fomentar las discusiones y los acuerdos. La UNSOM debe seguir apoyando el fortalecimiento de la colaboración y la cooperación entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados, que será fundamental para encarar las cuestiones clave y promover las prioridades. La reconciliación debe seguir siendo objeto de gran atención, especialmente en lo que atañe al diálogo entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados, como han solicitado las autoridades somalíes. Habida cuenta de que sus mandatos en materia de reconciliación son complementarios, la UNSOM, en estrecha coordinación con la ATMIS, también debería prestar apoyo a otras actividades locales de reconciliación. Además, y de conformidad con lo que han solicitado las autoridades federales somalíes, se debería prestar apoyo al diálogo entre Somalia y “Somalilandia”.

### **Seguridad y estado de derecho**

39. Si bien se han producido avances graduales, la promoción del mandato de la UNSOM en lo que respecta al sector de la seguridad y el estado de derecho también se ha visto afectada por la prolongada crisis política y la falta de acuerdo respecto de la estructura federal. Ante la falta de acuerdos políticos globales, el asesoramiento sobre políticas y el apoyo técnico proporcionado por la UNSOM no pudieron ser

utilizados con frecuencia de forma efectiva para promover reformas cruciales en esas áreas. Esto ha ocurrido especialmente en el sector de la justicia, ya que el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados aún no han llegado a un acuerdo sobre un modelo judicial y penitenciario federado, que definiría la estructura y la jurisdicción de los tribunales y las instituciones respectivas. Habida cuenta de que no se ha logrado un acuerdo de ese tipo y no se lo ha codificado en la Constitución, la capacidad de la UNSOM para prestar apoyo y brindar asesoramiento técnico de conformidad con lo previsto en la revisión estratégica de 2017 siguió siendo limitada. Se ha seguido prestando apoyo para la implementación de la estructura de seguridad nacional y del Plan de Transición de Somalia, en particular a través del nuevo modelo policial de 2016, que estableció el sistema policial federado en Somalia. A pesar de la expansión de los servicios policiales estatales, los desacuerdos acerca de las responsabilidades policiales federales y estatales han repercutido en la implementación del nuevo modelo policial y de la estructura de seguridad nacional. En lo que respecta al sector de la seguridad, además de prestar asesoramiento estratégico sobre políticas y apoyo técnico la UNSOM continuó fortaleciendo la coordinación en el marco del enfoque integral de seguridad y de los formatos del núcleo de asociados en materia de seguridad, con el fin de ayudar a fortalecer el papel de liderazgo del Gobierno Federal de Somalia en esas áreas. En lo que atañe al desarme, desmovilización y reintegración, se ha prestado asesoramiento estratégico y apoyo para la creación de capacidad con el fin de respaldar el programa nacional revisado sobre desertores, en estrecha coordinación con los asociados nacionales e internacionales.

40. La labor conjunta con la ATMIS para prestar apoyo al Gobierno Federal de Somalia en la implementación del Plan de Transición de Somalia seguirá siendo una prioridad clave para la UNSOM, y en ese sentido será necesario mejorar la capacidad de las instituciones de seguridad mediante la prestación de asesoramiento estratégico sobre políticas. La UNSOM debería prestar apoyo al Gobierno Federal de Somalia para el fortalecimiento de su función de coordinación de la asistencia en materia de seguridad durante la transición de seguridad. Asimismo, la UNSOM debería seguir ayudando a resolver las lagunas restantes en la implementación de la estructura de seguridad nacional mediante la prestación de apoyo para la elaboración de legislación y el asesoramiento estratégico sobre políticas. Otras prioridades consisten en prestar apoyo para que se siga implementando el nuevo modelo policial y para que se logre un acuerdo sobre un modelo judicial y penitenciario y sobre su ulterior implementación. Asimismo, la UNSOM debería seguir prestando apoyo a las autoridades somalíes en la tarea de encarar los problemas en materia de estado de derecho y seguridad mediante la prestación de un asesoramiento estratégico políticamente informado, en estrecha colaboración con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que prestan apoyo a estas prioridades, a través de la creación de capacidad.

### **Derechos humanos y protección**

41. Desde el principio, la UNSOM recibió un mandato sólido en materia de derechos humanos y protección. Vigila, investiga, analiza y comunica las violaciones del derecho internacional humanitario, del derecho de los derechos humanos y del derecho de los refugiados, así como los casos de violencia sexual relacionada con el conflicto y las violaciones y abusos cometidos contra niños durante el conflicto armado. El mandato también prioriza las tareas de apoyar e impulsar la creación e implementación de políticas y respuestas programáticas que promuevan los compromisos regionales e internacionales de Somalia en materia de derechos humanos. La UNSOM proporciona apoyo técnico y en materia de creación de capacidad con el fin de proteger y promover los derechos humanos. Entre los avances

logrados figuran la promulgación de un proyecto de ley por el que se creó la Agencia Nacional de Discapacidad y del Proyecto de Ley sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la creación de la Agencia y el continuo apoyo técnico y en materia de creación de capacidad con el fin de garantizar que pueda cumplir su mandato. Además, la UNSOM ha prestado a Somalia un apoyo fundamental a fin de que cumpla sus obligaciones relacionadas con los mecanismos internacionales de derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos, y sus obligaciones en materia de presentación de informes en virtud de tratados. Este apoyo fue proporcionado a través del Programa Conjunto de Derechos Humanos entre las Naciones Unidas y el Gobierno Federal de Somalia, el primero de su tipo en Somalia, al que ahora ha sucedido un segundo programa conjunto. La UNSOM también ha prestado apoyo al Gobierno Federal de Somalia y a los estados miembros federados a fin de que pudiesen cumplir sus compromisos en materia de protección de la infancia y fortalecer los marcos de protección de la infancia. Sin embargo, la implementación de las prioridades en materia de derechos humanos sigue siendo lenta. En Somalia la legislación fundamental para proteger los derechos humanos es inexistente, ha quedado obsoleta o no cumple las normas regionales e internacionales de derechos humanos, y aún no se ha concretado la puesta en marcha de una comisión independiente de derechos humanos, en tanto que diversas normas legislativas fundamentales relacionadas con los derechos humanos, como el Proyecto de Ley sobre los Derechos del Niño, el Proyecto de Ley de 2018 sobre Delitos Sexuales, el Proyecto de Ley sobre Justicia Juvenil, el Proyecto de Ley sobre Mutilación Genital Femenina y el Proyecto de Ley Nacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, siguen en diversas etapas del proceso de elaboración y aprobación. Por otra parte, la UNSOM lidera a las Naciones Unidas en Somalia en lo que respecta a la implementación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización.

42. Los nuevos dirigentes de Somalia se han comprometido a llevar a cabo una reforma jurídica e institucional, y la UNSOM debería priorizar la prestación de apoyo a las autoridades en aras de la pronta promulgación de leyes relacionadas con los derechos humanos y de la puesta en marcha de instituciones esenciales, como una comisión nacional independiente de derechos humanos. Esto incluye la prestación de asesoramiento técnico y apoyo para la creación de capacidad al Gobierno Federal de Somalia y a los estados miembros federados, el fortalecimiento de la sociedad civil para que interactúe en forma efectiva con las instituciones de seguridad y justicia en materia de derechos humanos, y el apoyo a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para que incorporen en las respuestas humanitarias y de desarrollo los derechos humanos y las consideraciones relativas a la protección, en particular la inclusión de la discapacidad, la protección de los grupos vulnerables y la provisión de alerta temprana sobre cuestiones críticas de derechos humanos. Al mismo tiempo, se debe seguir reforzando la implementación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas, y la UNSOM debe proporcionar a las entidades de las Naciones Unidas situadas en Somalia orientación y asesoramiento técnico con respecto a esa política, en particular en lo que atañe a la elaboración de nuevas evaluaciones de riesgos y a la implementación de las medidas de mitigación escogidas.

### **Política inclusiva**

43. En consonancia con el mandato de la Misión de prestar apoyo al Gobierno Federal de Somalia y a los estados miembros federados a fin de que las mujeres pudiesen gozar de una participación plena y de respaldar la implementación de una cuota del 30 % de mujeres en las elecciones parlamentarias, se realizaron esfuerzos

considerables para alcanzar esos objetivos. Esto incluyó una labor de promoción de alto nivel destinada a alentar a las partes interesadas somalíes a traducir sus compromisos con la cuota del 30 % en medidas concretas, así como la prestación de apoyo técnico a los órganos de gestión electoral. Sin embargo, solo el 21 % de los miembros del Parlamento que han sido elegidos son mujeres. Además, solo 10 mujeres han sido nombradas para el nuevo Gabinete, lo que equivale a un 13 % de los miembros, y ello ha generado una mayor frustración de las mujeres dirigentes ante su escasa representación.

44. La UNSOM debería intensificar sus esfuerzos para mejorar la participación de las mujeres en todos los aspectos de la vida política, social y económica. La codificación de la representación de las mujeres en la Constitución y en los marcos jurídicos será fundamental para la consecución de estos objetivos y debería seguir siendo una cuestión fundamental para las Naciones Unidas. A tal fin, debería ser prioritario prestar apoyo a las mujeres parlamentarias recién elegidas. El Programa del Fondo para la Consolidación de la Paz sobre las Mujeres, la Paz y la Protección será una herramienta importante para promover esta agenda.

45. Habida cuenta de la considerable población juvenil de Somalia, donde el 70 % de la población tiene menos de 30 años, será importante contar con un fuerte compromiso y una adecuada representación de las personas jóvenes a fin de establecer instituciones y procesos inclusivos. Por otra parte, la marginación de las minorías sigue siendo endémica en Somalia y fomenta la desigualdad. Por consiguiente, se deberían intensificar también las gestiones destinadas a promover la participación de las personas jóvenes y las minorías en los procesos políticos, de reconciliación y de consolidación de la paz, de los que en gran medida siguen estando excluidas.

#### **La respuesta humanitaria y el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz**

46. Los esfuerzos de las Naciones Unidas destinados a ayudar a Somalia en la respuesta humanitaria a la sequía y a la posible hambruna están fuera del ámbito de este examen, pero deben ser una prioridad absoluta para la dirección de la Misión, como lo son para las autoridades; ante las exigencias a que se ve sometida la capacidad del gobierno, es probable que esos esfuerzos repercutan en todos los ámbitos en el período venidero. Es evidente que las autoridades somalíes y las entidades de las Naciones Unidas han tenido razón al haber reconocido que el cambio ambiental relacionado con el clima está provocando crisis humanitarias cada vez más intensas y frecuentes y afecta negativamente a la estabilidad, y que también están en lo correcto al asignar alta prioridad a la gestión de los recursos hídricos en la implementación de un enfoque que contempla el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.

#### **Mandato, priorización y secuenciación**

47. En mi opinión, habida cuenta de la correlación que existe entre el mandato actual de la UNSOM y las prioridades y solicitudes de apoyo formuladas por entidades gubernamentales no es necesario modificar sustancialmente ese mandato. De todos modos, la dirección de la Misión debe seguir velando por que esas prioridades sean el eje de los planes de trabajo de la UNSOM, que también deben reflejar una sólida base contextual y una secuenciación realista, de modo que antes de desplegar esfuerzos para prestar apoyo técnico se prioricen y se alcancen las condiciones políticas previas. Sería prematuro que en este examen se formularan recomendaciones sobre la dotación de personal y la configuración de la UNSOM, que deberían reflejar esas prioridades y ser objeto de un examen más profundo tras la prórroga del mandato. Por lo tanto, recomiendo que se lleve a cabo una pronta

revisión de la dotación de personal y la configuración de la UNSOM y que se tengan en cuenta las observaciones relacionadas con la seguridad y la transición que formulo a continuación y los parámetros de referencia propuestos.

### **Oficinas sobre el terreno**

48. Todas las autoridades regionales han solicitado una ampliación de las oficinas sobre el terreno y han subrayado la considerable necesidad de apoyo que existe en distintos grados en los estados miembros federados. Habida cuenta de las necesidades y oportunidades de colaboración, recomiendo que, si la situación de la seguridad lo permite, se fortalezca la presencia sobre el terreno, entre otras cosas a través de la reubicación de personal. El fortalecimiento de las oficinas sobre el terreno debería ir acompañado del desarrollo de estrategias regionales para cada uno de los estados miembros federados, con el fin de que la colaboración y la expansión de cada oficina sobre el terreno estén en consonancia con las prioridades de la Misión y dentro de su mandato.

## **C. Integración de la Misión de las Naciones Unidas en Somalia y programación conjunta**

49. La misión de evaluación técnica de 2013 fue previsoramente al recomendar que la UNSOM y el equipo de las Naciones Unidas en el país elaboraran programas conjuntos. La integración estructural de la presencia de las Naciones Unidas en Somalia, iniciada al comienzo de la Misión, se fortaleció aún más con la adopción del Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible para Somalia, 2021-2025. El Marco se centra en cuatro prioridades que están en consonancia con el noveno Plan Nacional de Desarrollo de Somalia: política inclusiva y reconciliación, seguridad y estado de derecho, desarrollo económico y desarrollo social. Se debería seguir promoviendo la integración, en particular mediante la mejora de la coordinación con el fin de garantizar el alineamiento en la prestación de apoyo para la implementación de las prioridades del Gobierno Federal de Somalia. La institucionalización y puesta en marcha del nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz también serán fundamentales para garantizar enfoques sostenibles y a largo plazo en los tres pilares.

50. Aunque la integración no ha estado exenta de dificultades, el establecimiento de equipos y programas conjuntos entre la UNSOM y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en Somalia constituye un ejemplo de mejores prácticas. Se han llevado a cabo 36 programas conjuntos en áreas de trabajo común, como el Grupo de Apoyo Electoral Integrado y la Oficina Integrada para Cuestiones de Género, y se han establecido equipos conjuntos sobre apoyo constitucional, reforma del sector de la seguridad, justicia e instituciones penitenciarias, y derechos humanos. Los programas conjuntos dependen en gran medida del apoyo de los donantes y han alcanzado diversos grados de éxito o de decepción cuando no se lograron las condiciones políticas para una implementación efectiva. La planificación con miras a una eventual salida de la UNSOM y una transición al equipo de las Naciones Unidas en el país exige un fortalecimiento de los programas conjuntos en las áreas prioritarias, lo que dependerá de que el Gobierno Federal de Somalia y las Naciones Unidas convengan a los donantes de que ahora el compromiso político con la implementación tiene credibilidad. En este sentido, los programas conjuntos deberían seguir estando alineados con las prioridades y deberían tener en cuenta las realidades políticas y las enseñanzas extraídas de programas conjuntos anteriores.

## D. Alianzas

51. La alianza de la Misión con otros actores internacionales es un aspecto clave de su mandato de coordinación, y es esencial tanto para el cumplimiento de su propio mandato como para la eficacia global de la gestión internacional de apoyo a Somalia. La cooperación y la coordinación entre la UNSOM y la Unión Africana/ATMIS (anteriormente AMISOM), la IGAD y la Unión Europea para apoyar la consolidación política y una transición de seguridad efectiva y sostenible son de especial importancia, dado el papel de liderazgo que estas organizaciones han desempeñado y seguirán desempeñando conforme se vayan produciendo nuevos cambios en la configuración del apoyo internacional a Somalia.

52. La alianza entre las Naciones Unidas y la Unión Africana sigue siendo fundamental para el cumplimiento efectivo de los mandatos de ambas organizaciones en Somalia. El diálogo regular entre la Comisión de la Unión Africana y la Secretaría de las Naciones Unidas se lleva a cabo a través de una serie de foros que reúnen a las autoridades decisorias de categoría superior, en los que la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana desempeña un papel facilitador clave. Esa colaboración tendrá una importancia continua conforme avance el proceso político en Somalia, se lleve a cabo el traspaso gradual de la seguridad de la ATMIS al Gobierno Federal de Somalia y las fuerzas de seguridad somalíes y continúen evolucionando la labor y la función de ambas organizaciones.

53. En Somalia, la creación del Foro de Coordinación del Personal Directivo Superior y los intercambios de nivel técnico sobre cuestiones temáticas han contribuido a mejorar la coordinación entre la UNSOM y la ATMIS (anteriormente AMISOM). Estos y otros foros, en especial el “formato de Cuarteto” integrado por la Unión Africana, la IGAD, la Unión Europea y las Naciones Unidas, que reúnen a los actores internacionales en Somalia, han demostrado ser muy eficaces en algunas ocasiones, como durante la prolongada crisis electoral que se produjo recientemente.

54. Habida cuenta de la transición en curso en materia de seguridad, es oportuno considerar iniciativas que puedan servir para fortalecer la coherencia y la coordinación entre la UNSOM y la ATMIS en lo que respecta a la planificación estratégica, la ejecución de los mandatos y la planificación de la transición. Las propuestas de la misión de evaluación técnica de 2013 incluían no solo la participación de la AMISOM en un equipo directivo conjunto con la UNSOM, sino también la participación de la AMISOM en equipos de información, análisis y planificación, con el fin de promover la consecución de posiciones comunes en lo que respecta a la conciencia situacional y la comprensión de los problemas estratégicos. Se debería considerar ahora la posibilidad de establecer una colaboración de esa índole entre la UNSOM y la ATMIS, así como la posible creación de equipos conjuntos en áreas sustantivas en que existen mandatos que se superponen, como la creación de capacidad en el sector de la seguridad, la estabilización y la reconciliación, y el fortalecimiento de la cohesión física. Se debería seguir aprovechando la complementariedad de las dos organizaciones, especialmente en los estados miembros federados, en las localidades remotas y en las zonas recién liberadas, donde la ATMIS suele estar menos limitada por consideraciones de seguridad.

55. La sólida y continua colaboración entre las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales ha ayudado a Somalia en su camino hacia el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados, la recuperación y la reforma económicas, la prestación de servicios sociales y la financiación del sector de la seguridad y la gobernanza de un modo sostenible y capaz de responder a las conmociones, así como en las iniciativas destinadas a fortalecer la gestión y la integridad de las finanzas públicas. La creación de una función de enlace

entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial, financiada conjuntamente y ubicada en las oficinas del Representante Especial Adjunto del Secretario General (Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios) y del Banco Mundial, ha sido muy beneficiosa para el fortalecimiento de la alianza y debería considerarse un ejemplo de mejores prácticas.

#### **E. Seguridad de la presencia de las Naciones Unidas en Somalia y repercusión de la transición de seguridad en la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia**

56. En mayo de 2019, a petición del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, llevé a cabo un examen interno después de que un ataque con mortero penetrara en el recinto de las Naciones Unidas en Mogadiscio y en un momento de tensión con el entonces Gobierno Federal, que se quejaba de su limitada interacción con el personal de la UNSOM. En vista de la gravedad del riesgo para el personal, recomendé que se llevara a cabo un estudio para establecer el grado en que las distintas funciones dependían de la ubicación, con el fin de determinar qué funciones se podrían llevar a cabo desde Nairobi, o en lugares en que el personal pudiera tener más oportunidades de establecer contactos en oficinas regionales sobre el terreno. Posteriormente, el Representante Especial del Secretario General puso en marcha dos estudios sobre huellas, el segundo de los cuales tuvo en cuenta las lecciones aprendidas durante la pandemia de COVID-19 en lo que respecta a las modalidades de trabajo. Como resultado de esos estudios, se procedió a reubicar a 12 integrantes del personal de la UNSOM, 31 de la UNSOS y 25 de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas en oficinas sobre el terreno y en Nairobi, respectivamente. En el momento en que se llevó a cabo el presente examen, el número de integrantes del personal internacional de las Naciones Unidas con sede en Mogadiscio era de 104 para la UNSOM, 203 para la UNSOS, 69 para el Departamento de Seguridad y 254 para los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

57. Tras el ataque con mortero perpetrado en enero de 2019 contra las Naciones Unidas, se han desplegado esfuerzos adicionales sustanciales para fortalecer las medidas de seguridad en torno al recinto y en su interior, entre otras cosas mediante el establecimiento de puestos de control, la fortificación de las estructuras y el aumento del número de búnkeres, así como el suministro de protección aérea de las oficinas y viviendas del personal y de las zonas de esparcimiento. Entretanto, de los 15 ataques con mortero que han impactado dentro de la zona protegida del Aeropuerto Internacional Aden Adde desde 2019, 8 han penetrado en el recinto de las Naciones Unidas. Afortunadamente, no causaron víctimas mortales, pero un funcionario de las Naciones Unidas y un contratista de las Naciones Unidas sufrieron heridas. Además, Al-Shabaab sigue teniendo una gran capacidad de adaptación y sus tácticas, técnicas y procedimientos han evolucionado en forma constante, lo que significa que es posible que, en cualquier momento, las actuales medidas de seguridad dejen de ofrecer una protección adecuada al personal. La vulnerabilidad de la zona protegida a una posible infiltración se hizo evidente en marzo de 2022, cuando Al-Shabaab se infiltró en el recinto de SafeLane Global y mató a tres empleados internacionales de SafeLane. El riesgo que asume el personal de las Naciones Unidas que se desplaza a los lugares de reunión en Mogadiscio se puso de manifiesto con el ataque perpetrado en julio de 2019 contra las oficinas regionales de Benadir, en el que murió el alcalde de Mogadiscio, y respecto del cual Al-Shabaab afirmó posteriormente que el blanco había sido el Representante Especial del Secretario General para Somalia.

58. Aunque las Naciones Unidas no son el principal objetivo de Al-Shabaab, el personal y las operaciones de las Naciones Unidas siguen siendo vulnerables a los ataques oportunistas, y corren el riesgo de convertirse en víctimas colaterales. Se debe

tener en cuenta el riesgo para la seguridad del personal a la hora de considerar si sus funciones exigen que resida en Mogadiscio. Al mismo tiempo, se debe promover la interacción del personal internacional de la UNSOM con las autoridades y la sociedad civil somalíes en la mayor medida en que ello resulte compatible con un riesgo aceptable.

59. Dado el papel fundamental de la ATMIS (anteriormente AMISOM) en la tarea de proporcionar seguridad para la presencia de las Naciones Unidas en los centros de población, es posible que su reducción y el éxito o la falta de éxito de la transición en materia de seguridad tengan una repercusión considerable en la capacidad, ya muy restringida, de las Naciones Unidas para operar en Somalia. Es probable que la retirada de la ATMIS afecte a toda una serie de actividades de las Naciones Unidas, entre ellas la prestación de asistencia humanitaria, la programación para el desarrollo y la ejecución del mandato de la UNSOM, especialmente en el sur y el centro de Somalia. Esto exigirá una evaluación de riesgos, una planificación para emergencias y un posible reposicionamiento de la Misión y de su postura operacional, lo que dependerá de la situación de la seguridad. Será necesario reevaluar continuamente el grado en que las distintas funciones del personal dependen de su ubicación.

## **F. Planificación de la transición**

60. La UNSOM se enfrenta a una triple transición, y debe planificar al respecto. En primer lugar, si bien el Gobierno Federal de Somalia y los asociados internacionales tienen claro que durante el período inmediatamente venidero seguirá siendo necesario contar con una misión política especial, de conformidad con lo que ha solicitado el Gobierno la UNSOM debe prever que ulteriormente se producirá su reducción gradual y que la asistencia de las Naciones Unidas a Somalia será sostenida por el equipo de las Naciones Unidas en el país. En segundo lugar, como se ha señalado, debe anticiparse y ajustarse a las posibles implicaciones de la reducción gradual y la salida de la ATMIS para la seguridad de la UNSOM y de sus oficinas sobre el terreno. En tercer lugar, la consiguiente reducción gradual de la UNSOS y su posible liquidación afectarán al apoyo que la Oficina proporciona a la UNSOM.

61. Las transiciones se pueden gestionar mejor si se las planifica en forma adecuada. La UNSOS ya ha establecido una célula de planificación de la transición, y la UNSOM debería ahora hacer lo mismo. En cuanto a la transición en materia de seguridad, los encargados de planificar la transición de la UNSOM y la UNSOS deberían colaborar estrechamente en una relación tripartita con la ATMIS. Al mismo tiempo, se debería intensificar un proceso de planificación entre la UNSOM y el equipo de las Naciones Unidas en el país, de conformidad con la política de 2013 sobre las actividades de transición de las Naciones Unidas en el contexto de la reducción o la retirada de una misión y con la directriz de planificación del Secretario General para el desarrollo de procesos de transición de las Naciones Unidas sistemáticos y coherentes, con el fin de emprender prontamente una reflexión y llegar a un acuerdo sobre una hoja de ruta conjunta para la transición. La dotación de personal para el desarrollo de capacidades a largo plazo más allá de la vida prevista de la UNSOM debería ubicarse en el equipo de las Naciones Unidas en el país, donde puede haber mayor flexibilidad en materia de dotación de personal para responder a requisitos y necesidades cambiantes, con sujeción a la disponibilidad de fondos de los donantes.

62. La relación entre la UNSOS y la UNSOM, así como la relación con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, deberán ser consideradas en el contexto de esas transiciones. De conformidad con la resolución [2245 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad, la Jefa de la UNSOS informa sobre el cumplimiento del

mandato de la UNSOS al Representante Especial del Secretario General para Somalia. Esta relación entre el Representante Especial y la Jefa de la UNSOS deberá ser especialmente estrecha durante las próximas transiciones. El apoyo a la misión de que dispone la UNSOM junto a la ATMIS es en muchos aspectos más importante que el que obtendría a través del presupuesto de una misión política especial independiente, y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas también recurren al apoyo de la UNSOS sobre la base de la recuperación de costos. Debería considerarse la posibilidad de detectar oportunidades para ampliar los acuerdos de apoyo y colaboración entre la Secretaría y el equipo de las Naciones Unidas en el país con el fin de maximizar la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios. En previsión de la reducción gradual de la UNSOS, la UNSOM debe planificar con antelación la asunción de las funciones de apoyo a la misión. Podría ser útil que esto incluyera la posibilidad de establecer en el seno de la UNSOM, cuando fuese factible, ciertas capacidades iniciales, como funciones jurídicas, financieras o relacionadas con recursos humanos.

## V. Conclusiones y recomendaciones

63. Existe un fuerte consenso acerca de que sigue siendo necesario contar con una misión política especial en Somalia, que ha sido solicitada por el Gobierno Federal de Somalia y por los asociados internacionales, y cuyas tareas principales deben consistir en proporcionar buenos oficios y asesoramiento estratégico en lo que respecta a la consolidación de la paz y la construcción del Estado, así como en apoyar al Gobierno en la coordinación del apoyo internacional, fomentar las capacidades de las instituciones federales y estatales somalíes, apoyar el proceso de revisión constitucional, prestar apoyo electoral, fortalecer el estado de derecho y supervisar y promover los derechos humanos.

64. El mandato sigue siendo pertinente para el próximo período y está estrechamente alineado con las prioridades del Gobierno Federal de Somalia. Un mandato amplio permite que la Misión tenga flexibilidad para proporcionar el apoyo que resulte necesario, sin dejar de tener presente que no todas las áreas de colaboración previstas en el mandato pueden ser promovidas o serán promovidas al mismo ritmo. No obstante, la dirección de la Misión debe asegurarse de que los planes de trabajo de la UNSOM se centren firmemente en el apoyo solicitado por el Gobierno Federal de Somalia de conformidad con las prioridades somalíes y reflejen una secuenciación realista, a fin de que las condiciones políticas previas sean objeto de una atención prioritaria y se conviertan en una realidad antes de que se emprendan gestiones destinadas a prestar apoyo técnico.

65. La consecución de acuerdos políticos globales y el establecimiento de marcos para su implementación son esenciales para que la Misión pueda cumplir su mandato. La prestación de apoyo para la consecución de un acuerdo entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados en lo que respecta al modelo de federalismo que se habrá de implementar y la codificación de ese acuerdo en la Constitución deberían constituir la máxima prioridad.

66. Tras la renovación del mandato de la UNSOM, se debería llevar a cabo cuanto antes una revisión de su dotación de personal con el fin de garantizar que las capacidades de la Misión estén centradas en el cumplimiento del mandato y en las prioridades fundamentales. La misión de evaluación técnica de 2013 señaló que sería importante que a lo largo de su existencia la UNSOM se adaptara a las nuevas necesidades señaladas por las autoridades somalíes, por lo que, además del personal básico, necesitaría tener acceso a acuerdos sustanciales de financiación flexible. El actual proceso presupuestario para las misiones políticas especiales no promueve la

adaptación y la flexibilidad. En el contexto de una futura transición a un equipo de las Naciones Unidas en el país como única entidad, y en vista de los elevados riesgos y costos asociados con la presencia de personal basado continuamente en Mogadiscio, se debería considerar la posibilidad de desplegar personal especializado adicional, cuando sea necesario, a través de los organismos, fondos y programas. De todos modos, para esto es necesario contar con fondos de los donantes, y la dotación de personal básico debe seguir siendo suficiente para cumplir el mandato de la Misión y maximizar su interacción con las autoridades y la sociedad civil de Somalia, en consonancia con las consideraciones de seguridad.

67. Tras la renovación del mandato, y en coordinación con el examen de la dotación de personal, se debería llevar a cabo, bajo la dirección del Representante Especial del Secretario General para Somalia, una revisión de la configuración de la Misión. Deberían revisarse la estructura interna de la UNSOM y las relaciones jerárquicas en la Misión con el fin de fortalecer las funciones políticas básicas, que siempre deberían guiar la labor de una misión política especial y proporcionar el contexto para la labor general de la Misión y para sus programas conjuntos con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. La revisión de la reconfiguración de la UNSOM debería evaluar la manera de otorgar mayor poder a la función de la Jefa de Estado Mayor, que es fundamental para la coordinación y gestión general de la Misión.

68. La función del personal de contratación nacional es aún más esencial en la UNSOM que en la mayoría de las operaciones de paz, habida cuenta de las limitaciones en materia de seguridad que afectan a la movilidad y la interacción externa del personal internacional, por lo que debería incrementarse aún más el número de funcionarios nacionales. En consonancia con la resolución 74/263 de la Asamblea General, se debería determinar cuáles son las plazas que pueden convertirse en plazas de contratación nacional y se debería seguir invirtiendo en el fomento de la capacidad del personal nacional. Se debería hacer todo lo posible para contratar más personal nacional femenino, cuya representación sigue siendo muy insuficiente.

69. Las reducciones de la ATMIS y de la UNSOS tendrán importantes implicaciones para la UNSOM, y es fundamental que la UNSOM y el equipo de las Naciones Unidas en el país, en estrecha coordinación con la ATMIS y la UNSOS, comiencen a planificar su adaptación a las implicaciones de la transición en materia de seguridad. Se debería contemplar la posibilidad de comenzar a establecer en el seno de la UNSOM algunas funciones de apoyo a la misión, como funciones financieras, jurídicas o relacionadas con los recursos humanos, mientras la UNSOM se prepara para asumir el apoyo a la misión de manos de la UNSOS. Entretanto, la relación jerárquica entre el Jefe de la UNSOS y el Representante Especial del Secretario General debe ser especialmente estrecha durante las transiciones venideras.

70. De conformidad con lo solicitado por el Gobierno Federal de Somalia, debería iniciarse la planificación para la elaboración de una hoja de ruta para la futura transición de la UNSOM al equipo de las Naciones Unidas en el país. Asimismo, la Misión debería discutir los parámetros de referencia propuestos por el presente examen con el Gobierno Federal de Somalia, de conformidad con su deseo de llegar a un entendimiento común acerca de un “estado final”.

71. Con el fin de garantizar la máxima preparación para las tres transiciones que enfrenta la UNSOM, se recomienda crear dentro de la Misión una célula de planificación de la transición, que debería preparar planes y hojas de ruta para cada uno de esos procesos de transición en estrecha coordinación y colaboración con la ATMIS, la UNSOS, el Departamento de Seguridad y los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas.

72. La programación conjunta entre la UNSOM y el equipo de las Naciones Unidas en el país es una práctica óptima, y se la debería fortalecer con un renovado apoyo de los donantes, de conformidad con las prioridades presentadas por el Gobierno y con el mandato de la UNSOM. La programación conjunta en áreas que ulteriormente quedarán a cargo del equipo de las Naciones Unidas en el país contribuirá a la transición futura.

73. Se debería seguir fortaleciendo la alianza entre la UNSOM, la UNSOS y la ATMIS, en particular mediante retiros para el personal directivo y mediante la celebración de reuniones regulares del Foro de Coordinación del Personal Directivo Superior. Se debería seguir fortaleciendo la cooperación entre la UNSOM y la ATMIS a nivel técnico, en particular mediante el establecimiento de equipos conjuntos coubicados, especialmente en las áreas en que los mandatos se superponen, como la reconciliación y la reforma del sector de la seguridad. Además, se debería invitar a la ATMIS a participar en los equipos de información, análisis y planificación de la UNSOM.

74. El Gobierno Federal de Somalia y todos los interlocutores subrayaron la importancia de la capacidad de convocatoria de la UNSOM, que debe mantenerse. El apoyo prestado por la UNSOM al Gobierno Federal de Somalia con el fin de fortalecer su función de coordinación de la asistencia al sector de la seguridad es de especial importancia durante la transición en materia de seguridad y debería llevarse a cabo en estrecha colaboración con la ATMIS. Habría que racionalizar los marcos de coordinación de la seguridad que actualmente se solapan, con el fin de mejorar su eficacia en apoyo de los mecanismos del Gobierno Federal de Somalia, como el Comité de Seguridad y Justicia.

*(Firmado)* Ian **Martin**

## Apéndice

### Parámetros de referencia

1. Como se señala en el anexo, el Consejo de Seguridad ha solicitado recomendaciones para establecer parámetros de referencia claramente definidos, medibles y realistas a fin de hacer un seguimiento de la ejecución del mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM). El Gobierno Federal de Somalia ha solicitado que esos parámetros de referencia se basen en sus prioridades y las apoyen, y ha señalado que está dispuesto a definir de consuno un conjunto de logros que el Gobierno debería alcanzar a fin de que se pueda implementar una transición de una misión política especial a un equipo de las Naciones Unidas en el país.

2. La dificultad para definir parámetros de referencia para cualquier operación de paz reside en que evidentemente la ejecución de su mandato no depende solo de la misión y de su eficacia. Como ha demostrado ampliamente la experiencia en Somalia, la ejecución del mandato depende, fundamentalmente, del contexto político determinado en gran medida por los actores nacionales, así como del papel de otros asociados internacionales. Es posible enumerar las actividades previstas por una misión en relación con los elementos de su mandato, pero estas no conllevan ninguna garantía de que se alcancen los logros previstos cualquiera que sea el contexto político, lo que en la práctica exige que las actividades se vayan ajustando conforme cambia el contexto.

3. Creo que el enfoque más útil y realista consiste en definir parámetros de referencia para las prioridades que el Gobierno Federal de Somalia se propone alcanzar, e indicadores para el apoyo que la UNSOM debería tratar de prestar. Los parámetros de referencia que figuran a continuación reflejan las prioridades declaradas por la nueva administración, si bien no ha sido posible discutirlos y acordarlos conjuntamente habida cuenta de la limitada escala temporal del examen. Los parámetros son coherentes con los elementos del marco de rendición mutua de cuentas, aprobado en el Foro de Asociados para Somalia, y de las prioridades estratégicas e indicadores del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible que son pertinentes para las prioridades de la UNSOM. El cumplimiento de los parámetros de referencia haría que una transición de la UNSOM al equipo de las Naciones Unidas en el país resultara apropiada, pero esa transición debería estar basada en condiciones, y establecer un calendario sería prematuro.

### Política

**Parámetro 1:** Promoción de las prioridades políticas nacionales, a través de los buenos oficios, la prestación de asesoramiento estratégico y el apoyo a la coordinación con los asociados, con miras a la finalización del proceso de revisión constitucional y la adopción parlamentaria de una Constitución enmendada y a la implementación del federalismo y la profundización de la política inclusiva.

*Indicador 1:* Promoción de la revisión de la Constitución Federal, en particular en lo que respecta a la armonización de las constituciones de los estados miembros federados con la Constitución Federal.

*Indicador 2:* Promoción de las medidas destinadas a fortalecer en la Constitución los derechos de las mujeres, las personas jóvenes y los grupos marginados.

*Indicador 3:* Consecución de avances en lo que respecta al fortalecimiento e institucionalización del diálogo, la coordinación y la cooperación entre el Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados.

*Indicador 4:* Promoción del diálogo entre Somalia y “Somalilandia”.

**Parámetro 2:** Consecución de avances en lo que respecta a los acuerdos políticos inclusivos y a las iniciativas dirigidas por los somalíes para la resolución pacífica de los conflictos locales, en consonancia con el marco de reconciliación nacional.

*Indicador 1:* Promoción de la implementación del marco de reconciliación nacional y del plan de reconciliación nacional.

*Indicador 2:* Realización de actividades de buenos oficios en lo que respecta a la resolución de conflictos.

*Indicador 3:* Aumento de la participación de las mujeres, las personas jóvenes y las minorías en los procesos de consolidación de la paz y reconciliación.

### **Elecciones**

**Parámetro 3:** Consecución de avances en los preparativos para la celebración de las elecciones federales por sufragio directo de 2026.

*Indicador 1:* Promoción de un acuerdo político inclusivo sobre una hoja de ruta para las elecciones federales de 2026.

*Indicador 2:* Consecución de avances en la revisión de la legislación electoral federal y estatal.

*Indicador 3:* Aumento de la capacitación de los órganos de gestión electoral encargados de implementar las elecciones de 2026.

*Indicador 4:* Consecución de avances en lo que respecta a la creación de un sistema nacional de inscripción electoral inclusivo y transparente.

*Indicador 5:* Coordinación efectiva del apoyo de los asociados internacionales para la planificación, preparación y realización de las elecciones federales, en particular para la inscripción electoral.

*Indicador 6:* Aumento de la participación y representación de las mujeres, las personas jóvenes y las minorías en el proceso electoral.

**Parámetro 4:** Ampliación de la participación democrática a nivel subnacional.

*Indicador 1:* Aumento de la capacitación de los órganos de gestión electoral a nivel de los estados miembros federados en apoyo de las elecciones subnacionales por sufragio directo.

*Indicador 2:* Aumento de la participación y representación de las mujeres, las personas jóvenes y las minorías en los procesos electorales a nivel subnacional.

### **Estado de derecho y seguridad**

**Parámetro 5:** Fortalecimiento del estado de derecho, en particular mediante el aumento de la capacitación de las instituciones policiales y judiciales a nivel federal y a nivel de los estados miembros federados.

*Indicador 1:* Consecución de avances con miras a acordar e implementar un modelo judicial y penitenciario federado.

*Indicador 2:* Aumento de la capacitación del sistema de justicia federado a nivel federal y en todos los estados miembros federados.

*Indicador 3:* Promoción de la creación de un Consejo Superior de la Magistratura integrado por representantes federales y estatales.

*Indicador 4:* Coordinación efectiva del apoyo de los asociados internacionales al estado de derecho a nivel del Gobierno Federal y de los estados miembros federados.

*Indicador 5:* Aumento de la proporción de mujeres que prestan servicio en la policía y en el sector judicial y penitenciario.

*Indicador 6:* Consecución de avances constantes en lo que respecta a la implementación del nuevo modelo policial.

**Parámetro 6:** Consecución de avances en lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones de seguridad federales y de los estados miembros federados, en particular mediante la promoción de la reforma del sector de la seguridad, y a la coordinación y promoción de la implementación del Plan de Transición de Somalia y de la estructura de seguridad nacional.

*Indicador 1:* Aumento del apoyo al Gobierno Federal de Somalia en lo que respecta a la coordinación de los asociados internacionales que prestan asistencia al sector de seguridad somalí.

*Indicador 2:* Fortalecimiento de la coordinación, gestión y supervisión del sector de la seguridad a nivel federal y a nivel de los estados miembros.

*Indicador 3:* Fortalecimiento de la coordinación de las Naciones Unidas con la Misión de Transición de la Unión Africana en Somalia y fomento de la planificación conjunta de la transición.

*Indicador 4:* Consecución de avances para compaginar las iniciativas de estabilización con las prioridades fijadas en el plan de transición en apoyo de las gestiones del Gobierno.

## **Derechos humanos**

**Parámetro 7:** Fomento de la promoción y protección de los derechos humanos en cumplimiento de las obligaciones regionales e internacionales.

*Indicador 1:* Aumento de la capacitación de las instituciones somalíes para revisar, promulgar e implementar marcos jurídicos y de políticas destinados a promover y proteger los derechos humanos en Somalia.

*Indicador 2:* Promoción de la creación de una comisión nacional de derechos humanos en consonancia con los Principios de París.

*Indicador 3:* Promoción de la codificación de los derechos humanos en la Constitución en consonancia con las recomendaciones del examen periódico universal.

*Indicador 4:* Consecución de avances en la revisión y promulgación de marcos jurídicos que resuelvan las lagunas en materia de protección en lo que respecta a la violencia sexual relacionada con el conflicto, la violencia de género y los derechos del niño: el Proyecto de Ley sobre los Derechos del Niño, el Proyecto de Ley sobre Justicia Juvenil, el Código Penal somalí y el Proyecto de Ley de 2018 sobre Delitos Sexuales.

*Indicador 5:* Fortalecimiento de la implementación de los dos planes de acción firmados en 2012 y de la hoja de ruta de 2019 para hacer cesar y prevenir el reclutamiento y utilización y la muerte y mutilación de niños, así como otras graves violaciones contra niños.

*Indicador 6:* Fortalecimiento de la implementación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas.

*Indicador 7:* Fortalecimiento de la implementación del comunicado conjunto sobre la prevención de la violencia sexual y la respuesta a ella e implementación del plan de acción nacional para poner fin a la violencia sexual relacionada con el conflicto.

### **Igualdad de género y agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad**

**Parámetro 8:** Consecución de avances en lo que respecta a la igualdad de género y a la implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad.

*Indicador 1:* Promoción de la revisión y aprobación de la política nacional de género de Somalia.

*Indicador 2:* Aumento de la participación, implicación y representación de las mujeres en las instancias decisorias a todos los niveles, en el contexto de las elecciones y de los procesos de consolidación de la paz y reconciliación.

*Indicador 3:* Consecución de avances con miras a la aprobación e implementación del plan de acción nacional sobre la resolución [1325 \(2000\)](#) del Consejo de Seguridad.

*Indicador 4:* Consecución de avances con miras a la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

### **Alianzas y coordinación**

**Parámetro 9:** Fortalecimiento de la arquitectura de asistencia y de las iniciativas de coordinación de la asistencia dirigidas por el Gobierno, en particular mediante el aumento de la capacidad y la mejora de la eficacia y la sostenibilidad de las funciones de coordinación de la asistencia a nivel nacional.

*Indicador 1:* Finalización de la revisión de los marcos y reuniones periódicas de coordinación técnica y de alto nivel con el fin de racionalizar esfuerzos.

*Indicador 2:* Fortalecimiento de la coordinación efectiva de los asociados en apoyo del Gobierno Federal de Somalia en lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

*Indicador 3:* Aumento de una programación que esté en consonancia con el enfoque que contempla el nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la consolidación de la paz.