Naciones Unidas S/2017/404

Consejo de Seguridad

Distr. general
5 de mayo de 2017
Español
Original: inglés

Carta de fecha 5 de mayo de 2017 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de referirme a la resolución 2275 (2016) del Consejo de Seguridad en la que el Consejo me solicitó que llevara a cabo un examen de la presencia de las Naciones Unidas en Somalia después del proceso electoral de 2016 a fin de asegurar que las Naciones Unidas estuviesen debidamente configuradas para apoyar la fase siguiente de la construcción del Estado en Somalia, y que presentara opciones y recomendaciones al Consejo.

De conformidad con lo solicitado por el Consejo, a fines de 2016 se inició un proceso de evaluación estratégica a raíz del cual, del 5 al 15 de marzo de 2017, se desplegó una misión de evaluación estratégica a Somalia y a la región, una vez terminado el proceso electoral. La misión estuvo dirigida por el Departamento de Asuntos Políticos e integrada por representantes de todos los departamentos y oficinas competentes, entre ellos el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, así como de organismos, fondos y programas. La misión se reunió con Mohamed Abdullahi Mohamed Farmajo, Presidente de la República Federal de Somalia, las autoridades de los estados federales de Somalia y de “Somalilandia”, la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) y la Comisión de la Unión Africana. La misión mantuvo conversaciones también con representantes de organizaciones de la sociedad civil somalí, incluidas organizaciones de mujeres y jóvenes, intelectuales y periodistas somalíes, y representantes de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales que trabajan en Somalia, basándose en la labor realizada con esas organizaciones antes de la misión. Además de Mogadiscio, la misión visitó las ciudades de Kismaayo en Yubalandia, Belet Weyne en HirShabelle, Garoowe en Puntlandia, y Hargeysa, en “Somalilandia”. La misión viajó también a Nairobi y Addis Abeba.

La situación humanitaria en Somalia se está deteriorando a causa de la grave sequía. Si no llueve próximamente y si no se incrementa la asistencia humanitaria a tiempo, la situación podría desembocar en una hambruna en los próximos meses. Cuando se realizó la evaluación, alrededor de 6,2 millones de personas – la mitad de la población del país – necesitaba asistencia humanitaria. De ellas, casi 3 millones necesitaban con urgencia asistencia vital, lo que supone un aumento enorme respecto de los 1,1 millones de personas en agosto de 2016. Se calcula que casi 950.000 niños menores de cinco años sufrirán malnutrición grave este año, 185.000 de los cuales podrían morir si no reciben atención médica inmediata.

Visité Somalia el 7 de marzo de 2017 para señalar la crisis humanitaria a la atención de la comunidad internacional y para hacer un llamamiento a fin de

Se ruega reciclar

recaudar 825 millones de dólares para prestar asistencia a 5,5 millones de personas hasta junio de 2017. Además de las dramáticas consecuencias humanitarias que acarrea para el pueblo somalí, la crisis también podría tener graves repercusiones en el proceso político y la situación de la seguridad en el país, lo que entraña el riesgo de revertir los progresos logrados en los últimos años. La respuesta a la crisis con el fin de evitar una posible hambruna es y debe ser una prioridad absoluta para el Gobierno de Somalia, las Naciones Unidas y la comunidad internacional.

Constataciones principales

Cuatro años después del proceso político de 2012 que llevó a la selección de los miembros del Parlamento Federal de Somalia, el país ha vivido una transición sin tropiezos hacia un nuevo Parlamento bicameral, resultado del proceso electoral de 2016. El 8 de febrero de 2017, el Parlamento eligió a un nuevo Presidente, Mohamed Abdullahi Mohamed Farmajo, para un mandato de cuatro años, decisión que fue acogida muy favorablemente en todo el país. Este nombramiento supone una etapa nueva e importante en la consolidación de la paz y la construcción del Estado en Somalia. El 29 de marzo de 2017, el Parlamento aprobó un nuevo gabinete federal bajo el liderazgo del Primer Ministro Hassan Ali Khayre. Estos avances no hubieran sido posibles sin la AMISOM, que ha desempeñado un papel indispensable en la creación de las condiciones de seguridad necesarias para que el Gobierno pudiese funcionar y para que los procesos políticos pudiesen tener lugar. El mantenimiento de la presencia de la AMISOM sigue siendo esencial para la seguridad del país y para seguir logrando avances políticos.

Ahora que Somalia inicia un nuevo ciclo político, aún no se han terminado procesos clave que deberían haberse completado en 2016, en particular la revisión de la Constitución, la celebración de elecciones universales (una persona, un voto), el establecimiento de un Estado Federal funcional y la reforma de los servicios de seguridad. La verdadera recuperación económica aún no ha comenzado y la capacidad del Gobierno para generar ingresos, prestar servicios básicos y pagar los sueldos es muy limitada. Al-Shabaab sigue constituyendo una grave amenaza, a pesar de que el grupo sufrió una serie de reveses y divisiones internas y de que, entre 2012 y 2017, perdió varios territorios y ciudades clave que quedaron en poder de la AMISOM y las fuerzas de seguridad somalíes. Los asesinatos políticos y los ataques terroristas complejos y asimétricos perpetrados por Al-Shabaab contra objetivos protegidos y no protegidos han aumentado desde 2013 y son fuente de gran inseguridad en Mogadiscio y en Somalia.

Desde el establecimiento de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) en Mogadishu en 2013, las Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en la prestación de asistencia a los procesos de consolidación de la paz y construcción del Estado en Somalia. En particular, las Naciones Unidas desempeñaron un papel esencial en apoyo del proceso de formación del Estado y el proceso electoral (desde el asesoramiento estratégico al apoyo logístico, incluido el logro del 24% de representación femenina en el Parlamento), en colaboración con la AMISOM y otros agentes internacionales.

La necesidad de contar con la presencia y colaboración de las Naciones Unidas en Somalia sigue siendo apremiante. Las Naciones Unidas deberían seguir participando, en calidad de asociados de confianza de Somalia, en la construcción de un Estado federal funcional, la prevención y solución de conflictos y la consolidación de la paz. Las Naciones Unidas deberían seguir ejerciendo sus funciones esenciales, a saber, asistir a los somalíes para que puedan sostener debates, celebrar acuerdos y elaborar planes bien fundamentados, movilizar un apoyo internacional coherente, y trabajar con los somalíes para forjar alianzas

eficaces, valiéndose para ello de los conocimientos técnicos obtenidos gracias a la ventaja comparativa de las Naciones Unidas y la de sus otros asociados.

El federalismo y los desafíos para la construcción del Estado

Hoy día, con el establecimiento de administraciones en Yubalandia, en el Sur-Oeste, en Galmudug y en HirShabelle, ya existe un diagrama de estado federal en Somalia. Estas administraciones, junto con Puntlandia, constituyen los Estados federales existentes y nuevos de Somalia. El estatus de la Capital Federal sigue sin resolverse. La cuestión de "Somalilandia" aún no se ha resuelto, y el diálogo entre el Gobierno Federal en Mogadiscio y las autoridades de "Somalilandia" debería reactivarse.

Los Estados federales funcionan en distintos niveles de capacidad, desde Puntlandia, que cuenta con instituciones relativamente eficaces desde hace varios años, a HirShabelle, que se estableció recién a finales de 2016. Sin embargo, todos los Estados federales necesitan apoyo sostenido para desarrollar la capacidad de sus instituciones y han pedido más apoyo de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas. Es necesario fortalecer las asambleas legislativas, establecer burocracias estatales eficaces y ampliar la autoridad del Estado a nivel local y de distrito, en particular mediante la creación y el aprovechamiento de las relaciones entre el Estado y el sector privado. También hay que solucionar los conflictos en curso, invertir en el desarrollo de la capacidad de los sectores de seguridad (incluida la policía) y la justicia, en particular, y crear oportunidades socioeconómicas para sus poblaciones.

A pesar de algunos acontecimientos positivos, no ha se han logrado grandes progresos en Somalia durante los últimos cuatro años, en particular con respecto al estado de derecho y la buena gobernanza, el desarrollo, la ampliación de la autoridad del Estado y la reducción de los conflictos armados. El hecho de que el Estado no tiene autoridad sobre grandes partes del territorio sigue impidiendo la consolidación de la paz y dando lugar a una situación, exacerbada por la complejidad de las operaciones militares y la existencia de grupos armados no estatales, en que los derechos humanos y el derecho internacional humanitario se siguen violando. El reclutamiento y la utilización de niños por Al-Shabaab y las fuerzas de seguridad y las detenciones arbitrarias de niños y jóvenes por su presunta asociación con Al-Shabaab son motivos de particular preocupación.

El prolongado conflicto sigue produciendo una violencia sexual generalizada. Las mujeres y niñas desplazadas y las que pertenecen a clanes minoritarios siguen siendo las más vulnerables, El marco jurídico limitado, la fragilidad del estado de derecho y de los sistemas de protección de los derechos humanos, la falta de instituciones legítimas contribuyen a un alto nivel de impunidad por las violaciones. La participación y el papel de las mujeres y los jóvenes en los puestos de dirección y adopción de decisiones, sobre todo en la estructura política basada en los clanes, son sumamente limitados, lo que perpetúa las desigualdades de género y contribuye a la privación de los derechos de los jóvenes somalíes.

En general, la debilidad del Estado se ha tratado como un problema debido a la falta de recursos y de capacidad, pero en realidad los problemas con que se enfrenta Somalia son de carácter inherentemente político. Las cuestiones relacionadas con el federalismo estructural siguen sin resolverse, en parte porque los líderes y el pueblo de Somalia tienen un conocimiento limitado del federalismo. Hace falta decidir si Somalia debe adoptar un sistema presidencial o parlamentario y hay que establecer un marco jurídico electoral y un sistema de representación. En el marco federal, el Gobierno Federal y los estados federales todavía no han llegado a un acuerdo sobre la distribución de competencias, jurisdicciones y recursos. El problema es

particularmente urgente en lo que respecta a la creación de un sector de la seguridad viable y federado. Ya se han iniciado conversaciones sobre la cuestión y, el 16 de abril de 2017, los dirigentes federales y de los estados federales convinieron en el camino a seguir para establecer una estructura de seguridad nacional. En los últimos años el apoyo internacional al sector de la seguridad, si bien sustantivo, no consiguió grandes logró a causa de la falta de coordinación entre los agentes internacionales, la ausencia de un acuerdo político sobre el tamaño, la composición y la financiación del sector de la seguridad, y la atención desproporcionada otorgada a los militares en detrimento de la labor realizada para desarrollar la capacidad de la policía local y de los servicios judiciales para proteger a las comunidades. El pago regular de los sueldos del personal de seguridad es esencial para lograr instituciones de seguridad más sólidas, responsables y bajo el control de Somalia, así como para mejorar la situación de seguridad general en Somalia. Los arreglos para la coordinación y la prestación de apoyo de los asociados internacionales en el sector de la seguridad deberían basarse en un acuerdo político entre los somalíes.

Otros obstáculos importantes que impiden realizar progresos son la corrupción y la existencia de poderosos grupos políticos y empresariales que se benefician del *status quo* y de la perpetuación de un estado de derecho frágil, la debilidad del Estado y una economía de guerra. A esto cabe agregar la falta de una base de ingresos para mantener sus funciones, lo que contribuye a que el Gobierno no disponga de la capacidad necesaria para prestar servicios a la población o asumir sus responsabilidades ante ella. El país sigue siendo dependiendo de manera desproporcionada de los donantes y de las remesas procedentes de su considerable diáspora (cuyo total se estima entre 1,2 mil millones de dólares y 2 mil millones de dólares anuales, lo que equivale al 23% al 38% del producto interno bruto del país) mientras que su capacidad para obtener ingresos mediante la tributación, las aduanas y otros medios es prácticamente inexistente. Se ha considerado que Somalia reúne las condiciones para beneficiarse del alivio de la deuda con arreglo a la Iniciativa en Favor de los Países Pobres muy Endeudados del Fondo Monetario Internacional, pero para poder acceder a la financiación de las instituciones financieras internacionales y, en última instancia, al alivio de la deuda, el país debe reformar la gestión de las finanzas públicas. El Presidente Farmajo ha declarado que la lucha contra la corrupción y la transparencia, la generación de ingresos y la colaboración con el sector para ampliar la base impositiva constituyen prioridades para su administración que tienen como objetivo aumentar la responsabilidad de las autoridades públicas frente a los somalíes y reducir la dependencia de Somalia del apoyo internacional.

En momentos en que Somalia sale de decenios de guerra civil y sigue adoptando medidas graduales para reconstruirse como un Estado federal, todos los estados federales nuevos y existentes se enfrentan a graves problemas relacionados con las controversias sobre las fronteras y los territorios, así como a tensiones nuevas o de larga data entre clanes que a menudo tienen un impacto sobre el control de las administraciones incipientes. En ausencia de una reconciliación a nivel local, y dada la falta de confianza entre las entidades políticas que deberían componer una Somalia federal, estas divisiones han dado lugar a algunos de los conflictos armados más mortíferos, como los enfrentamientos territoriales entre Galmudug y Puntlandia en Gaalkacyo y sus alrededores que provocaron el desplazamiento de 70.000 personas en 2016, y el prolongado conflicto en las regiones de Sool y Sanaag entre “Somalilandia”, Puntlandia y el autoproclamado Estado de “Khatumo”. Estos conflictos y divisiones suelen ser explotados por Al-Shabaab y pueden poner en peligro la viabilidad del Estado federal del proyecto en su conjunto. Los esfuerzos por profundizar el federalismo en Somalia corren el riesgo de provocar o exacerbar conflictos intrarregionales e interregionales, especialmente cuando las cuestiones de jurisdicción fronteriza y territorial adquieren más importancia y los estados

miembros federales amplían su autoridad a las zonas en disputa. Las controversias relativas a la tierra también son un factor impulsor de conflictos armados en partes de Somalia y se ven agravadas por la falta de sistemas para registrar las tierras y de marcos e instituciones jurídicos y judiciales. La inclusión de todos los sectores de la sociedad somalí en el proceso político y la solución pacífica de conflictos internos nuevos o de larga data, incluso como parte de los debates sobre el federalismo, será fundamental para la estabilidad del país. La solución de los conflictos debería estar en mano de los somalíes y las Naciones Unidas deberían proporcionar, cuando hiciera falta, el apoyo necesario, en colaboración con los principales asociados.

Los problemas mencionados son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Además, crean las condiciones para que Al-Shabaab siga prosperando explotando los problemas creados o desatendidos por el Estado somalí. El proceso de federalización, si es incluyente, puede generar dividendos de paz valiosos. De no ser así, el proceso puede perpetuar o incluso aumentar el riesgo de comportamiento abusivos o de que la población somalí sea abusada, en particular los clanes minoritarios que han sido siempre los más afectados por los conflictos armados y las crisis humanitarias.

Los somalíes consultados en el curso de la evaluación pidieron que las Naciones Unidas desempeñasen un mayor papel en la solución de muchos de las dificultades que obstaculizan la consolidación de la paz y la construcción del estado en Somalia, cumpliendo incluso una función en la lucha contra la corrupción, y un mayor papel en la solución de conflictos y la mediación en los diversos niveles, en particular entre los clanes, entre los estados federales y entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Subrayaron la importancia de que los somalíes pudieran asumir la responsabilidad por su seguridad y la necesidad de ampliar el acceso a la justicia, la educación y las oportunidades de formación profesional y de empleo, en particular para los jóvenes y las mujeres que constituyen una gran mayoría de la población. Consideran las Naciones Unidas como un facilitador que les presta apoyo para alcanzar y aplicar sus propias soluciones a esos problemas. El proceso electoral que se llevó a cabo recientemente, aunque en esencia un proceso político con importantes elementos electorales, ha demostrado a los somalíes que pueden elegir a sus propios dirigentes. Los somalíes lo ven como un primer paso hacia la organización de elecciones universales en 2020, lo que constituye un objetivo importante y una prueba del progreso realizado por Somalia para convertirse en un Estado democrático operativo. Esto solo puede lograrse una vez que se establezca un entorno electoral favorable, basado en medidas administrativas y marcos jurídicos, arreglos de seguridad, y una auténtica voluntad política. El cumplimiento de este objetivo requerirá un compromiso pleno de todos los interesados y la labor ha de comenzar de inmediato.

La revisión y finalización de la Constitución será un hito fundamental en el proceso de creación del Estado. Las Naciones Unidas deberían apoyar las estructuras y los mecanismos somalíes que gestionarán el proceso de revisión constitucional, promoviendo la inclusión de todos los sectores de la sociedad, incluidas las minorías, las mujeres y los jóvenes. Aprovechando las mejoras en la representación de la mujer en el Parlamento después del proceso electoral de 2016, las Naciones Unidas deberían seguir promoviendo la representación y la participación de la mujer en el gobierno a nivel federal y estatal, así como un enfoque más cualitativo del empoderamiento y la capacidad.

Estrategia de seguridad

Las Naciones Unidas han desempeñado un papel rector en la promoción de un enfoque de la seguridad en Somalia amplio y centrado en la consolidación de la seguridad humana a largo plazo para los somalíes. Ello entraña una reducción de los efectivos de la AMISOM basada en las condiciones imperantes y la progresiva asunción de responsabilidades clave en materia de seguridad por parte de los somalíes; el fortalecimiento del papel de la AMISOM en un refuerzo de los efectivos a corto plazo, en particular para las operaciones ofensivas; la construcción de instituciones federales de seguridad viables, aceptables, asequibles y responsables a mediano y largo plazo en Somalia y un cambio estratégico en que la atención ya no se centra en un enfoque predominantemente militar sino en a la policía, la justicia y el estado de derecho; la promoción de la recuperación de las comunidades y la ampliación de la autoridad estatal en todo el país; y la prevención y erradicación del extremismo violento, incluso mediante la educación cívica, oportunidades socioeconómicas, y el desarme y la separación de los combatientes armados. Las Naciones Unidas deberían facilitar la elaboración de un proceso de integración de las milicias en el ejército, la policía y posiblemente otros servicios de seguridad, haciendo especial hincapié en los derechos humanos y los procesos de selección para impedir la integración de los niños. Hace falta que las Naciones Unidas presten asesoramiento estratégico sobre la forma de hacer frente a la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras, y sobre cómo formular opciones para el desarme y la desmovilización de los miembros de las milicias que no pueden ser integrados en las fuerzas de seguridad. En muchos lugares habría que iniciar debates sobre el desarme con los dirigentes de las comunidades locales como parte de los esfuerzos de reconciliación más generales.

Somalia ha empezado a tomar medidas para encarar las condiciones que propician el terrorismo y el extremismo violento y reducir las causas profundas del reclutamiento y la radicalización, pero carece de la capacidad y la perspectiva estratégica necesarias. Somalia está tratando de prevenir eficazmente el reclutamiento por dos organizaciones terroristas que figuran en la lista, a saber, Al-Shabaab y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh). La UNSOM pueda asesorar a Somalia en los ámbitos estratégico y técnico sobre la aplicación de una estrategia para prevenir el extremismo violento.

La estrategia de seguridad debe estar bajo control de Somalia y debe establecer claramente las funciones de todas las partes interesadas, incluidas las autoridades federales y estatales, la AMISOM, las Naciones Unidas, la Unión Europea y los asociados bilaterales.

En el próximo examen de la AMISON que realizarán conjuntamente la Unión Africana y las Naciones Unidas se llevará a cabo una evaluación de la estrategia de seguridad que incluirá las condiciones para la transición de la AMISOM y una transferencia gradual de la responsabilidad por la seguridad de la AMISOM a las instituciones de seguridad somalíes, el papel de las Naciones Unidas en apoyo del sector de la seguridad de Somalia (incluida la policía), el apoyo a los 3.000 efectivos de Puntlandia que se integrarán en el Ejército Nacional Somalí y, en términos más generales, la función de las Naciones Unidas en el sector de la seguridad en las zonas en que la AMISOM no está desplegada.

Fortalecimiento de la resiliencia y promoción del cambio socioeconómico

Somalia vive en un contexto de crisis recurrentes (un claro ejemplo de ello es el riesgo actual de hambruna), cuyos efectos se ven exacerbadas por decenios de conflictos armados y problemas crónicos en materia de gobernanza. La respuesta de las Naciones Unidas debe complementar el socorro humanitario y las medidas

imprescindibles para salvar vidas y para ello debe crear las condiciones necesarias para desarrollar y reforzar la resiliencia de la población.

Para mantener y aumentar los logros políticos es necesario obtener los dividendos del desarrollo. Para lograr la transformación socioeconómica de Somalia hará falta progresar en una serie de esferas interrelacionadas, a saber: a) un entendimiento entre el sector privado y el Gobierno sobre los impuestos y la generación de ingresos a cambio de la prestación de servicios públicos, incluida la seguridad; b) el logro de las condiciones necesarias para que Somalia pueda acceder a la financiación y el alivio de la deuda de las instituciones financieras internacionales mediante el proceso de la Iniciativa en Favor de los Países Pobres muy Endeudados; c) un acuerdo sobre modelos de prestación de servicios (entre el Gobierno Federal y los estados federales existentes y nuevos, y entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado); y d) importantes inversiones en los mercados, las cadenas de valor agrícola, las zonas costeras y la infraestructura productiva (incluidos los puertos).

Recomendaciones sobre la estrategia de las Naciones Unidas para los próximos cuatro años

En los próximos cuatro años, las Naciones Unidas deberán centrarse en las esferas prioritarias mencionadas anteriormente, para apoyar los procesos político y de federalización y otros procesos, dirigidos y controlados por los somalíes, para construir un Estado federal, funcional, legítimo y que rinda cuentas. Por su parte, el nuevo Gobierno debería definir claramente sus prioridades, incluso en el marco del plan nacional de desarrollo que orientará el apoyo que presten las Naciones Unidas. La colaboración de las Naciones Unidas debería basarse en los principios de la rendición de cuentas mutua entre Somalia y la comunidad internacional y en el compromiso que asumió el Gobierno de Somalia ante su pueblo de proteger los derechos humanos y promover el estado de derecho, la seguridad y el desarrollo. Si bien es importante planificar para el próximo ciclo político, las Naciones Unidas también deberían adoptar una perspectiva de más largo plazo —vinculada a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible— para fortalecer la resiliencia en Somalia.

Funciones básicas, equipos integrados y alianzas

En 2012, el Gobierno Federal había pedido a las Naciones Unidas que se organizaran de forma tal que proporcionaran “una sola puerta a la que llamar”. Las Naciones Unidas han mantenido su unidad de propósito ante la comunidad internacional y los somalíes y han resaltado su adhesión colectiva al principio de la implicación nacional. En momentos en que Somalia entra en un nuevo ciclo político, las Naciones Unidas siguen siendo un asociado leal y fiable para el Gobierno y los ciudadanos de Somalia y la comunidad internacional en toda una serie de prioridades y desafíos. Ese papel debería mantenerse y reafirmarse en el mandato de la UNSOM, para aprovechar la confianza que las autoridades federales y estatales han depositado en las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas deberían seguir utilizando su ventaja comparativa al interponer sus buenos oficios, prestar asesoramiento estratégico y utilizar su poder de convocatoria, que ha permitido a los somalíes reunirse y forjar un consenso político sobre decisiones y resultados fundamentales. Tales decisiones y resultados deben aplicarse y conseguirse mediante alianzas idóneas con los sectores público y privado de Somalia y con agentes internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, y los organismos, fondos y programas, según convenga.

En 2014, las Naciones Unidas establecieron en Somalia una presencia estructuralmente integrada y crearon varios equipos integrados en esferas de trabajo comunes, como el Grupo de Apoyo Electoral Integrado, un equipo integrado de apoyo constitucional, la Oficina Integrada para Cuestiones de Género y los programas conjuntos emprendidos en el marco del Punto Focal Mundial para los Aspectos Policiales, Judiciales y Penitenciarios del Estado de Derecho en Situaciones Posteriores a Conflictos y otras Situaciones de Crisis. En cuanto a los derechos humanos y la protección, la UNSOM participa en la fase piloto de la iniciativa para consolidar las funciones de protección. Se creó también un equipo de tareas integrado para aplicar la política de diligencia debida en materia de derechos humanos. El sistema ha logrado organizarse de manera rápida, eficaz y coordinada en momentos de crisis o prioridades urgentes, como incidentes de seguridad, la prestación de apoyo al proceso electoral y la respuesta a la sequía. Cabe entonces considerar la posibilidad de crear otros mecanismos integrados, en particular para apoyar los esfuerzos por profundizar el federalismo, que podrían o no formar parte del equipo integrado sobre la Constitución. La función facilitadora de las Naciones Unidas en la solución de los conflictos también requiere un enfoque integrado y una capacidad especializada. Las comunicaciones estratégicas deberían configurarse de manera más integrada, respetando al mismo tiempo la independencia de las distintas entidades de las Naciones Unidas, que pueden publicar sus propias comunicaciones.

Las alianzas establecidas con agentes externos son un elemento indispensable de la labor de las Naciones Unidas en Somalia. La colaboración entre las Naciones Unidas y la Unión Africana es fundamental para la ejecución de los mandatos de ambas organizaciones en apoyo de Somalia. Si bien la creación de foros de coordinación a nivel de trabajo y de altos funcionarios, como el Foro de Coordinación del Personal Directivo Superior, ha mejorado la coordinación estratégica entre las Naciones Unidas en Somalia y la AMISOM, deberían estudiarse iniciativas como las de establecer equipos conjuntos o aumentar la coubicación y, como parte del examen conjunto de la AMISOM, debería examinarse el papel de las Naciones Unidas como proveedor de asesoramiento estratégico y de apoyo a la planificación operacional. Es posible mejorar la sólida colaboración que ya existe con el Banco Mundial, incluso en nuevas esferas para desbloquear las inversiones y eliminar los obstáculos que se oponen al crecimiento económico y en la promoción de medidas de alivio de la deuda de Somalia. Las Naciones Unidas también deberían intensificar su labor a ese respecto con la Unión Europea, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Liga de los Estados Árabes y la Organización de Cooperación Islámica.

Las Naciones Unidas deberían aumentar sus contactos con las organizaciones de la sociedad civil en las instancias nacionales y regionales, en calidad de asociados, especialmente con objeto de profundizar el conocimiento de los contextos locales y promover la gestión y solución de conflictos a nivel local. El sector privado de Somalia será el principal actor en el desarrollo de un Estado federal capaz de generar recursos propios. Será importante facilitar su implicación y fomentar su confianza en la construcción del Estado siempre que sea posible, incluso para obtener su apoyo al fomento de la infraestructura, sobre la base de un conocimiento sólido de la economía política, los incentivos y las corrientes financieras.

Flexibilidad operacional, planificación operacional conjunta y colaboración en el nivel regional

En los últimos cuatro años, las Naciones Unidas han hecho esfuerzos por borrar la impresión de “bunkerización” de la comunidad internacional en Somalia. Aunque la situación de la seguridad ha impedido establecer una presencia

importante en las cercanías del aeropuerto internacional de Mogadiscio, las Naciones Unidas han logrado permanecer en el país y prestar servicios en condiciones de seguridad difíciles: desde 2012 se han perpetrado 16 ataques directos y 3 indirectos, que causaron 16 víctimas entre los miembros del personal. Las Naciones Unidas en Somalia han aumentado su plantilla en Mogadiscio y ampliado su presencia en las regiones mediante una colaboración eficaz entre sus diversas estructuras de seguridad, la AMISOM, los Estados Miembros y las autoridades del país. La presencia y los contactos de las Naciones Unidas en los estados federales han venido aumentando gradualmente y su ampliación debería ajustarse de manera específica a las circunstancias de cada estado federal. A ese respecto, la UNSOM tiene oficinas en las capitales de todos los estados federales, salvo en Galmudug, donde está a la espera de que se produzca una reconciliación entre Ahlu Sunna Wal Jama'a y el gobierno local.

La presencia de las Naciones Unidas en los estados federales tiene entre sus amplias funciones las de cumplir a nivel regional los mandatos de la UNSOM, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia (UNSOS) y el equipo de las Naciones Unidas, sobre la base de prioridades claras, y de facilitar el diálogo entre Mogadiscio y las entidades de los estados federales. La UNSOM debería mantener un equilibrio más apropiado entre sus contactos con el Gobierno Federal en Mogadiscio y los que mantiene con los estados federales somalíes existentes o nuevos. La UNSOM y el equipo de las Naciones Unidas deberían colaborar con los estados federales de una manera estructurada para profundizar el proyecto federalista, ayudar a definir las funciones y responsabilidades de las entidades federales y del Estado y desarrollar la capacidad de las instituciones en ambas instancias para cumplir eficazmente sus objetivos de gobernanza y seguridad.

Para lograrlo, es preciso sobre todo actuar con flexibilidad, realizar una planificación conjunta eficaz y maximizar el uso de los recursos en todo el sistema de las Naciones Unidas en Somalia, en un entorno operacional difícil y con recursos limitados. Deberían revisarse periódicamente las funciones y el despliegue en cada estado federal, incluidas la capacidad de despliegue temporal y la posibilidad de trabajar fuera de las oficinas regionales. Estas medidas tendrían que reflejarse en el presupuesto y la estructura de la UNSOM e ir acompañadas de los correspondientes ajustes en el apoyo que presta la UNSOS; también deberían ser respaldadas desde Mogadiscio y Nairobi con sistemas mejorados y eficaces, complementados mediante incrementos específicos en la dotación de personal, los locales de alojamiento y otros elementos logísticos. La priorización de la respuesta a la sequía y la adopción de medidas para facilitarla en todo el sistema pueden considerarse una buena práctica de coordinación a nivel de todo el sistema.

Ese proceso también exigirá reforzar la integración estratégica y la adopción de decisiones por todas las entidades de las Naciones Unidas presentes en Somalia. La UNSOS es un elemento facilitador de la presencia más amplia de las Naciones Unidas en el país y debería estar incluida en la planificación operacional, teniendo debidamente en cuenta la independencia, imparcialidad y neutralidad de la acción humanitaria. En un sistema de planificación operacional colectiva hay que tener presente tanto la esencialidad de los programas como las actividades y los recursos necesarios a nivel de todo el sistema, incluso dentro del equipo de las Naciones Unidas, para apoyar la aplicación eficaz y eficiente del mandato de la UNSOM con respecto a la consolidación de la paz y la construcción del Estado, y hay que tener en cuenta también las diversas prioridades de las Naciones Unidas que no están relacionadas con el mandato de la UNSOM, específicamente en el contexto de las operaciones humanitarias.

Existe la posibilidad de integrar más en una plataforma única las funciones de apoyo a las secciones de la UNSOM y los organismos, fondos y programas interesados, utilizando los recursos de la UNSOM, los conocimientos técnicos y la capacidad de la UNSOS y los recursos de los organismos, fondos y programas participantes, asignados sobre la base de prioridades estratégicas. Ese proceso abarcaría el apoyo a la planificación, la coordinación, el intercambio de información, el análisis, la movilización de recursos, la creación de un servicio de gestión de riesgos y la búsqueda y el despliegue de personal civil.

Dado que los distintos estados federales tienen niveles de capacidad y situaciones diferentes, debería adoptarse en el nivel subfederal un enfoque diferenciado, adaptado a cada estado federal. Al mismo tiempo, deberían estudiarse, caso por caso, modalidades de intervención que se pondrían en práctica si mejorase la situación operacional y de seguridad y que representarían un cambio radical. Por ejemplo, el proyecto de construcción de un recinto en el aeropuerto de Kismaayo, en Yubalandia puede ser una oportunidad para aumentar la presencia de las Naciones Unidas, y debería establecerse una oficina de la UNSOM en Galmudug lo antes posible. Para las Naciones Unidas en Somalia será importante poder ampliarse rápidamente, de ser posible, en apoyo de los progresos que se hagan en las regiones. En ese proceso habrá que mantener las condiciones de seguridad del personal adecuadas.

Consecuencias para la seguridad del personal

Las disposiciones de seguridad del personal vigentes, que también varían entre las regiones, comprenden: personal de seguridad de la AMISOM en los casos en que la UNSOM está presente en zonas de operaciones de la AMISOM, empresas de seguridad privadas, una Unidad de Guardias de las Naciones Unidas que cubre el perímetro interno en Mogadiscio y una combinación de empresas privadas y fuerzas estatales de Puntlandia y “Somalilandia”, en los lugares donde no hay presencia de la AMISOM.

Los servicios de seguridad que proporciona la AMISOM son fundamentales para facilitar la presencia y las operaciones de las Naciones Unidas en Somalia. La retirada de la AMISOM, sin un aumento significativo de los niveles de seguridad, obligaría a las Naciones Unidas en Somalia a crear nuevos mecanismos. Si bien el objetivo final es lograr que las instituciones de seguridad somalíes asuman la responsabilidad principal por el mantenimiento de la seguridad, es poco probable que ello suceda en los próximos cuatro años. Por tanto, las Naciones Unidas deberían estudiar distintas opciones para establecer las medidas de mitigación que sean necesarias en caso de que la AMISOM comience a reducir sus efectivos en ese período, lo que tendría repercusiones en los servicios de seguridad móvil y estática.

En ese sentido, las Naciones Unidas deberían dar prioridad al desarrollo de la policía somalí en los niveles federal y estatal, y al mismo tiempo desarrollar otras opciones de prestación de servicios de seguridad a la Organización. Esas opciones podrían consistir en desplegar a la Unidad de Guardias de las Naciones Unidas en las regiones y contratar servicios de seguridad con personal armado a una empresa privada internacional. Las disposiciones de seguridad deberían adaptarse a la situación de cada región y debería dejarse margen para hacer ajustes que permitieran introducir un cambio radical en la presencia de las Naciones Unidas en caso de que mejorase el entorno de seguridad.

Esas opciones quedarán más claras después de que concluya el examen conjunto de la AMISOM, que definirá la estrategia de salida de esta Misión conforme a una transición basada en las condiciones imperantes y las repercusiones que tendrá en la prestación de servicios de seguridad a las operaciones de las

Naciones Unidas. Las Naciones Unidas deberán realizar posteriormente una evaluación exhaustiva de sus disposiciones de seguridad y decidir las medidas apropiadas que les corresponderá adoptar.

Consideraciones específicas sobre la política de diligencia debida en materia de derechos humanos

Somalia es un entorno pionero en la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos y, de manera general, en la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas. La aplicación continuada y reforzada de esa política será un aspecto fundamental de la labor de las Naciones Unidas en Somalia y debería contribuir a mitigar el riesgo de daños a la población civil y violaciones del derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el contexto de las operaciones militares y a crear instituciones de seguridad responsables.

Se han realizado esfuerzos considerables para establecer una estructura para aplicar la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en Somalia, que comprende un procedimiento operativo estándar para la aplicación de la política, un equipo de tareas de las Naciones Unidas y un grupo de trabajo conjunto con la AMISOM. No obstante, los recursos necesarios para crear en la UNSOM un servicio que se encargue específicamente de aplicar esa política siguen siendo limitados. Aunque esos mecanismos están cumpliendo una labor pionera de aplicar la política en un entorno complejo, existe la posibilidad de fortalecer los canales de comunicación con la AMISOM y perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas dentro del sistema de las Naciones Unidas para lograr que se conozcan más y mejor las obligaciones que incumben a todas las entidades de las Naciones Unidas en Somalia en lo que respecta a la política de diligencia debida en materia de derechos humanos.

En el contexto de la aplicación de la política de diligencia debida en materia de recursos humanos y, además, de su mandato general, la UNSOM cumple funciones de vigilancia para el sistema de las Naciones Unidas, aunque con una capacidad limitada. La investigación independiente de incidentes resulta especialmente difícil, pero debe llevarse a cabo siempre que sea posible. La UNSOS también tiene poca capacidad para rendir cuentas sobre la forma en que se utiliza el apoyo y sobre quién lo utiliza, situación que podría mejorar si se sistematizasen los mecanismos de seguimiento de la prestación y el uso del apoyo. Si bien se ha trabajado mucho en la preparación de evaluaciones de riesgos y medidas de mitigación en consulta con la UNSOS, debería aumentarse esa capacidad para asegurar que todas las entidades participantes hagan un análisis adecuado de los riesgos y pongan en práctica medidas de mitigación.

Además, debería reforzarse la implantación de medidas y mecanismos institucionales incluidos en el marco de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos para prevenir infracciones por la AMISOM y responder a ellas cuando se produzcan, sobre todo en lo que respecta a la selección y verificación, capacitación, rendición de cuentas, supervisión, políticas, planificación y protección.

Consecuencias para el mandato y la reconfiguración de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia

Atendiendo a esta evaluación, debería mantenerse el concepto general de la UNSOM como una misión política, cuyas tareas básicas consisten en interponer sus buenos oficios, prestar asesoramiento estratégico sobre la consolidación de la paz y

la construcción del Estado, coordinar el apoyo internacional, desarrollar la capacidad de las instituciones federales y estatales de Somalia, y vigilar y denunciar las violaciones. Sin embargo, el mandato de la UNSOM debería adaptarse para incorporar la prestación de apoyo a nivel de estado federal en todos los ámbitos del mandato. En la etapa actual, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2232 (2015) y 2275 (2016) alientan a la UNSOM a que refuerce su presencia en todas las capitales de los estados federales, pero las funciones que cumpliría en ellas deberían esclarecerse como parte del mandato básico de la UNSOM. Se debería hacer mayor hincapié en fortalecer sus funciones de buenos oficios y solución de conflictos en todos los ámbitos, en los planos nacional, regional y local, teniendo en cuenta también el papel general de las Naciones Unidas como facilitador de acuerdos políticos y en la coordinación del apoyo internacional, especialmente en lo que se refiere al proceso de federalización.

Se priorizará la prestación de asesoramiento estratégico para contribuir a que se adopte un enfoque integral de la seguridad. Se prestará asesoramiento sobre la ejecución del plan del Gobierno para prevenir el extremismo violento. La UNSOM también debería prestar más atención al apoyo para mejorar la rendición de cuentas de las instituciones somalíes, especialmente sobre cuestiones de transparencia y lucha contra la corrupción.

La cuestión de las mujeres y la paz y la seguridad debería integrarse mejor en el mandato para reflejar, más allá de la protección de la mujer, los progresos alcanzados y la participación y colaboración de las mujeres en las iniciativas de consolidación de la paz y construcción del Estado en todos los niveles. Asimismo, el mandato debería reflejar los temas relacionados con los jóvenes y la paz y la seguridad, y la UNSOM debería incorporar un enfoque de empoderamiento de los jóvenes en sus programas y políticas.

La función de desarrollo de la capacidad de la UNSOM debería ampliarse al sector de la policía, en consonancia con el empeño por volver a equilibrar el enfoque de la seguridad y apoyar toda la cadena del estado de derecho.

En el mandato deberían quedar claras las responsabilidades de la UNSOM en lo que atañe a la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, a fin de garantizar que se le otorgue la prioridad debida y se aplique de manera integrada en todas las entidades que conforman la presencia de las Naciones Unidas y que los órganos legislativos asignen recursos suficientes a las entidades competentes de las Naciones Unidas en Somalia. En los mandatos respectivos de la UNSOM y la UNSOS debería reflejarse su responsabilidad compartida, así como su objetivo estratégico común, en cuanto a la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, incluidos tres elementos: a) la dimensión de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto de todo el apoyo que prestan las Naciones Unidas al sector de la seguridad en Somalia; b) la función facilitadora de la UNSOM en la aplicación de esa política en todo el sistema, bajo la autoridad de mi Representante Especial para Somalia; y c) la responsabilidad y la rendición de cuentas conjuntas que incumben a la UNSOS y la UNSOM por la aplicación de la política, incluidas las medidas de mitigación eficaces, la supervisión del apoyo que presta la UNSOS y la vigilancia de las violaciones que pueda cometer la UNSOM.

Pese a que esta evaluación no exige un cambio concreto en el mandato de la UNSOS, debería reconocerse su papel de facilitador estratégico de la cartera de las Naciones Unidas en el país debido a su presencia junto a la AMISOM. El mandato de la UNSOS debería recoger referencias cruzadas a la responsabilidad y la rendición de cuentas por el cumplimiento de los objetivos estratégicos comunes contemplados en el mandato y, como se señaló antes, de la política de diligencia

debida en materia de derechos humanos. La UNSOS debería participar en todos los debates sobre la planificación que tuvieran consecuencias operacionales.

Consecuencias en materia de recursos

Si bien en la evaluación estratégica no se examinaron en detalle las posibles consecuencias financieras de sus recomendaciones, se consideraron diversos elementos que probablemente darían lugar a solicitudes de recursos adicionales debido a ajustes del mandato de la UNSOM para apoyar mejor la siguiente fase del proceso de construcción del Estado y consolidación de la paz en Somalia. Esos elementos eran los siguientes:

a) La capacidad de apoyar la resolución de los conflictos y las gestiones de reconciliación a nivel local, en forma de recursos de personal, y también la capacidad de desplegar expertos y asegurar que el personal de las Naciones Unidas en Somalia tengan aptitudes apropiadas para la gestión y solución de conflictos;

b) La capacidad de apoyar al sistema de las Naciones Unidas sobre el terreno, en el marco del grupo de coherencia y eficacia de la UNSOM, la Oficina Integrada y la UNSOS, incluido el apoyo a la gestión de riesgos a nivel del sistema, y los aumentos en el presupuesto operacional para contribuir a que los despliegues sean más flexibles;

c) Un servicio especializado en la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, para cumplir los mandatos de la UNSOM y la UNSOS teniendo presente la prioridad del fortalecimiento de la rendición de cuentas;

d) Recursos para financiar un posible aumento del papel de las Naciones Unidas en el desarrollo de la capacidad de la policía somalí (cuestión que se estudiaría además en el examen conjunto de la AMISOM);

e) Un aumento de la capacidad de transporte aéreo en todo el país, habida cuenta de la falta de otros medios de transporte y de opciones comerciales y de la importancia que revisten los contactos personales en el cumplimiento de la función de buenos oficios de las Naciones Unidas.

Reconfiguración

La configuración de las Naciones Unidas en Somalia y la presencia de la UNSOM en Mogadiscio y los estados federales deberían mantenerse en examen constante para que la presencia y las operaciones de las Naciones Unidas sigan siendo flexibles y se adapten a la evolución de la situación sobre el terreno. Con el fin de establecer mejor las prioridades determinadas en la evaluación cabría hacer varios ajustes de la configuración en tres esferas principales: la adopción de decisiones de forma integrada, las estructuras y las relaciones jerárquicas de la UNSOM y la mejora de las funciones de apoyo. Esos ajustes deberían ultimarse a nivel técnico, sobre la base del mandato revisado de la UNSOM. Por último, las Naciones Unidas en Somalia deben mejorar los mecanismos internos de rendición de cuentas para que estén en consonancia con los compromisos y las obligaciones institucionales, como una mayor paridad de género y una presupuestación apropiada.

Conclusión

Cuando visité Somalia el 7 de marzo de 2017, me sorprendió el contraste entre la esperanza y las oportunidades de éxito palpables en el país y la tragedia inminente a que está abocado debido a la prolongada sequía. La respuesta a la sequía debe ser la prioridad, y hay que movilizar las energías de todos para apoyar al Presidente, al Primer Ministro y al Gobierno de Somalia, en tanto asociados dinámicos y comprometidos de la comunidad internacional. Es preciso aumentar con urgencia los fondos para el plan de respuesta humanitaria para Somalia y la comunidad internacional debe trabajar de consuno para facilitar la respuesta en todos los niveles. Ahora es el momento de actuar para evitar la hambruna.

Ello es especialmente importante porque Somalia, tras el establecimiento de un nuevo Gobierno que cuenta con el apoyo de la población, se encuentra en una situación que infunde esperanza y debe comenzar a resolver los problemas de larga data y los desafíos urgentes que plantea la formación del Estado. Entre esos desafíos destaca el que plantea la seguridad, comenzando por la aprobación de una estructura de seguridad aceptada por todos en los planos nacional, federal y local, que permitiría coordinar el apoyo internacional a las instituciones de seguridad de Somalia. La conferencia que se celebrará en Londres el 11 de mayo de 2017 será un hito fundamental para la colaboración entre Somalia y sus asociados de la comunidad internacional. Estoy convencido de que con una determinación clara, voluntad política y la movilización de recursos suficientes, Somalia podrá hacer progresos decisivos en el presente año y fijar el rumbo hacia la paz y la estabilidad.

(*Firmado*) António **Guterres**