



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
9 de febrero de 2007  
Español  
Original: inglés

---

### **Carta de fecha 8 de febrero de 2007 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Eslovaquia ante las Naciones Unidas**

Me complace informarle de que, durante la presidencia de la República Eslovaca, el Consejo de Seguridad tiene previsto celebrar, el martes 20 de febrero de 2007, un debate público sobre el tema “Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: Función del Consejo de Seguridad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad”.

La República Eslovaca ha preparado el documento de concepto adjunto para que sirva de orientación en el debate en cuestión (véase el anexo).

Le agradecería que hiciera distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Peter **Burian**  
Embajador  
Representante Permanente de la República Eslovaca



**Anexo de la carta de fecha 8 de febrero de 2007 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Eslovaquia ante las Naciones Unidas**

**Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales:  
Función del Consejo de Seguridad en apoyo de la reforma del sector de la seguridad**

**Documento de concepto preparado para un debate público en el Consejo de Seguridad**

**Antecedentes**

1. La reforma del sector de la seguridad es un concepto que ha ido adquiriendo un reconocimiento cada vez mayor por parte de la comunidad internacional, al mismo tiempo que los agentes externos han asumido una función importante de apoyo a los programas de reforma del sector de la seguridad. Desde hace ya muchos años, el sistema de las Naciones Unidas también ha venido participando en una gran variedad de actividades de reforma del sector de la seguridad, aunque no fueran calificadas necesariamente como tales. Lo que ha faltado hasta ahora es una estrategia global, coherente y coordinada de las Naciones Unidas para abordar la reforma del sector de la seguridad. No obstante, **existe en el sistema de las Naciones Unidas un interés creciente** por una estrategia de este tipo, que se viene reclamando con insistencia sobre el terreno. Este sería un instrumento valioso de planificación, coordinación y ejecución para diversas instituciones de las Naciones Unidas que se ocupan de la reforma del sector de la seguridad, así como de ámbitos afines, como el desarme, la desmovilización y la reintegración y el estado de derecho.

2. En este contexto, el 21 de febrero de 2007 se celebrará un debate público del Consejo de Seguridad para brindar a los miembros del Consejo y a todos los Miembros de las Naciones Unidas la oportunidad de expresar sus opiniones y de presentar recomendaciones concretas que **permitan al Consejo de Seguridad definir su función** en la elaboración de una estrategia global, coherente y coordinada de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad.

3. El debate público será presidido por el Excmo. Sr. Ján Kubiš, Ministro de Relaciones Exteriores de Eslovaquia.

**Reforma del sector de la seguridad**

4. La reforma del sector de la seguridad responde al criterio de que un sector de la seguridad ineficaz y mal administrado representa un obstáculo decisivo para la paz, la estabilidad, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible, el estado de derecho, el buen gobierno y el respeto de los derechos humanos. El **sector de la seguridad** —o el sistema de seguridad, tal como lo denominan quienes participan en tareas de desarrollo— se define de manera que queden incluidas todas las instituciones, grupos, organizaciones y particulares —tanto estatales como ajenos al Estado— que intervengan en la prestación de servicios de seguridad y justicia:

- *Agentes básicos del sector de la seguridad, incluidas las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley:* fuerzas armadas, policía, gendarmería, fuerzas paramilitares, guardia presidencial, servicios de inteligencia y seguridad, guardacostas, guardia fronteriza, autoridades aduaneras y unidades de seguridad de reserva y locales.
- *Órganos encargados de la gestión y la supervisión de la seguridad:* parlamento/órgano legislativo y sus comités legislativos pertinentes; gobierno/poder ejecutivo, incluidos los ministerios de defensa, asuntos internos y asuntos exteriores; órganos de asesoramiento sobre seguridad nacional; autoridades consuetudinarias y tradicionales; órganos de gestión financiera; y agentes de la sociedad civil, como los medios de comunicación, los círculos académicos y las organizaciones no gubernamentales.
- *Instituciones de justicia:* ministerio de justicia, servicios penitenciarios; servicios de investigación criminal y fiscalía; poder judicial (tribunales); servicios auxiliares de justicia (alguaciles y ujieres); otros sistemas de justicia consuetudinaria y tradicional; comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo; etc.
- *Fuerzas de seguridad no reguladas:* ejércitos de liberación; guerrillas; unidades privadas de guardia personal; empresas privadas de seguridad; milicias de los partidos políticos.

5. El sector de la seguridad comparte muchas de las características de otros sistemas de prestación de servicios (aunque presenta características singulares como consecuencia del papel fundamental que desempeña en este sector el uso de la fuerza). Como señaló el Secretario General de las Naciones Unidas en 1999, el sector de la seguridad debería estar sometido a los mismos criterios de eficiencia, equidad y rendición de cuentas que cualquier otro servicio público. Por lo tanto, el **objetivo primordial de la reforma del sector de la seguridad** es garantizar que las instituciones de seguridad cumplan las funciones que tienen estipuladas —prestar servicios de seguridad y justicia al Estado y a su población— de manera eficiente y eficaz en un marco acorde con las normas democráticas y los principios del buen gobierno y el estado de derecho, a fin de promover la seguridad humana.

6. La reforma del sector de la seguridad se basa en el **control nacional**, puesto que la reforma del sector más delicado del Estado deberá ser definida e impulsada por agentes locales y apoyada, de ser necesario, por agentes externos. Esto puede ser extraordinariamente difícil en algunos países, particularmente los que atraviesan situaciones posteriores a un conflicto, pero es un imperativo pragmático, además de una cuestión de respeto. Toda reforma del sector de la seguridad que no sea definida e impulsada a nivel local será insostenible.

7. La reforma del sector de la seguridad es **holística** porque: 1) ofrece un marco para la reforma de los sectores militar y de la defensa, así como para la reforma de aspectos no militares del sector de la seguridad, como las instituciones policiales y judiciales; 2) establece un vínculo entre las medidas encaminadas a mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones de seguridad y justicia y las inquietudes fundamentales relacionadas con el buen gobierno, el estado de derecho y la responsabilidad democrática; y 3) su objetivo es fomentar la capacidad del Estado para prestar servicios de seguridad y justicia y al mismo tiempo lograr la participación de agentes no estatales pertinentes para la gobernanza del sector de la seguridad.

8. La reforma del sector de la seguridad **depende del contexto específico**, porque cada país que emprenda una actividad de este tipo constituirá un caso especial y, por lo tanto, un contexto de reforma distinto. Por consiguiente, la manera en que se emprenda y se ejecute la reforma del sector de la seguridad dependerá en gran medida de si un país se encuentra en un proceso de democratización de largo plazo, en transición de la guerra a la paz, o en un entorno posterior a un conflicto. Otro factor importante del contexto es el entorno de seguridad regional, que puede ser o no propicio para la reforma del sector de la seguridad a nivel nacional. Por tanto, la reforma del sector de la seguridad no podrá emprenderse de forma mecánica, y no existe un procedimiento uniforme para todos.

9. La reforma del sector de la seguridad es una **empresa de largo plazo** que se ejecutará durante varios años, si no decenios, y exigirá recursos considerables. Es posible que haya muchas necesidades de seguridad urgentes, pero nunca habrá una solución instantánea. Los objetivos de corto plazo producen resultados disfuncionales e insostenibles. La capacidad institucional, la posibilidad de financiar y sostener los programas, la secuencia y el calendario de las intervenciones y la flexibilidad son aspectos de la reforma del sector de la seguridad entre los cuales habrá que establecer un equilibrio.

#### **Hacia una estrategia de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad**

10. Habida cuenta de su mandato, su legitimidad, su experiencia y su presencia sobre el terreno, las Naciones Unidas tienen un papel decisivo que desempeñar y una responsabilidad especial en la promoción de un apoyo internacional global, coherente y coordinado a los programas de reforma del sector de la seguridad dirigidos por los propios países, en estrecha cooperación con los Estados Miembros, las organizaciones regionales y otros agentes internacionales. Sin embargo, no existe un **criterio común**, y aún menos un marco normativo general, que pueda orientar el apoyo de las Naciones Unidas a los programas de reforma del sector de la seguridad de una manera coherente y coordinada y, por tanto, sostenible.

11. Aunque hasta la fecha no ha existido una estrategia global, coherente y coordinada de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad, este es un tema que ha figurado de forma destacada en la agenda del sistema de las Naciones Unidas. El apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad abarca una **gran variedad de ámbitos de acción**, que van desde la paz y la seguridad hasta la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y social, los derechos humanos, el estado de derecho y la democratización. Hay un consenso considerable en torno a la idea de que la reforma del sector de la seguridad es **particularmente pertinente en situaciones posteriores a los conflictos**, y que es decisiva para asegurar la transición del mantenimiento de la paz a la reconstrucción y el desarrollo a largo plazo. También se conviene en que la reforma del sector de la seguridad está inextricablemente vinculada con otras prioridades de la estabilización y la reconstrucción, como la justicia de transición, el estado de derecho y los derechos humanos; el desarme, la desmovilización, la repatriación, la reintegración y la rehabilitación de los excombatientes. La plena participación de las mujeres en el plano de igualdad; y la cuestión de los niños en los conflictos armados, entre otras cosas.

12. **Un número creciente de órganos, departamentos, programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas** participan en uno u otro aspecto de las actividades de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, aunque no se reconozca explícitamente. Por ejemplo, el sistema de las Naciones Unidas ha intervenido en la reforma del sector de la seguridad mediante el suministro de fondos; el estímulo y la facilitación del diálogo y la transformación; el asesoramiento técnico sobre cuestiones de seguridad; las actividades de capacitación y educación; y la generación de experiencias adquiridas y prácticas recomendadas. El historial del sistema de las Naciones Unidas en cuanto a actividades relacionadas con la reforma del sector de la seguridad es particularmente amplio en el contexto de las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz y los programas de desarrollo.

13. En este sentido, es evidente que las Naciones Unidas participan directamente en la reforma del sector de la seguridad y actividades conexas, aunque no las lleven a cabo necesariamente de forma coordinada ni se refieran a ellas con ese nombre. Diversas entidades de las Naciones Unidas —incluido el Consejo de Seguridad— se refieren repetidamente, y con frecuencia cada vez mayor, a la reforma del sector de la seguridad. La inexistencia de una capacidad adecuada a nivel de todo el sistema para la planificación, coordinación y ejecución de esas actividades probablemente obstaculizará las iniciativas de las Naciones Unidas encaminadas a prestar un apoyo eficaz, eficiente y responsable a los programas de reforma del sector de la seguridad dirigidos por los propios países. Todo ello exige la **formulación de una estrategia global, coherente y coordinada de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad**.

14. El papel predominante de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad a nivel mundial hace necesario dar a esa estrategia la amplitud correspondiente, pero al mismo tiempo prestar especial atención a las características particulares que presenta la reforma del sector de la seguridad en las situaciones posteriores a un conflicto. Esta opinión ha sido confirmada por varios **hechos recientes** a saber:

- En julio de 2005, el Consejo de Seguridad reconoció que “la reforma del sector de la seguridad es un elemento esencial de todo proceso de estabilización en las situaciones posteriores a los conflictos”, y subrayó la necesidad de unas estrategias más coherentes de las Naciones Unidas y la comunidad internacional.
- En el informe anual del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General, aprobado en febrero de 2006, se reconoció la importancia de la reforma del sector de la seguridad para el mantenimiento de la paz y se pidió que la Secretaría llevara a cabo “un proceso de formulación conjunta de políticas sobre las mejores prácticas en materia de reforma del sector de la seguridad”.
- La reforma del sector de la seguridad se ha convertido en un tema importante del programa de la Comisión de Consolidación de la Paz, como demuestra el papel decisivo que desempeña la reforma del sector de la seguridad en Burundi y en Sierra Leona.
- Con el establecimiento por la Secretaría del Grupo de Trabajo interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la reforma del sector de la seguridad, se abre una nueva oportunidad para seguir adelante con la elaboración del marco normativo del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad dirigida por los propios países.

15. En la tarea de promover un apoyo internacional global, coherente y coordinado a los programas de reforma del sector de la seguridad dirigidos por los propios países, las **prioridades inmediatas** de las Naciones Unidas son las siguientes:

- Alcanzar un consenso sobre un concepto de la reforma del sector de la seguridad;
- Determinar una distribución apropiada de funciones y responsabilidades en materia de reforma del sector de la seguridad entre las diversas entidades de las Naciones Unidas;
- Generar experiencias adquiridas, normas, criterios y prácticas recomendadas;
- Establecer mecanismos de coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- Establecer mecanismos de coordinación con otros agentes externos y con agentes internos en los países colaboradores.

### **Debate público**

16. Para tratar de esas cuestiones prioritarias, algunos de los elementos fundamentales y problemas específicos que se indican a continuación podrían recibir atención especial y podrían ser examinados durante el debate público:

a) La posible función de las Naciones Unidas para contribuir a formular y articular **normas y criterios para la reforma del sector de la seguridad**; en esa esfera, además de recurrir a la labor realizada por otras entidades internacionales, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y su Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), las Naciones Unidas tienen un papel especial que desempeñar en virtud de su experiencia operacional, su perspectiva mundial y la legitimidad que de ello resulta.

b) La importancia de elaborar **directrices y prácticas recomendadas para todo el sistema de las Naciones Unidas** en materia de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, que podrán adaptarse a los contextos de países y regiones específicos, particularmente a las situaciones posteriores a los conflictos, habida cuenta de que el punto de partida y la trayectoria de la reforma pueden ser considerablemente distintos entre dos países que apliquen medidas de reforma del sector de la seguridad.

c) La necesidad de que las Naciones Unidas velen por la **coherencia** de su estrategia para la reforma del sector de la seguridad con **ámbitos de actividad conexos**, como el desarme, la desmovilización y la reintegración, el estado de derecho y la justicia de transición, y con cuestiones transectoriales como los derechos humanos, el derecho humanitario, el equilibrio de género y la igualdad de participación de las mujeres, y la cuestión de los niños en los conflictos armados, entre otras cosas.

d) **El papel del Consejo de Seguridad**, a través de los mandatos que otorga a sus misiones para establecer los parámetros de la reforma del sector de la seguridad, en los países que salen de un conflicto, particularmente en la transición de una actividad inicial de mantenimiento de la paz a programas de consolidación de la paz y desarrollo a largo plazo.

e) **El papel importante que puede desempeñar la Comisión de Consolidación de la Paz** para garantizar un apoyo internacional continuo a los países que salen de un conflicto.

f) La importancia de **asegurar que las Naciones Unidas tengan una capacidad suficiente para prestar apoyo a la reforma del sector de la seguridad**; establecer una capacidad de apoyo específica para facilitar y coordinar la asistencia de las Naciones Unidas en este ámbito; y crear un mecanismo de coordinación entre organismos.

g) La necesidad de tener en cuenta las diferentes normas y reglamentos por los que se rigen la Secretaría de las Naciones Unidas, por una parte, y los fondos y organismos por otra, y por consiguiente la medida en que sea viable o en que pueda mejorarse **una estrategia coordinada para la reforma del sector de la seguridad**. En este contexto, valdrá la pena explorar la pertinencia que puedan tener en una estrategia de las Naciones Unidas para apoyar la reforma del sector de la seguridad las recomendaciones presentadas en el informe titulado "Unidos en la acción", del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente.

h) La posible función de las Naciones Unidas para dirigir iniciativas encaminadas a reducir al mínimo la duplicación y la competencia, mejorar la cooperación y la sinergia y velar por la **coordinación apropiada entre las organizaciones intergubernamentales** y otros agentes internacionales que presten asistencia a la reforma del sector de la seguridad. Este es obviamente un factor decisivo que a menudo presenta deficiencias en la práctica, ya sea porque los mandatos de los agentes internacionales sólo se ocupan parcialmente del sector de la seguridad ya porque otros agentes se muestran reacios a mantener esa coordinación.