



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
23 de enero de 2008
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo segundo período de sesiones
Tema 34 del programa
**Examen amplio de toda la cuestión de las
operaciones de mantenimiento de la paz en
todos sus aspectos**

Consejo de Seguridad
Sexagésimo tercer año

Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad

Informe del Secretario General

Resumen

En una declaración de la Presidencia de fecha 21 de febrero de 2007 (S/PRST/2007/3), el Consejo de Seguridad expresó interés por recibir un informe sobre las formas en que las Naciones Unidas enfocan la reforma del sector de la seguridad. En su resolución 61/291, la Asamblea General me pidió que le presentara un informe amplio sobre las formas en que las Naciones Unidas enfocan la reforma del sector de la seguridad. El presente informe se preparó en respuesta a esas solicitudes.

Las Naciones Unidas existen para apoyar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y ayudar a los gobiernos y los pueblos a hacer realidad para todos un mundo libre del temor y de la miseria. Las enseñanzas de los pasados 60 años han ilustrado que esos objetivos están fundamentalmente interrelacionados: seguridad, desarrollo y derechos humanos son condiciones necesarias para una paz sostenible. Los Estados Miembros son los principales garantes de la seguridad, que contribuye a la protección de los derechos humanos y al desarrollo sostenible. La tarea de las Naciones Unidas consiste en apoyar a las partes nacionales para que alcancen sus objetivos en materia de seguridad, paz y desarrollo. Para ese fin es fundamental el fomento de unas instituciones de seguridad eficaces y responsables basadas en la no discriminación, el pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho.



Las Naciones Unidas se han ocupado durante muchos años de ayudar a las partes nacionales a mejorar o restablecer la seguridad, especialmente después de un conflicto, a petición de los gobiernos nacionales o en cumplimiento de los mandatos del Consejo de Seguridad o la Asamblea General. Pese a esa amplia experiencia, las actividades de apoyo a la reforma del sector de la seguridad han seguido obedeciendo en gran parte a planes trazados para cada caso particular. La Organización no ha formulado unos principios y unas normas que rijan su labor de apoyo a las partes nacionales para fomentar o restablecer la seguridad. Le falta un enfoque que abarque todo el sistema para prestar asistencia de las Naciones Unidas de forma coherente en los contextos en que actúa la Organización, y sus capacidades y recursos para prestar apoyo eficaz a las autoridades nacionales son relativamente escasos.

Es fundamental adoptar un enfoque integral y coherente de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad. Ese enfoque sería la base de un marco y unos principios internacionales transparentes en relación con la reforma, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las leyes y normas sobre derechos humanos. Facilitaría la prestación de asistencia a las autoridades nacionales y a sus asociados internacionales que intervengan en actividades de reforma del sector de la seguridad, reconociendo al mismo tiempo que los Estados Miembros prestarán la mayor parte de la asistencia en ese ámbito. De ese modo, las Naciones Unidas también estarán en mejores condiciones de prestar apoyo a las autoridades nacionales y regionales en la labor de facilitar, movilizar y coordinar la asistencia y los recursos destinados a la reforma del sector de la seguridad. Gracias a ese enfoque aumentaría la eficacia y eficiencia de las actividades de las Naciones Unidas en esa esfera, contribuyendo así a que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pudieran retirarse según lo previsto, facilitando la pronta recuperación después de los conflictos y propiciando las condiciones necesarias para la paz y el desarrollo sostenible. Para ese fin, el enfoque adoptado debería garantizar que el personal sobre el terreno recibiera puntualmente la orientación profesional que solicitara y necesitara.

En el presente documento se hace un repaso de muchas de las enseñanzas obtenidas por el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros en su experiencia de prestar apoyo a las iniciativas nacionales para reformar el sector de la seguridad. Sobre esa base se establecen los principios generales por los que debe regirse el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad. Se hace hincapié en las posibles funciones normativas que pueden desempeñar las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad, en particular el establecimiento de principios y normas internacionales, así como políticas y orientaciones en la materia. En respuesta a una solicitud o un mandato, la Organización puede potenciar su función operativa en la reforma del sector de la seguridad contribuyendo a establecer un entorno propicio, apoyando la evaluación de las necesidades y la planificación estratégica, así como la coordinación y la movilización de recursos especializados, prestando asesoramiento técnico y fomentando la capacidad de las instituciones de seguridad y sus mecanismos de supervisión y apoyando a los asociados nacionales e internacionales en las labores de vigilancia y examen sobre la marcha de las actividades.

Se recomiendan varias prioridades inmediatas para elaborar un enfoque integral y coherente de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad en apoyo de las partes nacionales. Entre esas prioridades cabe destacar las siguientes: a) formulación de políticas y directrices de las Naciones Unidas; b) fomento de la capacidad de asesoramiento estratégico y de los servicios de especialistas; c) fomento de la capacidad de acción sobre el terreno para la reforma del sector de la seguridad; d) evaluación de las deficiencias y las necesidades de recursos; e) designación de las entidades rectoras; f) fomento de la coordinación y la prestación de apoyo; g) establecimiento de asociaciones de colaboración para aportar apoyo eficaz, asesoramiento de expertos y recursos adecuados a los procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad; y h) creación en las Naciones Unidas de una dependencia interdepartamental de apoyo a la reforma del sector de la seguridad a fin de cumplir esas prioridades.

I. Introducción

1. La labor de garantizar la paz y la seguridad internacionales sigue planteando un enorme reto para las Naciones Unidas. Pese a los esfuerzos realizados en los 60 últimos años, los conflictos y la violencia siguen amenazando a los Estados Miembros y a los pueblos; para muchos, sigue siendo imposible liberarse del temor y de la miseria. Por consiguiente, las Naciones Unidas siguen buscando respuestas eficaces ante la inseguridad sobre la base de la Carta. Se han planteado dos grandes cuestiones interrelacionadas. La primera es que la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son condiciones interdependientes para la paz sostenible y se refuerzan mutuamente. La segunda es el reconocimiento de que esos elementos fundamentales sólo pueden alcanzarse dentro del marco amplio del estado de derecho.

2. Los Estados Miembros y sus organizaciones siguen siendo los principales garantes de la seguridad: se trata de su derecho soberano y su responsabilidad. El modo en que las Naciones Unidas pueden prestar un mejor apoyo a los Estados Miembros para mantener y mejorar su capacidad de cumplir esa responsabilidad en el marco más amplio del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos ha pasado a ser una cuestión fundamental para la Organización. En los últimos años, las Naciones Unidas han progresado notablemente en la definición de un marco normativo y la prestación de asistencia técnica en esa esfera fundamental. Sin embargo, aún queda trabajo por hacer: las Naciones Unidas están dispuestas a ampliar el apoyo que prestan a los Estados Miembros y a los pueblos para articular estrategias amplias y más sostenibles basadas en el protagonismo nacional. Es de esperar que el presente informe contribuya a los esfuerzos que se realizan dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas para fortalecer los derechos humanos, la justicia y la seguridad.

3. En una declaración de la Presidencia de fecha 21 de febrero de 2007 (S/PRST/2007/3), el Consejo de Seguridad señaló la importancia de contar con un sector de la seguridad profesional, eficaz y responsable de sus actos para la consolidación de la paz y la seguridad, a fin de evitar que los países volvieran a caer en conflictos y sentar las bases de la paz duradera. El Consejo expresó también su interés por recibir un informe del Secretario General sobre el modo en que las

Naciones Unidas enfocan la reforma del sector de la seguridad. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/61/19 (Part II), párr. 144) indicó la necesidad de aplicar un enfoque integral y coherente a la reforma del sector de la seguridad en el sistema de las Naciones Unidas. Por su resolución 61/291, la Asamblea General hizo suya la solicitud del Comité Especial de que el Secretario General le presentara un informe amplio sobre la cuestión.

4. El presente informe se ha preparado en respuesta a esas solicitudes. En la sección II *infra* se describe la evolución del modo en que las Naciones Unidas han enfocado la seguridad, mientras que en la sección III se examina el importante papel que desempeña la reforma del sector de la seguridad al contribuir a un concepto de seguridad basado en el estado de derecho. En las secciones IV y V se examina la experiencia del sistema de las Naciones Unidas en la prestación de apoyo a la reforma del sector de la seguridad y las principales enseñanzas que se han extraído. En la sección VI se establecen los principios por los que debe regirse el enfoque de la reforma del sector de la seguridad por las Naciones Unidas, mientras que en las secciones VII y VIII figuran los componentes específicos respecto de los que la Organización puede estar en una situación privilegiada para apoyar la reforma del sector de la seguridad. En la sección IX se destaca la importancia fundamental de las asociaciones de colaboración y en la sección X figuran algunas observaciones y recomendaciones finales a modo de conclusión.

II. Evolución del enfoque de las Naciones Unidas respecto de la seguridad

5. Las Naciones Unidas han dedicado considerable atención a articular un concepto común de seguridad. En la Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General) se recoge el principio que se encuentra en el centro de esa visión: los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia.

6. En su labor de prevención de conflictos y mediación, la Organización ha reconocido la importancia de prestar apoyo a los Estados y los pueblos para que puedan abordar las causas profundas de carácter socioeconómico, cultural, ambiental, institucional y de otro tipo que subyacen bajo los síntomas inmediatos de los conflictos (véase A/55/985-S/2001/574 y Corr.1). La importancia de abordar las causas profundas ha pasado a ser fundamental en un mundo que se enfrenta continuamente con nuevas amenazas. Para afrontar esos desafíos se necesita adoptar estrategias integradas que incorporen enfoques locales, nacionales, subregionales, regionales e internacionales y prestar atención a las dimensiones sociales, económicas y de gobernanza de cada contexto en particular.

7. Un concepto más amplio de la seguridad ha llevado a fortalecer el compromiso colectivo de las Naciones Unidas de proteger a los civiles y la población más vulnerable frente a la violencia, sobre la base del estado de derecho. También se ha destacado la necesidad de hacer un mayor hincapié en el derecho internacional relativo a las cuestiones humanitarias, los asuntos penales, los refugiados y los derechos humanos, así como en la incorporación de las dimensiones de derechos humanos en todas las actividades de las Naciones Unidas. En su resolución 1325 (2000) sobre la mujer, la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad recalca que

los conflictos armados tienen efectos específicos en las mujeres y las niñas. Las respuestas eficaces a la violencia y la inseguridad deben estar basadas en el reconocimiento de esas diferencias. Para atender las necesidades específicas de las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas y otros grupos excluidos de la sociedad es necesario incluir su perspectiva en la formulación y ejecución de los planes de seguridad.

8. En contextos posteriores a un conflicto, las Naciones Unidas han subrayado la importancia de enfocar la seguridad para la paz sostenible de forma integrada. En el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305-S/2000/809, conocido como el informe Brahimi) se hizo hincapié en que para proteger a los civiles y prestar asistencia con eficacia en entornos posteriores a un conflicto hacía falta una estrategia coordinada que fuera más allá de los aspectos políticos o militares del conflicto. El Grupo señaló la necesidad de que se apoyara a las partes nacionales y pidió que se adoptaran nuevos planteamientos que congregaran a expertos en materia judicial, penal, de derechos humanos y de policía. También se subrayaba que las actividades emprendidas al principio de un proceso de transición, como el desarme y la desmovilización, a la larga podían tener un efecto determinante en la paz y la seguridad y, por consiguiente, era imprescindible vincularlas con procesos de desarrollo a más largo plazo.

9. Los esfuerzos encaminados a planificar y poner en práctica un enfoque integrado de las Naciones Unidas también han conferido a la Organización una mejor comprensión de la importancia de la seguridad para las primeras etapas de la recuperación social y económica. Con frecuencia, los contextos posteriores a un conflicto se consideran demasiado precarios y carentes de regulación para atraer las inversiones necesarias que estimulen la recuperación. El aumento de la violencia y la delincuencia que puede darse en contextos frágiles plantea aún más obstáculos. Algunos informes recientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oxfam Internacional han señalado el importante efecto negativo que puede tener la inseguridad prolongada en el crecimiento económico nacional¹.

10. El establecimiento temprano de estructuras y mecanismos para proteger y regular la administración pública y la economía puede ser una medida fundamental de fomento de la confianza². Los mecanismos interinstitucionales existentes contribuyen a garantizar que se tengan en cuenta las consideraciones de seguridad desde las etapas iniciales. Además, la Comisión de Consolidación de la Paz tiene reservada la función fundamental de facilitar el apoyo a las estrategias nacionales para consolidar y mantener la paz.

11. El desarrollo a largo plazo exige un grado de seguridad suficiente para facilitar la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. En el fundamental estudio del Banco Mundial titulado *Voices of the Poor*³ se ha señalado que la inseguridad

¹ Según los cálculos que figuran en estudios del PNUD, el costo de la violencia y la delincuencia en El Salvador (*¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, 2005) y Guatemala (*El costo económico de la violencia en Guatemala*, 2006) equivale a un 10% a 12% del producto nacional bruto. Oxfam Internacional calcula que el costo de los conflictos en las economías de África ha alcanzado hasta 18.000 millones de dólares anualmente.

² Paul Collier, Anke Hoeffler y Måns Söderbom, "Post-Conflict Risks" (17 de agosto de 2006), Centre for the Study of African Economies Working Paper Series 256.

³ Deepa Narayan, Robert Chambers, Meera K. Shah y Patti Petesch, *Voices of the Poor: Crying out for Change* (Nueva York: Oxford University Press, 2000).

física es una de las principales inquietudes de las poblaciones pobres de todo el mundo. Muchas veces, unas fuerzas de seguridad que carecen de adiestramiento y equipo, mal gestionadas y pagadas de forma irregular pueden formar parte del problema y perpetrar graves violaciones de los derechos humanos.

12. Esas constataciones indican que unas instituciones de seguridad eficaces y responsables son fundamentales para la paz y el desarrollo sostenibles y deben ser la base del enfoque de la seguridad por las Naciones Unidas. Como se enunciaba en el informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición (S/2004/616), el estado de derecho es un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Los Estados y las sociedades que tengan la capacidad, el compromiso y la legitimidad para contribuir sobre esa base son las piedras angulares de las Naciones Unidas. La función de la Organización es prestar apoyo a las partes nacionales para alcanzar ese objetivo y prestar asistencia en el desarrollo de instituciones de seguridad eficaces y responsables. Esa es la base propuesta para la participación de las Naciones Unidas en lo que se conoce comúnmente como reforma del sector de la seguridad.

III. Reforma del sector de la seguridad: alcance y contenido

13. Aunque su significado todavía está en evolución, la expresión “reforma del sector de la seguridad” se utiliza frecuentemente en documentos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Cabe esperar que el presente estudio sirva para transmitir la complejidad de la reforma del sector de la seguridad y sus vínculos con distintos ámbitos de actividad de las Naciones Unidas.

14. “El sector de la seguridad” es una expresión de sentido amplio que se utiliza con frecuencia para describir las estructuras, las instituciones y los funcionarios responsables de gestionar, mantener y supervisar la seguridad en un país. Suele considerarse que el sector de la seguridad incluye la defensa, las instituciones policiales, el sistema penitenciario, los servicios de inteligencia y las instituciones responsables del control de las fronteras, aduanas y emergencias civiles. También se incluyen en muchos casos elementos del sector judicial responsables del enjuiciamiento de causas relativas a supuestos comportamientos delictivos y al uso indebido de la fuerza. El sector de la seguridad incluye asimismo a entidades que ejercen alguna función en la gestión o supervisión de las tareas de planificación y mantenimiento de la seguridad, como ministerios, órganos legislativos y grupos de la sociedad civil. Otras entidades no estatales que podrían considerarse parte del sector de la seguridad serían las autoridades consuetudinarias u oficiosas y los servicios de seguridad privada.

15. Los estados y las sociedades definen y aplican la seguridad de acuerdo con su contexto, historia, cultura y necesidades. No existe un único modelo de sector de la seguridad. Sin embargo, los sectores de la seguridad eficaces y responsables tienen una serie de características comunes:

a) Un marco jurídico o constitucional que estipula el uso legítimo y responsable de la fuerza de conformidad con las normas y reglas de derechos

humanos universalmente aceptadas, incluidos mecanismos sancionadores para el uso de la fuerza, y establece las funciones y responsabilidades de las distintas partes;

b) Un sistema institucionalizado de gobernanza y gestión: mecanismos para dirigir y supervisar el mantenimiento de la seguridad proporcionados por las autoridades e instituciones; por ejemplo, sistemas de gestión y examen financieros y de protección de los derechos humanos;

c) Capacidades: estructuras, personal, equipo y recursos para garantizar una seguridad eficaz;

d) Mecanismos de interacción entre las partes que intervienen en la seguridad: establecimiento de modalidades transparentes de coordinación y cooperación entre las distintas entidades, sobre la base de sus respectivas funciones y responsabilidades constitucionales y jurídicas;

e) Cultura de servicio: promoción de la integridad, la disciplina, la imparcialidad y el respeto por los derechos humanos entre las entidades dedicadas a la seguridad e influencia en la manera en que desempeñan sus obligaciones.

16. Los sectores de la seguridad evolucionan a medida que cambian las necesidades y las condiciones vigentes. En algunos contextos nacionales, se trata de un proceso continuo que puede tener lugar siguiendo calendarios o prácticas establecidos, por ejemplo exámenes periódicos de la seguridad nacional. En otras situaciones, el cambio —a veces un cambio radical— puede venir motivado por un conflicto o una crisis que amenace a la protección y la seguridad de las personas o ponga al descubierto las deficiencias de los mecanismos existentes.

17. La reforma del sector de la seguridad hace referencia a un proceso de evaluación, examen y aplicación, así como vigilancia y evaluación, realizado por las autoridades nacionales, que tiene por objeto la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Como señaló el Consejo de Seguridad, la reforma del sector de la seguridad debería ser un proceso que sea responsabilidad de los países y dependa de las necesidades y circunstancias particulares de cada uno (S/PRST/2007/3).

18. Para las Naciones Unidas, la importancia de la reforma del sector de la seguridad reside en que demuestra que la seguridad trasciende los elementos militares tradicionales e implica una gama mucho más amplia de instituciones e interesados nacionales e internacionales. También pone de manifiesto la necesidad de contar con arreglos de seguridad en que se tengan en cuenta los vínculos entre esas distintas partes. Del mismo modo, la reforma del sector de la seguridad pone de relieve que la eficacia, la responsabilidad y la gobernanza democrática son elementos de la seguridad que se refuerzan mutuamente. Así, la reforma del sector de la seguridad ofrece un marco para ayudar a las partes nacionales, las Naciones Unidas y otros asociados internacionales a hacer realidad un concepto común de seguridad.

IV. Experiencia de las Naciones Unidas de apoyo a la reforma del sector de la seguridad

19. Aunque las Naciones Unidas sólo han dado los primeros pasos en la elaboración de un enfoque coordinado de la reforma del sector de la seguridad, llevan muchos años prestando asistencia a los agentes nacionales para mantener y reforzar la seguridad. Una variedad de departamentos, oficinas, fondos y programas de las Naciones Unidas han prestado distintas formas de apoyo para atender a las solicitudes de los gobiernos nacionales o el Consejo de Seguridad, como el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el PNUD, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y muchos más.

20. En el desempeño de esta labor, distintas partes del sistema de las Naciones Unidas han desarrollado conocimientos especializados y capacidad sobre aspectos concretos. El Departamento de Asuntos Políticos se ha centrado en la reforma del sector de la seguridad en los procesos de mantenimiento de la paz y en el contexto de las oficinas o misiones dirigidas por ese Departamento, en tanto que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se concentra en el apoyo a las instituciones de defensa, policiales, penitenciarias y, en un contexto de mantenimiento de la paz, jurídicas y judiciales. El ACNUDH se ocupa de la reforma de las instituciones de derechos humanos y del fomento de la capacidad de los agentes del sector de la seguridad, y el PNUD tiene experiencia en el apoyo al desarrollo institucional en los ámbitos de la justicia y la seguridad, así como en la supervisión legislativa y de la sociedad civil. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha demostrado estar capacitada para apoyar el fortalecimiento de la capacidad de prevención de la delincuencia, en tanto que el UNIFEM aporta conocimientos y experiencia sobre las dimensiones de género de la reforma del sector de la seguridad. En algunos casos, estas actividades de apoyo especiales se realizan como parte de una iniciativa nacional de reforma del sector de la seguridad más amplia y en coordinación con otros asociados internacionales. Sin embargo, hasta la fecha no forman parte de un enfoque coordinado de las Naciones Unidas en los planos nacional o de la Sede.

21. La experiencia de las Naciones Unidas como mediadoras en los acuerdos de paz ha demostrado la importancia de enfrentar los problemas de seguridad desde un comienzo. Por ejemplo, la adopción de medidas en una etapa temprana respecto de la composición y las funciones de las fuerzas de seguridad puede afectar considerablemente a la aplicación de los acuerdos de paz. El hecho de no atender a las necesidades de una seguridad eficaz y responsable puede sembrar el germen de un conflicto en el futuro, como lo demostraron los procesos de paz anteriores en Sierra Leona, o traducirse en el establecimiento de fuerzas de seguridad enormes y económicamente insostenibles, como ha ocurrido en Uganda. El hecho de no tener en cuenta las necesidades de seguridad de los grupos marginados y socialmente excluidos, como las mujeres y los niños, puede generar nuevos problemas de seguridad, como lo demuestran los índices alarmantemente altos de violencia sexual en la parte oriental de la República Democrática del Congo.

22. El Departamento de Asuntos Políticos ha ayudado a las partes en El Salvador y Guatemala a incluir disposiciones sobre las funciones y las responsabilidades de las fuerzas de seguridad en sus respectivos acuerdos de paz. Más recientemente, el Departamento ha alentado a las partes en Nepal a que aborden los problemas del sector de la seguridad en su proceso de paz: el Acuerdo General de Paz de noviembre de 2006 incluye compromisos orientados a integrar a los combatientes del ejército maoísta y a democratizar al Ejército de Nepal, procesos que aún no han comenzado.

23. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas suelen enfrentar situaciones en que la capacidad de los agentes nacionales para garantizar la seguridad se ha debilitado gravemente, cuando no está del todo ausente, y sin embargo las necesidades de seguridad son enormes y urgentes. En circunstancias excepcionales, se ha encomendado a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas la tarea de sustituir temporalmente a las autoridades nacionales, para garantizar la seguridad y crear un entorno propicio para el establecimiento de instituciones y capacidad autóctonas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la función del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz incluye la asistencia a las autoridades nacionales en el restablecimiento y la reforma de sus acuerdos de seguridad. Ya en 1989, se encomendó a las Naciones Unidas la tarea de apoyar a Namibia en el desarrollo de las estructuras preliminares para las fuerzas armadas después de la transición. En Angola, Mozambique y Rwanda, los mandatos de mantenimiento de la paz durante el decenio de 1990 incluían el apoyo a la integración, la reforma y la capacitación de las fuerzas armadas y abarcaban la cooperación de las Naciones Unidas con donantes bilaterales en las actividades de coordinación y prestación de asistencia.

24. En la aplicación de las recomendaciones del informe Brahimi para abordar de manera integral el sistema de justicia penal en el desarrollo de capacidad para hacer cumplir la ley, las Naciones Unidas han dado pasos importantes para apoyar la reforma y administración de la reforma de los sistemas judicial y penitenciario en situaciones posteriores a un conflicto y de consolidación de la paz. En Burundi y en la República Democrática del Congo, ello incluye también actividades de fomento de la capacidad en el ámbito de la justicia militar. Entretanto, la prestación de apoyo al desarrollo de instituciones de policía nacional ha sido un rasgo central de casi todas las operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos años. Desde 1991, se ha encomendado a las operaciones de mantenimiento de la paz la labor de prestar asistencia a las autoridades nacionales en el establecimiento de nuevas instituciones de policía o en la creación de capacidad y la integridad de las estructuras existentes en 25 países. En la actualidad, hay más de 11.000 agentes de policía de las Naciones Unidas desplegados en 18 operaciones de paz y se ha avanzado en la formulación de políticas para mejorar la prestación de apoyo de las Naciones Unidas en ese ámbito. Del mismo modo, se está realizando una labor considerable para llevar a cabo la reforma del sistema penitenciario.

25. El PNUD interviene activamente en situaciones de crisis y después de un conflicto y apoya la ejecución de programas de desarrollo de la capacidad adaptados para sentar las bases de las actividades de recuperación y desarrollo. La asistencia del PNUD abarca tanto la justicia como la seguridad y está orientada hacia el desarrollo y la sostenibilidad a largo plazo. A petición de los gobiernos, el PNUD hace hincapié en la protección de los civiles y el acceso a la justicia, así como en el estado de derecho y la gobernanza democrática en situaciones de recuperación y

consolidación de la paz. Por ejemplo, en Haití, Kosovo (Serbia) y Timor-Leste, el PNUD presta asistencia a los ministerios técnicos, la policía y el poder judicial en la elaboración y aplicación de políticas para desarrollar capacidad administrativa y de supervisión y llevar a cabo reformas institucionales. En Somalia y el Sudán, se ejecutan programas amplios sobre el estado de derecho a fin de desarrollar la capacidad de las instituciones judiciales, de la justicia y del orden público, a la vez que se empodera a las comunidades para que acudan a la justicia.

26. La necesidad de apoyar la reforma del sistema judicial como parte de un enfoque más amplio se refleja en los mandatos de las misiones. Desde 2002, cuando el Consejo de Seguridad reconoció por primera vez la necesidad de realizar actividades de reforma del sector de la seguridad en Sierra Leona, se ha encomendado a cada vez más operaciones de mantenimiento de la paz la tarea de prestar asistencia en la reforma dentro del marco del apoyo a la reforma de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial y el sistema penitenciario, o al margen de ese apoyo. En Timor-Leste, se ha encomendado a la Organización que preste asistencia al Gobierno en la realización de exámenes amplios del papel que ha de cumplir en el futuro el sector de la seguridad y las necesidades que tiene. En Côte d'Ivoire, Liberia y la República Democrática del Congo, las Naciones Unidas han solicitado explícitamente autorización para ayudar a los gobiernos en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

27. La experiencia también ha puesto de relieve la naturaleza que la reforma del sector de la seguridad es un proyecto a largo plazo. En muchos contextos, sólo es posible dedicar una atención política y recursos considerables a la reforma del sector de la justicia después de que se haya alcanzado un nivel básico de estabilidad, el cual incluye la culminación de las etapas de desarme y movilización, el retorno de los refugiados, la conclusión de las operaciones humanitarias de emergencia o la elección de un gobierno nacional. Una vez iniciadas las operaciones de mantenimiento de la paz, la Comisión de Consolidación de la Paz puede contribuir a asegurar el apoyo sostenido de la comunidad internacional formulando estrategias amplias de consolidación de la paz. Mientras tanto, los fondos, organismos y programas de las Naciones Unidas pueden apoyar la labor de fomento de la capacidad necesaria para una transición sostenible.

28. En situaciones de desarrollo, un sector de la seguridad ineficaz y poco responsable puede ser un gran obstáculo a la gobernanza democrática y socavar la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza. El PNUD colabora con las autoridades nacionales y locales en países como Bangladesh, el Brasil, Croacia, Guatemala, Nicaragua y el Paraguay a fin de reforzar la gobernanza del sector de la seguridad y reducir la delincuencia y la violencia, contribuyendo así a crear un entorno propicio para el desarrollo económico. El PNUD también apoya a la sociedad civil, los medios de difusión y los parlamentos de América Latina y Asia central contribuyendo a los debates nacionales sobre problemas de seguridad y desarrollando su capacidad de supervisión.

29. Otros agentes de las Naciones Unidas, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, prestan asistencia técnica especializada a la policía en la lucha contra el tráfico de drogas, personas y armas de fuego, que puede constituir una amenaza para la seguridad y el desarrollo social. En Guinea-Bissau, la Oficina está apoyando la consolidación de capacidad de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley en el control de las fronteras y la detección de

envíos ilícitos. En Guatemala, el Departamento de Asuntos Políticos está apoyando el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad, encargada de investigar y enjuiciar grupos armados ilícitos. El ACNUDH imparte capacitación en derechos humanos a agentes de defensa y de policía, como parte del componente de derechos humanos de las operaciones integradas de paz de las Naciones Unidas. En los demás contextos, el ACNUDH está colaborando con el ejército, la policía, las penitenciarías, los tribunales, los fiscales, los legisladores y la sociedad civil, y participa en actividades de apoyo a la reforma del estado de derecho y de desarrollo en decenas de países de África, Oriente Medio, Asia, América Latina y Europa oriental. El UNIFEM trabaja con las fuerzas de policía de Kosovo (Serbia), Rwanda y el Sudán en el desarrollo de capacidad nacional para responder a la violencia de género y está haciendo una contribución importante a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas a la promoción de las reformas institucionales con una perspectiva de género en el ámbito de la seguridad.

30. Las Naciones Unidas son uno de los numerosos agentes que participan en las actividades de apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Los Estados Miembros que han experimentado de primera mano el mantenimiento eficaz de la seguridad poseen un gran caudal de conocimientos, experiencia y recursos. Muchos Estados Miembros han prestado asistencia a otros procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad. Después del conflicto en Sierra Leona, por ejemplo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, junto con las Naciones Unidas y otros asociados internacionales, presta un sostenido apoyo financiero y técnico a las autoridades nacionales en la formulación y aplicación de la reforma del sector de la seguridad. Una indicación del éxito de esa asociación consultiva y a largo plazo con las autoridades nacionales fue la celebración pacífica, en 2007, de las segundas elecciones nacionales después del conflicto en Sierra Leona.

31. Los propios Estados Miembros que han emprendido procesos de reforma del sector de la seguridad pueden desempeñar un papel valioso. Angola, Sudáfrica y otros países están prestando asistencia a la República Democrática del Congo en distintos ámbitos de la reforma del sector de la seguridad. Egipto, Rwanda y Sudáfrica, entre otros países, están prestando apoyo en el adiestramiento de militares en Burundi. Los Estados de América Latina han sido pioneros en la formulación de iniciativas de prevención de la violencia y han colaborado en la transferencia de conocimientos y el apoyo a la capacitación, en particular en Haití. Los países de Europa central y sudoriental están colaborando sobre la base de experiencias comunes en iniciativas orientadas a reducir la violencia y luchar contra la delincuencia organizada.

32. Otros asociados bilaterales también están participando en iniciativas semejantes. Por ejemplo, en Liberia, los Estados Unidos de América, en conjunción con otros asociados regionales y de otra índole, están prestando apoyo al Gobierno en la formulación de estrategias generales de reforma del sector de la seguridad y ofreciendo una asistencia considerable en el establecimiento de un nuevo ejército en Liberia. Francia, por ejemplo, está contribuyendo en actividades de capacitación sobre control de las fronteras en el Líbano. Australia está dirigiendo los esfuerzos de la región del Pacífico Sur para ayudar al Gobierno de las Islas Salomón a restablecer el orden público y crear las condiciones propicias a la estabilidad y el desarrollo del país. En el Afganistán, una serie de agentes bilaterales y multilaterales están prestando asistencia en la reforma del sector de la seguridad y en otros ámbitos de conformidad con divisiones del trabajo convenidas.

33. Las organizaciones regionales y subregionales también están colaborando en cuestiones locales de importancia fundamental y a menudo proporcionan conocimientos al respecto que pueden tener una incidencia en la reforma del sector de la seguridad. La Unión Africana está formulando normativas en materia de actividades de reforma del sector de la seguridad, en particular, en el marco de la reconstrucción y el desarrollo después de un conflicto. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) está estableciendo directrices sobre la reforma del sector de la seguridad y está colaborando con las autoridades nacionales y los asociados internacionales en Côte d'Ivoire, Liberia y Sierra Leona. La Unión Europea ha establecido principios para la prestación de apoyo a la reforma del sector de la seguridad y está prestando apoyo operacional a posibles futuros miembros, así como en la forma de misiones a asociados ajenos a la Unión Europea. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha formulado directrices amplias sobre reforma y gobernanza del sistema de la seguridad y ha elaborado un manual para orientar su aplicación. Recientemente, el Banco Mundial realizó exámenes del gasto público del sector de la seguridad en el Afganistán y la República Centroafricana, atendiendo a una solicitud de ayuda de las autoridades nacionales en la identificación y administración de gastos con cargo a recursos sostenibles afectados a la reforma del sector de la seguridad; se está estudiando la posibilidad de realizar exámenes semejantes en otros países. La Organización del Tratado del Atlántico del Norte presta asesoramiento y asistencia en materia de reforma de la defensa y problemas relacionados con la reforma del sector de la seguridad a sus Estados miembros y asociados.

34. En su conjunto, la experiencia internacional pone de manifiesto la necesidad de una amplia gama de conocimientos especializados y recursos en materia de reforma del sector de la seguridad y la posible participación de una gran variedad de agentes. Esta experiencia variada contribuye al conocimiento y la comprensión colectivos de la reforma del sector de la seguridad y demuestra el valor de contar con un enfoque integrado y bien coordinado.

V. Enseñanzas de la participación de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad

35. La enseñanza más importante para las Naciones Unidas es que la seguridad es un requisito previo de la paz sostenible, el desarrollo y los derechos humanos. La retirada de las operaciones de paz internacionales y el éxito de lo que suele ser una inversión considerable dependen de la medida en que las instituciones nacionales de los países que salen de un conflicto puedan establecer una paz y un desarrollo sostenibles basados en los derechos humanos. Las consecuencias del fracaso en la creación de esas capacidades institucionales han quedado demostradas en repetidas operaciones de paz en Haití, Liberia y Timor-Leste. Esta es una de las razones por las que las operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz insisten cada vez más en la necesidad de establecer sectores de la seguridad eficaces y responsables.

36. La segunda enseñanza clave es que la transformación del sector de la seguridad está vinculada de por sí a los objetivos nacionales y las relaciones que existen entre los distintos grupos e instituciones de un país. Por consiguiente, la

reforma del sector de la seguridad es un proceso altamente político que debe enmarcarse en su contexto nacional y regional específico. Un apoyo eficaz por parte de agentes ajenos al proceso también exige conocimientos y sensibilidad. Del mismo modo, el éxito en la reforma del sector de la seguridad requiere un compromiso político, un consenso de base y la coordinación entre los agentes nacionales. Para que un país sienta ese proceso como propio deben celebrarse amplias consultas a nivel nacional. Sin embargo, en última instancia, la reforma del sector de la seguridad sólo tendrá éxito si es impulsada por el propio país y es un proceso incluyente en que participan activamente las autoridades nacionales y locales, los parlamentos y la sociedad civil, incluidos los dirigentes tradicionales, los grupos de mujeres y otras entidades.

37. En tercer lugar, la incorporación de una perspectiva de género en la reforma del sector de la seguridad es inherente a un enfoque de la seguridad incluyente y en que se tienen en cuenta las necesidades sociales. Una reforma de esa índole es fundamental para desarrollar instituciones del sector de la seguridad que sean no discriminatorias, representativas de la población y capaces de responder eficazmente a las necesidades de seguridad concretas de los distintos grupos.

38. En cuarto lugar, en calidad de un proceso nacional, la reforma del sector de la seguridad no puede aislarse de otras estrategias y prioridades nacionales. En el Afganistán, Liberia y Sierra Leona, la reforma del sector de la seguridad se ha incluido en los programas de reforma nacionales y se ha reflejado en las estrategias de reducción de la pobreza y programas de desarrollo. Por principio, se alienta a los Estados Miembros a que formulen su propia reforma del sector de la seguridad de una manera integral que esté vinculada a sus programas nacionales de reforma en el sentido más amplio. Toda iniciativa semejante debería comenzar con una evaluación minuciosa y ampliamente incluyente de las necesidades de seguridad nacional.

39. Una quinta enseñanza básica es que la reforma del sector de la seguridad debe proceder de una consideración clara y realista de lo que es viable desde el punto de vista financiero, operacional y logístico. Si no se incorpora la experiencia de los agentes económicos nacionales, como los ministerios de finanzas y economía y los parlamentos, en la evaluación y planificación de las necesidades, se corre el riesgo de establecer una capacidad que puede llegar a ser insostenible a largo plazo.

40. En sexto lugar, es preciso abordar los problemas de infraestructura, capacitación y equipo como parte del proceso de reforma. La demanda de una mayor capacidad operacional es particularmente apremiante en entornos frágiles y posteriores a un conflicto. Los asociados bilaterales y regionales deben estar preparados para destinar recursos al desarrollo de capacidad y, con ese fin, examinar de qué manera pueden proporcionarse recursos para financiar iniciativas de reforma de envergadura de ese sector.

41. En séptimo lugar, una gobernanza eficaz y la supervisión del sector de la seguridad por parte de civiles son elementos fundamentales. La experiencia ha demostrado que en un proceso de reforma del sector de la seguridad suelen soslayarse cuestiones como los marcos normativos y consultivos, así como los mecanismos de gestión y supervisión de las instituciones, hecho que puede socavar los objetivos que se esperaba conseguir con la reforma y traducirse en una disminución neta del nivel de seguridad. La falta de atención al estado de derecho, la gobernanza y la supervisión también puede limitar la eficacia práctica y la durabilidad del apoyo externo a la reforma. Es fundamental contar con la

participación de agentes distintos de los Estados, como las organizaciones de la sociedad civil y los medios de difusión.

42. Pese a la experiencia observada en los dos últimos decenios, las Naciones Unidas continúan siendo un asociado especial de interesados nacionales e internacionales en algunos ámbitos de la reforma del sector de la seguridad. La falta de un marco coherente para enfocar la reforma del sector de la seguridad significa que la Organización parte de una base limitada para la formulación de un enfoque coherente y consistente. En consecuencia, no se ha establecido un marco normativo a nivel de todo el sistema sino únicamente estructuras o servicios institucionales limitados para orientar la participación sobre el terreno. En muchos casos, inclusive en contextos de mantenimiento de la paz, se han puesto en marcha actividades de reforma del sector de la seguridad sin que las Naciones Unidas hayan realizado previamente una evaluación o análisis estratégico adecuado. La ausencia de un marco y políticas comunes afecta a la coherencia y la calidad de la asistencia de las Naciones Unidas a los asociados nacionales y a la medida en que la Organización coordina sus iniciativas en el plano interno, así como con los asociados nacionales e internacionales. Con demasiada frecuencia el resultado son actividades aisladas y que carecen de suficientes recursos.

43. Debido al alcance y el marco temporal de la reforma del sector de la seguridad, así como a la variedad de agentes que participan en ella, es indispensable contar con un enfoque común. Un enfoque coherente y viable de las Naciones Unidas podría contribuir a forjar un consenso internacional sobre los principios y prácticas que rigen la reforma del sector de la seguridad; facilitar la prestación de asistencia y recursos a los Estados que realicen una reforma; y aumentar la eficacia y la eficiencia de las iniciativas existentes de las Naciones Unidas sobre el terreno, facilitando así la retirada oportuna de las misiones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la creación de las condiciones propicias para un desarrollo sostenible a largo plazo. Un enfoque y una capacidad coherentes también asegurarían que el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno recibiera puntualmente la orientación y el apoyo profesionales que necesitan y solicitan.

44. Pese a los progresos realizados en el fortalecimiento de la capacidad de las Naciones Unidas para prestar apoyo en una serie de ámbitos relacionados con la reforma del sector de la seguridad, en la actualidad, muchas misiones sobre el terreno sólo reciben una orientación limitada en la ejecución de las tareas o los proyectos relacionados con la reforma. En la Sede o sobre el terreno existen pocas dependencias o mecanismos de coordinación centrados en ese tipo de reforma. Con frecuencia, las operaciones de paz de las Naciones Unidas no tienen más alternativa que determinar sus propias estructuras y orientaciones para realizar las tareas que se les han encomendado. Un puñado de organismos de las Naciones Unidas han establecido mecanismos de apoyo técnico para colaborar en la realización de actividades de reforma; es preciso reforzar esa capacidad para atender a una demanda en aumento.

VI. Principios básicos del enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad

45. El punto de partida para que el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad sea coherente y congruente consiste en establecer

unos principios rectores básicos partiendo de la experiencia adquirida, el derecho y las normas internacionales y las políticas en vigor de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho en general. Esos principios deberían establecer el propósito y los objetivos de la Organización respecto de la reforma del sector de la seguridad y servir de guía para sus intervenciones en contextos específicos. Entre esos principios básicos figuran los siguientes:

a) El objetivo de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad es apoyar a los Estados y las sociedades para que puedan crear instituciones de seguridad eficaces, inclusivas y dispuestas a rendir cuentas, a fin de contribuir a la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo sostenible y el disfrute de los derechos humanos por todos;

b) La reforma del sector de la seguridad debe basarse en una decisión nacional, un mandato del Consejo de Seguridad o una resolución de la Asamblea General, la Carta de las Naciones Unidas y las leyes y normas de derechos humanos;

c) Para que tenga éxito y sea sostenible, la labor de apoyo en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad debe sustentarse en el compromiso y el sentido de identificación de los Estados y sociedades participantes con la reforma;

d) El enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad debe ser flexible y adaptarse al país, la región o el entorno específico en que se lleve a cabo la reforma, así como a las distintas necesidades de todas las partes interesadas;

e) El enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad debe tener en cuenta las cuestiones de género en las fases de planificación, concepción, aplicación, seguimiento y evaluación. También debe abarcar la reforma de los procesos de contratación y la mejora de los servicios de seguridad para abordar y prevenir la violencia sexual y por razón de género;

f) Es fundamental contar con un marco de reforma del sector de la seguridad para planificar y ejecutar las actividades después de los conflictos. Lo ideal sería que la reforma comenzara al mismo tiempo que el proceso de paz y se incorporara a las estrategias de recuperación y desarrollo en las etapas iniciales;

g) La ejecución de un proceso de reforma del sector de la seguridad requiere una estrategia claramente definida que incluya la determinación de prioridades, plazos indicativos y asociaciones de colaboración;

h) La eficacia del apoyo internacional a la reforma del sector de la seguridad dependerá de la integridad de la motivación, el nivel de rendición de cuentas y la cantidad de recursos suministrados;

i) Es esencial coordinar las iniciativas de los asociados nacionales e internacionales. Deberían establecerse, cuando fuera posible, unas entidades nacionales encargadas de tomar la iniciativa y un homólogo internacional;

j) Es esencial realizar un seguimiento y una evaluación periódica con arreglo a los principios establecidos y a parámetros específicos a fin de supervisar y mantener los progresos conseguidos en la reforma del sector de la seguridad.

VII. Posible función de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad

46. Las Naciones Unidas rara vez serán el único agente que intervendrá en el proceso de reforma del sector de la seguridad: su función principal debería ser la de apoyar a las autoridades nacionales que participan en esos procesos en colaboración con asociados internacionales clave. Las Naciones Unidas están presentes en muchos ámbitos en los que se llevan a cabo reformas del sector de la seguridad, aunque el tipo y la duración de sus actividades varían. Por este motivo, es fundamental que la Organización precise las distintas maneras en que podría contribuir a la reforma del sector de la seguridad en los planos mundial y nacional.

A. Función normativa

47. La legitimidad y el carácter mundial de las Naciones Unidas le confieren la especial responsabilidad de seguir facilitando la elaboración de principios y normas internacionales para apoyar la reforma del sector de la seguridad. Esas normas pueden ayudar a los Estados Miembros, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General a establecer mandatos coherentes y convincentes para las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad. Esos mandatos, a su vez, pueden servir de base para una colaboración transparente y responsable entre el sistema de las Naciones Unidas, las autoridades nacionales y los asociados bilaterales y multilaterales.

48. La Organización también podría desempeñar un importante papel en la formulación de normas y directrices para la aplicación de planes y programas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad y procurar que las operaciones de mantenimiento de la paz y los equipos de las Naciones Unidas en los países que participan en la reforma reciban asistencia y orientación práctica para el establecimiento de parámetros y otros procesos de evaluación.

49. Las Naciones Unidas podrían, además, servir de foro para el diálogo internacional y prestar asistencia para desarrollar mejores prácticas y contribuir así de manera activa a acumular conocimientos colectivos sobre la reforma del sector de la seguridad.

B. Posibles funciones operacionales

50. Está previsto que las Naciones Unidas sigan contribuyendo a la reforma del sector de la seguridad con arreglo a las solicitudes o mandatos al respecto. El desafío a que se enfrenta la Organización consiste en mantener su flexibilidad al tiempo que incrementa su capacidad para prestar una asistencia coherente y eficaz. En circunstancias normales, las Naciones Unidas no participarían en ciertos ámbitos de la reforma del sector de la seguridad, como el suministro de armamentos militares y equipo de otro tipo y la reforma de los servicios de inteligencia. Sin embargo, hay muchos otros ámbitos en los que la Organización ya está participando y en los que puede prestar un mejor apoyo a los procesos nacionales. Entre esos ámbitos figuran los siguientes:

a) Creación de un entorno propicio: apoyo a la creación de un entorno propicio para la reforma del sector de la seguridad mediante la prestación de servicios de seguridad, el desarme y la desmovilización de antiguos combatientes y su integración en las fuerzas nacionales, la vigilancia del respeto por los derechos humanos, la prestación de asistencia a autoridades elegidas o de transición y la promoción de la buena gobernanza y los procesos de reconciliación, así como muchas otras actividades;

b) Evaluación de las necesidades y planificación estratégica: apoyo al establecimiento de procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad, en que se prevea una amplia participación en la evaluación de las necesidades iniciales y la prestación de asistencia en la elaboración de estrategias y planes de ejecución en materia de seguridad nacional;

c) Facilitación del diálogo nacional: apoyo al diálogo entre las autoridades nacionales y locales, las entidades del sector de la seguridad, la sociedad civil y otros agentes no estatales con el objetivo de facilitar una reforma transparente e inclusiva;

d) Prestación de asesoramiento técnico y apoyo a los componentes del sector de la seguridad: entre éstos figuran los organismos de defensa, las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, los elementos pertinentes del poder judicial, la administración penitenciaria y las instituciones responsables de la gestión de las fronteras, las aduanas, las emergencias civiles y la prevención del delito. También están incluidas las entidades que participan en la gestión y supervisión de la concepción y aplicación de las medidas de seguridad. Entre otras posibles actividades figuran la creación de capacidad para la gestión civil de las instituciones de seguridad y las instituciones judiciales pertinentes; la determinación de las necesidades de capacitación, equipo y recursos fundamentales; la asistencia en el ámbito de la comprobación de antecedentes, la contratación y la capacitación del personal; y el apoyo a aspectos específicos de la seguridad, como la prevención de la violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género y la delincuencia organizada;

e) Coordinación y movilización de recursos: apoyo a las autoridades nacionales y regionales en materia de facilitación, movilización y coordinación de asistencia y recursos para la reforma del sector de la seguridad;

f) Creación de capacidad en materia de mecanismos de supervisión: apoyo a la creación de mecanismos de supervisión en los ámbitos ejecutivo y legislativo, así como a la capacidad de los medios de comunicación y la sociedad civil para participar en las iniciativas nacionales de reforma del sector de la seguridad y apoyar una labor eficaz de supervisión;

g) Seguimiento, evaluación y examen: apoyo a los asociados nacionales e internacionales en el seguimiento, la evaluación y el examen de los avances de la reforma.

VIII. Elaboración de un enfoque coherente de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad

51. Debería considerarse que la elaboración de un enfoque respecto de la reforma del sector de la seguridad forma parte del compromiso de las Naciones Unidas de mejorar su actuación mediante una mayor coordinación y racionalización de las capacidades del sistema. Los intentos de mejorar la coherencia en todo el sistema se han centrado en el establecimiento de prioridades y principios comunes; la designación de entidades principales para sectores y actividades específicos; la creación de mecanismos de coordinación en la Sede y sobre el terreno; y el establecimiento de vínculos con las estructuras y los marcos actuales de las Naciones Unidas. Este enfoque debería servir de guía para una mayor participación de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad.

52. El enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad debería aprovechar las iniciativas para lograr la coordinación y coherencia en todo el sistema que ya están en curso. El informe del Secretario General sobre el estado de derecho (A/61/636-S/2006/980 y Corr.1) de 2006 estableció mecanismos de aplicación en esa esfera. Por ejemplo, el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, presidido por la Vicesecretaria General, fue creado y respaldado por la Asamblea General (resolución 62/70) para que actuara de coordinador en la Sede en relación con las actividades relativas al estado de derecho a nivel de todo el sistema a fin de garantizar la calidad, la coherencia normativa y la coordinación. El desarrollo de capacidades específicas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad reforzaría ese objetivo general y contribuiría a su consecución.

53. El enfoque de la Organización respecto de la reforma del sector de la seguridad también podría basarse en las normas de desarme, desmovilización y reintegración que se aplican en todo el sistema de las Naciones Unidas. Ese enfoque podría influir en la elaboración y aplicación de las estrategias de desarme, desmovilización y reintegración y facilitar el establecimiento de instituciones de seguridad eficaces y responsables. El grupo de trabajo interinstitucional sobre desarme, desmovilización y reintegración ya ha comenzado a precisar las relaciones entre las actividades en ese ámbito y la reforma del sector de la seguridad, lo que podría ser de utilidad para la coordinación de la labor sobre el terreno.

54. Las directrices y los mecanismos de coordinación establecidos en los ámbitos del estado de derecho y del desarme, la desmovilización y la reintegración pueden contribuir a la formulación de políticas y orientaciones específicas en los aspectos en que existen mayores carencias de conocimientos y apoyo en relación con la reforma del sector de la seguridad. Entre esas políticas y orientaciones cabe mencionar la elaboración de un marco estratégico para los procesos de reforma del sector de la seguridad y la gobernanza en ese sector; la evaluación de las necesidades en materia de seguridad; la formulación de directrices para elaborar estrategias nacionales de seguridad, planes de ejecución y evaluaciones de las repercusiones; y la formulación de directrices para la participación de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la defensa.

55. La prioridad más inmediata es la elaboración de normas y directrices para la reforma del sector de la seguridad que se basen en las actuales políticas de las

Naciones Unidas, las mejores prácticas y los conocimientos y la experiencia de los Estados Miembros. Ello es especialmente urgente dado que la Organización ha de hacer frente a un aumento considerable de las solicitudes y los mandatos para ofrecer apoyo operacional a la reforma del sector de la seguridad, a menudo en contextos difíciles y políticamente delicados. También es necesario sentar bases creíbles y sólidas para el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad recopilando las enseñanzas extraídas de la experiencia.

56. También hay que dar prioridad a la creación de capacidad en materia de asesoramiento estratégico y conocimientos especializados para la reforma del sector de la seguridad y la planificación para movilizar los recursos necesarios, en particular en los ámbitos en que existen carencias al respecto. Es preciso reforzar la capacidad de la Sede de las Naciones Unidas para planificar y dirigir las actividades de reforma del sector de la seguridad sobre el terreno. En la labor sobre el terreno, la coordinación de la planificación y ejecución de las actividades de reforma del sector de la seguridad, ya sea en las operaciones de paz integradas de las Naciones Unidas o como elemento de una evaluación común para el país o de un marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo, sigue siendo limitada.

57. En los países en que las misiones integradas de las Naciones Unidas tengan el mandato de reformar el sector de la seguridad, unas dependencias compactas, preferiblemente encuadradas en la oficina de los Representantes Especiales o sus adjuntos según las necesidades sobre el terreno, colaborarán con los componentes político, militar y policial, de derechos humanos y del estado de derecho a fin de asegurar que las actividades emprendidas por una misión y los proyectos ejecutados por los organismos formen parte de un enfoque general estratégico y coherente. En otros contextos, el equipo de las Naciones Unidas en el país puede asegurar la integración con otras iniciativas de promoción del estado de derecho, así como vincular los procesos de reforma del sector de la seguridad con iniciativas más amplias en el ámbito de la protección y los derechos humanos y con programas de desarrollo económico y social.

58. También será necesario seguir evaluando las carencias de la Organización y sus necesidades de recursos en relación con la reforma del sector de la seguridad. La creación de una capacidad adecuada en materia de recursos humanos constituye un serio problema dada la relativa escasez a nivel mundial de expertos en la reforma del sector de la seguridad. A fin de contratar y retener a expertos en la materia también es preciso establecer descripciones normalizadas de las funciones de los puestos, elaborar listas de expertos y adoptar normas y programas de capacitación.

59. Dada la índole especializada de las funciones y responsabilidades que competen a las distintas instituciones de seguridad, el apoyo operacional que presten las Naciones Unidas debería adaptarse a cada componente del sector de la seguridad. La designación de entidades principales en el sistema de las Naciones Unidas que se encarguen de coordinar y prestar apoyo a componentes específicos en función de los mandatos, las capacidades y las ventajas comparativas contribuirá a que las iniciativas de las Naciones Unidas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad sean más coherentes y eficaces y ayudará a evitar duplicaciones e ineficiencias.

60. Tras amplias consultas en todo el sistema, se constató la necesidad de crear una dependencia interinstitucional de las Naciones Unidas de apoyo a la reforma del sector de la seguridad y se esbozaron las atribuciones que le corresponderían. La

dependencia propuesta contribuiría a aunar las capacidades de las entidades de las Naciones Unidas que ya existen o que se prevé crear y aprovechar la experiencia acumulada. Ayudaría a la Organización a servir de enlace entre los distintos componentes de seguridad relacionados entre sí a fin de prestar un apoyo coherente y coordinado a los procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad. También podría proporcionar al sistema de las Naciones Unidas una capacidad de formulación de políticas estratégicas y prestación de apoyo en relación con la reforma del sector de la seguridad. La dependencia interinstitucional de apoyo quedaría encuadrada en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La política general, las orientaciones y el programa de trabajo de la dependencia se establecerían mediante consultas interinstitucionales. Se informaría periódicamente al Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho de la labor de la dependencia de apoyo a la reforma del sector de la seguridad a fin de asegurar una estrecha coordinación y coherencia con la política general en todo el sistema.

61. La dependencia de apoyo técnico y especializado propuesta, integrada por expertos en sus respectivos campos, podría proporcionar orientaciones estratégicas en los procesos de reforma del sector de la seguridad, establecer mejores prácticas y directrices, cooperar con los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas, especialmente el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, y servir de centro de coordinación con los asociados. También podría ayudar a establecer listas de expertos y módulos de capacitación y prestar asesoramiento especializado según las necesidades de la Sede y las entidades sobre el terreno, en particular en las etapas iniciales de evaluación, planificación y ejecución de los procesos de reforma del sector de la seguridad y en la creación y el fortalecimiento de las asociaciones de colaboración, tal como se expone en la sección IX *infra*. A medida que se consolide la dependencia de apoyo, será necesario precisar sus relaciones con los mecanismos existentes y examinar y evaluar su funcionamiento.

62. También se necesitarán los recursos financieros que permitan desarrollar la capacidad de las Naciones Unidas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad. Sin recursos suficientes y relativamente previsibles, la Organización no estará en condiciones de apoyar de manera eficaz las iniciativas nacionales. En la actualidad, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas padecen limitaciones de recursos. Asimismo, en los actuales créditos presupuestarios no se prevé ningún apoyo para las actividades que se encomiendan con más frecuencia en este ámbito de vital importancia. A medida que las Naciones Unidas establezcan normas y prácticas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad, será importante examinar de qué manera podrían utilizarse mejor mecanismos como la programación conjunta, los fondos comunes y los fondos fiduciarios para que las Naciones Unidas puedan desempeñar sus funciones en ese ámbito.

IX. Colaboración con los asociados

63. Será fundamental establecer asociaciones eficaces para ofrecer apoyo y conocimientos especializados efectivos y recursos adecuados a los procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad. Los Estados Miembros, al colaborar con agentes nacionales por medio de asociaciones bilaterales o multilaterales, seguirán siendo una fuente fundamental de apoyo a la reforma del sector de la seguridad. El grupo oficioso de amigos de la reforma del sector de la

seguridad, establecido a iniciativa de Eslovaquia, podría ofrecer un foro útil para el diálogo estratégico entre los Estados Miembros y los órganos de las Naciones Unidas, incluida la dependencia interinstitucional de apoyo a la reforma del sector de la seguridad que se propone crear.

64. Las organizaciones regionales y subregionales desempeñan un papel fundamental en la elaboración de normas y directrices sobre la reforma del sector de la seguridad, así como en la planificación y ejecución de las actividades conexas. Se prevé que las organizaciones que ya están participando en la reforma del sector de la seguridad, en particular la Unión Africana, la Unión Europea y la CEDEAO, desempeñen un importante papel como asociados y contribuyentes en relación con el enfoque de las Naciones Unidas respecto de esa reforma. La colaboración con las organizaciones africanas, en particular, refleja el compromiso de las Naciones Unidas de fomentar la capacidad en materia de paz, seguridad y desarrollo en África, así como el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

65. A fin de mejorar el enfoque respecto de la reforma del sector de la seguridad también es preciso cooperar con las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, que están apoyando de forma más activa la gestión pública eficaz de las instituciones de seguridad y la sostenibilidad financiera de los procesos de reforma del sector. Asimismo, los investigadores, las organizaciones no gubernamentales y las entidades de la sociedad civil pueden proporcionar valiosos conocimientos especializados, asesoramiento y apoyo.

66. El buen funcionamiento de una amplia red de asociados depende de la medida en que la comunidad internacional pueda lograr un consenso sobre un enfoque más eficaz de la reforma del sector de la seguridad y, al mismo tiempo, se ajuste de manera receptiva y flexible a las necesidades y prioridades de cada contexto específico. La cooperación con los asociados internacionales podría consistir en intercambiar información y colaborar sobre las enseñanzas extraídas, establecer mejores prácticas, formular normas y directrices sobre la reforma del sector de la seguridad, cooperar en el ámbito de las normas, listas y actividades de capacitación del personal y examinar las necesidades de recursos financieros. En contextos concretos, esa cooperación también podría incluir la elaboración de modalidades de coordinación y, según procediera, la realización de valoraciones y evaluaciones conjuntas, la movilización de recursos, la ejecución de actividades operacionales conjuntas y el seguimiento y examen de la asistencia en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

X. Observaciones finales y recomendaciones

67. Los complejos y sustanciales desafíos que amenazan la paz y la seguridad internacionales confirman una y otra vez que la seguridad y el bienestar de los pueblos y Estados están estrechamente relacionados entre sí. El logro de la paz, el desarrollo y los derechos humanos es una responsabilidad colectiva y el fundamento de las Naciones Unidas.

68. La experiencia de la Organización ha demostrado que, para que sea eficaz, la cooperación debe basarse en un entendimiento común de los objetivos y metas de la reforma del sector de la seguridad y, al mismo tiempo, respetar las distintas maneras en que las partes nacionales abordan esos objetivos. El apoyo a las iniciativas

nacionales dirigidas a poner en marcha dispositivos de seguridad que se ajusten y respondan a las necesidades de las personas debería ser una de las tareas fundamentales que llevaran a cabo las Naciones Unidas en el cumplimiento de las obligaciones que les incumben con arreglo a la Carta.

69. En este contexto, la Organización puede contribuir a desarrollar un entendimiento y enfoque común de la reforma del sector de la seguridad. Puede establecer normas y principios básicos y facilitar un apoyo internacional responsable y sostenido a las iniciativas nacionales. En virtud de su mandato, legitimidad y presencia, las Naciones Unidas pueden prestar apoyo a las entidades nacionales, en particular en las situaciones posteriores a los conflictos, para que tomen decisiones en materia de seguridad con conocimiento de causa que propicien el desarrollo a largo plazo, una paz sostenible y la gobernanza democrática. Gracias a sus funciones de mediación y mantenimiento de la paz, así como sus actividades de consolidación de la paz y desarrollo, las Naciones Unidas pueden contribuir a crear un entorno propicio para la reforma del sector de la seguridad y prestar asistencia práctica en su aplicación.

70. Las Naciones Unidas ya están desempeñando estas funciones en muchos contextos diferentes. Es prioritario que se conviertan en un asociado accesible y receptivo de las entidades nacionales, regionales e internacionales que intervienen en la reforma del sector de la seguridad. Como asociado eficaz, las Naciones Unidas podrían facilitar que se destinara una serie de expertos y recursos, en particular de Estados Miembros, organizaciones regionales y otros asociados, a coordinar y prestar apoyo a la reforma nacional del sector de la seguridad. La Organización también puede servir de foro transparente e inclusivo para formular políticas, evaluar la aplicación de la reforma del sector de la seguridad y debatir la evolución de la práctica en la materia.

71. El presente informe contiene una serie de recomendaciones prácticas que podrían dar lugar a la elaboración de un enfoque sistemático y coherente de las Naciones Unidas. Entre esas recomendaciones figuran:

a) La elaboración de políticas y directrices para la reforma del sector de la seguridad (párr. 55);

b) La creación de capacidad en materia de asesoramiento estratégico y conocimientos especializados, en particular en los ámbitos prioritarios en que existen carencias al respecto, y la puesta en marcha de la planificación para movilizar los recursos adecuados (párr. 56);

c) La designación de entidades principales para prestar un apoyo eficaz a la reforma del sector de la seguridad (párr. 59);

d) En aquellos lugares en que se haya encomendado a la Organización el mandato de reformar el sector de la seguridad o se le haya formulado una solicitud en tal sentido, la creación de capacidad adecuada sobre el terreno para asegurar una ejecución coherente e integrada (párr. 57), con el apoyo en la Sede de una dependencia interinstitucional de apoyo a la reforma del sector de la seguridad (párr. 60).

72. Sin embargo, en última instancia la elaboración de un enfoque eficaz de las Naciones Unidas respecto de la reforma del sector de la seguridad depende de los asociados nacionales. El éxito de las iniciativas de un país destinadas a elaborar y

poner en marcha medidas de seguridad integrales dependerá del compromiso, el liderazgo y la capacidad de las entidades nacionales. Cuando no exista una auténtica voluntad de crear un sector de seguridad eficaz y responsable de sus actos o cuando no exista un acuerdo básico entre las entidades nacionales sobre los objetivos y el enfoque de los dispositivos nacionales de seguridad, la posible contribución de las Naciones Unidas y de otros asociados se verá, en el mejor de los casos, limitada. Al mismo tiempo, las entidades nacionales no constituyen un órgano único, de modo que no siempre es tarea fácil determinar todos los asociados nacionales competentes y legítimos, en particular en los Estados que padecen conflictos. El sentido de identificación del país con la reforma nace del consenso sobre las necesidades y prioridades en materia de seguridad. Las Naciones Unidas pueden contribuir a lograr ese consenso y a promover un diálogo inclusivo.

73. No hay soluciones rápidas para establecer instituciones de seguridad eficaces y responsables de sus actos. Se necesita tiempo para crear estrategias, estructuras y capacidades. La evolución de las perspectivas, el diálogo y el entendimiento también es un proceso a largo plazo. Como organización de Estados Miembros, las Naciones Unidas son un asociado permanente de las partes nacionales en sus esfuerzos por construir un mundo en que los hombres y las mujeres puedan vivir su vida y criar a sus hijos dignamente, sin padecer hambre ni temor a la violencia, la opresión o la injusticia.
