



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
13 de agosto de 2013
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo séptimo período de sesiones
Tema 54 del programa
Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones
de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Consejo de Seguridad
Sexagésimo octavo año

La seguridad de los Estados y las sociedades: fortalecimiento del apoyo integral de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se examinan las actividades de apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad y se formulan recomendaciones sobre la mejor forma de reforzar el enfoque global de la Organización en esta esfera, de conformidad con la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de fecha 12 de octubre de 2011 ([S/PRST/2011/19](#)). Se destacan los logros alcanzados y se señalan las esferas en que es preciso redoblar los esfuerzos, cinco años después de la presentación del primer informe del Secretario General sobre la reforma del sector de la seguridad, titulado “Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad” ([A/62/659-S/2008/39](#)).

En el informe de 2008 se señalaba que, a pesar de la vasta experiencia acumulada por la Organización para ayudar a las entidades nacionales a mejorar o restablecer la seguridad, las actividades de apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad seguían basadas en su mayor parte en planes trazados para cada caso particular y se habían visto obstaculizadas por su escasa capacidad y recursos para prestar un apoyo eficaz a las autoridades nacionales. Desde entonces, la Organización ha logrado hacer progresos importantes de acuerdo con las prioridades establecidas en ese informe, en consonancia con las orientaciones proporcionadas por los Estados Miembros. Se han elaborado directrices técnicas y políticas para mejorar la forma en que se presta apoyo y se han establecido dependencias especializadas sobre el terreno y en la Sede de las Naciones Unidas



sobre la reforma del sector. Además, han mejorado la coherencia y la coordinación en todo el sistema, en particular gracias a los esfuerzos concertados del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, y se han establecido asociaciones con organizaciones regionales y subregionales, foros de los Estados Miembros e instituciones de la sociedad civil.

Si bien es mucho lo que se ha adelantado, aún queda mucho por hacer. La experiencia ha demostrado que la viabilidad de las reformas del sector de la seguridad depende del entorno político en que se llevan a cabo. Por consiguiente, el apoyo en este ámbito debe estar más estrechamente vinculado con reformas políticas más amplias que sienten las bases de los procesos de transformación, como los diálogos nacionales o las iniciativas en pro de la reconciliación o la justicia de transición. Si no se establecen esos cimientos, la reforma del sector de la seguridad no es sostenible ni transformativa.

El espacio político, el liderazgo y el compromiso son condiciones previas para que los gobiernos anfitriones se sientan identificados con las ideas que se propongan y a la vez una manifestación de ese sentido de identificación. Para lograrlo, es muy importante asegurar que los procesos de reforma del sector de la seguridad reflejen el papel primordial del gobierno anfitrión, incluso en lo que respecta a la asignación de recursos nacionales a esos procesos, y al mismo tiempo promuevan la inclusión. Desde el punto de vista de las Naciones Unidas, esto puede exigir la adopción de nuevas medidas para asegurar que en los mandatos del Consejo de Seguridad se incluyan de manera más visible las perspectivas de los países en cuestión.

Para tener éxito, la reforma del sector de la seguridad no debe limitarse a actividades relacionadas con los distintos componentes sectoriales, como la policía, el ejército, el control de las fronteras, los servicios de guardacostas y los servicios para hacer frente a emergencias civiles, que son actividades destinadas a aumentar la eficacia y el profesionalismo del personal de seguridad. El hecho de que la Organización y los Estados Miembros hayan llegado a apreciar la importancia de iniciativas de amplio alcance que aborden las cuestiones del marco estratégico, la gobernanza y la estructura del sector de la seguridad es trascendental. Es preciso mejorar la prestación, la calidad y la gestión de los servicios de seguridad para sentar las bases de la confianza mutua entre los ciudadanos y las instituciones de seguridad del Estado. Para ello es necesario fijar claramente la mira en el objetivo último de aumentar la seguridad de la población, lo cual a su vez requiere un diálogo incluyente y la participación de las comunidades y la sociedad civil. Por consiguiente, el apoyo de las Naciones Unidas a las actividades nacionales de reforma del sector de la seguridad debe seguir contribuyendo a mejorar las condiciones de seguridad mediante iniciativas que respalden las reformas a largo plazo y contribuyan a la prevención de los conflictos y al proceso de transformación que al mismo tiempo faciliten la prestación inmediata de servicios de seguridad.

Para satisfacer estos requisitos múltiples y responder con eficacia al creciente número de mandatos cada vez más complejos del Consejo de Seguridad y a las peticiones de apoyo de los Estados Miembros para reformar el sector, es preciso aumentar la capacidad de la Organización de prestar asistencia y de observar y evaluar sus efectos. Las actividades y los servicios especializados deben estar más estrechamente vinculados con una gama más amplia de esferas, como el desarme, la desmovilización y la reintegración, el control de armas pequeñas y ligeras, la reducción de la violencia armada, la gestión de las finanzas públicas en el sector de

la seguridad, las medidas contra la corrupción, los análisis de la seguridad desde el punto de vista del género y un mayor respeto y protección de los derechos humanos de personas y grupos en situaciones de riesgo. Es preciso profundizar y ampliar las relaciones de colaboración en vista del mayor número y variedad de entidades que prestan apoyo para la reforma del sector, con inclusión de muchos Estados Miembros que han recibido esa clase de apoyo.

Sobre la base de la experiencia acumulada, se incluye en el informe una serie de recomendaciones sobre cómo pueden las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las instituciones asociadas redoblar su apoyo a la reforma del sector de la seguridad. Se los alienta a promover el sentido de identificación nacional de manera inclusiva y sostenible, fomentar la prestación de servicios de seguridad, reforzar la capacidad de introducir reformas de manera que las iniciativas relativas a componentes específicos estén más estrechamente vinculadas con las que abarquen todo el sector, ampliar y profundizar las relaciones de colaboración, promover el diálogo y el intercambio de conocimientos y seguir mejorando la coherencia y la coordinación a nivel interinstitucional.

I. Introducción

1. Este informe sobre la reforma del sector de la seguridad¹ se presenta en respuesta a la declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad formulada en su 6630ª sesión, celebrada el 12 de octubre de 2011, en la que el Consejo pidió al Secretario General que presentara una evaluación del apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad, incluidas las iniciativas que se estaban llevando a cabo en África, y formulara recomendaciones sobre la mejor manera de fortalecer el enfoque integral de las Naciones Unidas con respecto a esa reforma, teniendo en cuenta los vínculos que existen entre la asistencia que prestan las Naciones Unidas y la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, así como las opiniones de los órganos y agentes competentes de las Naciones Unidas (S/PRST/2011/19).

2. En 2007, el Consejo de Seguridad reconoció la necesidad de que se preparara un informe detallado sobre los enfoques adoptados por las Naciones Unidas con respecto a la reforma del sector de la seguridad (S/PRST/2007/3). En consecuencia, en el informe del Secretario General presentado en enero de 2008 titulado “Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad”, se subrayaba su importancia para la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos como condición previa de una paz sostenible, y se destacaba que los Estados tenían la responsabilidad primordial de garantizar la seguridad. El proceso de reforma se definía como “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” (A/62/659-S/2008/39; párr. 17).

3. En ese informe, el Secretario General observaba que si bien las Naciones Unidas se habían ocupado durante decenios de la reforma del sector de la seguridad, sus actividades de apoyo se habían basado en gran parte en planes trazados para cada caso particular y se afirmaba que era fundamental adoptar al respecto un enfoque integral y coherente de las Naciones Unidas. Llegaba a la conclusión de que en la Organización faltaban principios y normas comunes y un enfoque global que abarcara todo el sistema; no se contaba con los recursos necesarios y en algunos casos con la capacidad para prestar un apoyo eficaz a las autoridades nacionales. Se formulaban varias recomendaciones para subsanar esas deficiencias.

4. Desde 2008, las Naciones Unidas han hecho progresos importantes en la aplicación de esas recomendaciones de conformidad con las orientaciones de los Estados Miembros. Se ha creado la capacidad de prestar apoyo a la reforma del sector de la seguridad sobre el terreno y en la Sede de las Naciones Unidas, para responder mejor a las peticiones de los Estados Miembros y a los mandatos del Consejo de Seguridad. También se han logrado mejoras en lo que respecta a la coherencia y la coordinación interinstitucionales en esta esfera por conducto, entre

¹ Según el contexto, la reforma del sector de la seguridad puede referirse a la gobernanza, la transformación, el desarrollo y la gestión del sector, así como a la reforma de los servicios de seguridad y del sistema de justicia.

otros, del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad².

5. Se han formulado directrices y políticas sobre la reforma del sector de la seguridad que han contribuido a mejorar la coordinación y la coherencia. Además, se ha elaborado una lista de las Naciones Unidas de expertos en la reforma para atender la demanda de asistencia especializada de manera oportuna y flexible, y se han establecido foros en los que los profesionales que trabajan en este campo puedan reunirse periódicamente e intercambiar experiencias. Se han suministrado materiales de sensibilización y capacitación en la reforma del sector al personal especializado de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y otras instituciones asociadas. Varios grupos de Estados Miembros han facilitado diálogos de política y se han establecido asociaciones con organizaciones regionales y con redes de la sociedad civil. Como han reconocido los Estados Miembros, el resultado concreto ha sido un notable aumento de la coherencia del enfoque de las Naciones Unidas con respecto a la reforma y de la calidad del apoyo prestado a las iniciativas nacionales³.

6. Si bien se han adoptado medidas importantes para aplicar las recomendaciones contenidas en el anterior informe, el entorno mundial de la seguridad y el desarrollo cambia constantemente y la experiencia acumulada por la Organización influye en el apoyo que presta a los procesos de reforma del sector de la seguridad⁴. En el presente informe se evalúan las repercusiones de la labor de la Organización en esta esfera cinco años después de publicado el primer informe y se formulan recomendaciones sobre cómo seguir mejorando su enfoque global de la cuestión para hacer frente a los desafíos del futuro.

7. En la sección II figura una visión de conjunto de las tendencias mundiales emergentes que influyen en el marco en el que operan actualmente las Naciones Unidas, y sus repercusiones en el programa de la Organización sobre la reforma del sector de la seguridad. En la sección III se pasa revista a las actividades de apoyo emprendidas por las Naciones Unidas en relación con la reforma desde la presentación del primer informe. En la sección IV se consignan las cuestiones que es preciso abordar y en la sección V se examina la experiencia acumulada en los

² Los copresidentes del Equipo de Tareas Interinstitucional son el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus otros miembros son el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); la Oficina del Asesor Especial para África; la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos; la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres); el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR); la Oficina de Asuntos de Desarme; la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Véase más información sobre el Equipo de Tareas en <http://unssr.unlb.org/>.

³ Véanse [S/PRST/2011/19](#) y los documentos finales de las reuniones del Grupo de Amigos de las Naciones Unidas sobre la reforma del sector de la seguridad celebradas los días 10 y 11 de diciembre de 2012 (puede consultarse en <http://unssr.unlb.org/>).

⁴ Véase el informe del Secretario General sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo ([A/67/93-E/2012/79](#)).

últimos cinco años y se formulan varias recomendaciones dirigidas a las Naciones Unidas, los Estados Miembros y otras instituciones asociadas. En la sección VI figuran las conclusiones.

II. Evolución y tendencias del apoyo a la reforma del sector de la seguridad a nivel mundial

8. El objetivo de la reforma es contribuir al aumento de la seguridad de la población reforzando, por un lado, la eficacia de las instituciones de seguridad que funcionan bajo el control civil en el marco del respeto del estado de derecho y de los derechos humanos y, por otro, la rendición de cuentas por parte de esas instituciones. Garantizar la seguridad es una función básica del Estado. En muchos casos, las instituciones de seguridad, como las fuerzas militares y de policía, son para el público en general los representantes más visibles del Estado. Por consiguiente, cuando esas instituciones son eficaces, responsables y profesionales pueden tener un efecto decisivo y positivo en la confianza de la población en el Estado. Sin embargo, en algunos contextos, las instituciones de seguridad son incapaces de proteger a la población de los peligros que la amenacen. En otros, las fuerzas de seguridad no solo no protegen a los ciudadanos y sus comunidades sino que pueden marginar, excluir o incluso acosar a la propia población a la que deben proteger.

9. Estos factores, sumados al surgimiento de una nueva dinámica en el ámbito de la seguridad en todo el mundo, han llevado a cuestionar la validez de los enfoques convencionales y ha aumentado la pertinencia de la reforma del sector. Los sucesos ocurridos recientemente en Egipto, Libia, Malí y Túnez y situaciones tan dispares como las del Afganistán, el Iraq y Somalia vuelven a poner de relieve la importancia de la reforma del sector como elemento necesario de la transición política y la gobernanza, concepto más amplio que el enfoque clásico de la reforma del sector en las etapas posteriores a los conflictos. Estos y otros contextos muestran que la seguridad del Estado y la seguridad personal y de las comunidades son interdependientes; dicho de otro modo, se ha llegado a la conclusión de que cuando no hay seguridad para la población, tampoco hay seguridad para el Estado. Esto pone en tela de juicio el típico enfoque de la reforma del sector después de un conflicto —enfoque centrado en el Estado— y exige la adopción de criterios que, además de la función primordial del Estado, tengan en cuenta que esa función está relacionada y depende en última instancia de la seguridad personal y colectiva de los habitantes de un país. En el contexto actual de la reforma del sector de la seguridad también ha habido que enfrentar un sinnúmero de amenazas transnacionales, como la trata de personas, el tráfico de drogas y de armas, el terrorismo, la insurgencia, el cambio climático y la degradación ambiental, la delincuencia organizada, la violencia armada y la ciberdelincuencia. Se ha cobrado conciencia de que ningún Estado puede hacer frente por sí solo a estos desafíos y se ha puesto de relieve la necesidad de aumentar la cooperación a través de las fronteras.

10. En el ámbito de la reforma del sector de la seguridad también ha habido cambios importantes en cuanto al número y la naturaleza de las entidades que prestan apoyo a los procesos de reforma. En el suministro de recursos y servicios especializados participan de manera más destacada entidades que no lo habían

hecho antes y una variedad más amplia de países. Han aumentado los intercambios de conocimientos y experiencias sobre la asistencia al sector de la seguridad entre los Estados Miembros, muchos de los cuales han recibido apoyo en esta esfera (véase [S/PRST/2011/19](#)). Además, la participación de algunas instituciones regionales y subregionales, como la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) es cada vez más necesaria en la conceptualización, la aplicación, la vigilancia, la evaluación y el suministro de apoyo externo a los procesos de reforma, incluida la definición de marcos normativos.

11. La prevalencia de las prácticas de gobernanza tradicionales y no formales en el sector de la seguridad, en particular en África, demuestra que esas prácticas siguen siendo importantes para la población y pone de relieve la relación ambivalente que siguen teniendo con las instituciones modernas establecidas por ley. En muchos casos, las instituciones no estatales cumplen una importante función en la creación de condiciones de seguridad y la administración de justicia. Sin embargo, en otras circunstancias, esas mismas instituciones pueden socavar la seguridad, contribuir a la vulneración de los derechos humanos e impugnar la función y la responsabilidad del Estado. En todos los contextos, las Naciones Unidas se enfrentan con la necesidad de asegurar que los marcos y medidas de reforma del sector a los que prestan apoyo sean incluyentes y responsables, respeten las normas sobre derechos humanos y tengan por fin reforzar el contrato social entre el Estado y la sociedad y, en última instancia, entre la población y las instituciones de seguridad a las que se ha confiado la función de protegerla. Las Naciones Unidas reconocen la importancia de estas instituciones, pero aún no han encontrado la mejor forma de colaborar con ellas. Es necesario conocer mejor la función que cumplen en la creación de condiciones de seguridad y en la reforma del sector y encarar esa función en términos más amplios. La incipiente tendencia a externalizar las actividades de apoyo a la reforma a las empresas privadas introduce una nueva serie de factores y cuestiones, entre ellas la mayor necesidad de asegurar que las autoridades nacionales adopten como propios los procesos de reforma y que dichos procesos estén sujetos al control y la supervisión de instituciones democráticas.

12. La naturaleza cambiante de la violencia también exige la adopción de medidas innovadoras. Las guerras convencionales entre países y dentro de ellos han ido disminuyendo constantemente, pero muchos países experimentan con más frecuencia graves ciclos de violencia delictiva y política. Es más, la violencia ocurre en su mayor parte en países en los que no hay un conflicto armado declarado. En su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011*, el Banco Mundial señalaba que ningún Estado de ingresos bajos frágil o afectado por un conflicto había alcanzado hasta ahora ninguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y observaba que en los países que habían logrado reducir la violencia, el desarrollo se había acelerado. Se llegaba a la conclusión de que en los casos en que la situación fuera frágil debía darse prioridad al restablecimiento de la confianza y a la transformación de las instituciones del Estado para brindar justicia, seguridad y empleo a la población⁵.

13. Uno de los objetivos fundamentales de la consolidación de la paz es poner fin a los ciclos de violencia e inseguridad mediante el establecimiento de instituciones

⁵ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011* (Washington, D.C., 2011). Puede consultarse en <http://web.worldbank.org>.

resilientes y legítimas⁶. Para ello es necesario subsanar las deficiencias que puedan haber conducido a la inestabilidad o que puedan haberla exacerbado. Por lo tanto, en muchos casos la reforma del sector de la seguridad es un componente clave de las medidas de consolidación de la paz de un país. Cuando el sector de la seguridad es eficaz, responsable y legítimo, y respetuoso del estado de derecho y de las normas y principios internacionales de derechos humanos, puede responder adecuadamente a las causas de los conflictos y la inestabilidad e impedir que empeoren. En las sociedades devastadas por un conflicto o que acaban de liberarse de un gobierno represivo, la reforma del sector de la seguridad se ha convertido en un componente clave de los programas de justicia de transición de amplio alcance. Al mismo tiempo, la cuestión de asegurar la gobernanza y la supervisión efectivas del sector para reducir su politización o su uso como instrumento de represión puede ser de importancia primordial para evitar los conflictos.

14. En el nuevo pacto (“New Deal”) para el compromiso en Estados frágiles⁷ se destacaba la importancia de abordar las causas profundas de los conflictos y se esbozaba un marco denominado Objetivos de la consolidación de la paz y del Estado, para racionalizar las actividades de apoyo. Esos objetivos se refieren a la seguridad, la justicia, la actividad política legítima, los cimientos de la economía y los ingresos y servicios. Si bien en la Declaración del Milenio de 2000 los Estados reconocieron la importancia de la consolidación de la paz y la seguridad de los ciudadanos, esas cuestiones no quedaron reflejadas adecuadamente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por ese motivo, las metas y objetivos específicos no incluyen factores clave como la seguridad, los derechos humanos y el estado de derecho, que constituyen la base del desarrollo. Se ha instado a que, al definir el programa posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se preste más atención a la cuestión de la seguridad. La consulta temática mundial sobre los conflictos, la violencia y los desastres ha contribuido en gran medida a llamar la atención sobre esta cuestión en el diálogo actual sobre el programa de desarrollo para después de 2015.

15. Estas realidades han puesto de manifiesto la necesidad de establecer un mayor equilibrio en la prestación de servicios para restablecer o mantener la seguridad de la población, centrar los esfuerzos en la creación de instituciones y el desarrollo de la capacidad a largo plazo. Para restablecer la confianza es fundamental atender las necesidades inmediatas en materia de seguridad, que en muchos casos suele ser un importante punto de partida de un proceso más amplio de transformación institucional. El imperativo de emprender reformas institucionales a largo plazo no debería desviar la atención de la necesidad de hacer frente a los problemas básicos e inmediatos con que se enfrenta la población en materia de seguridad. Para ello es preciso adoptar un enfoque incluyente y transparente de la reforma del sector, basado en un diálogo entre las autoridades y las comunidades sobre los problemas de seguridad y las medidas a más largo plazo de fortalecimiento institucional. En

⁶ En 2009, el Secretario General señaló en su informe sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos que el apoyo a la seguridad básica, que incluía el fortalecimiento del estado de derecho y la puesta en marcha de la reforma del sector de la seguridad, era una de las cinco intervenciones prioritarias en el contexto de la consolidación de la paz (A/63/881-S/2009/304, párr. 17).

⁷ El “New Deal” para el compromiso en Estados frágiles fue aprobado en 2011 por el Grupo de los 7+ (G-7+), un grupo de 18 países frágiles y afectados por conflictos y de sus asociados internacionales.

ese diálogo se debe tener en cuenta que la seguridad suele tener un significado distinto para las mujeres, los hombres, los niños y las niñas, así como para los miembros de grupos minoritarios. También es importante que haya mecanismos democráticos de supervisión que permitan mantener una estrecha vigilancia del sector para impedir que se vulneren los derechos humanos y para fomentar la confianza en las instituciones de seguridad.

16. En este entorno que experimenta constantes cambios, se espera que las Naciones Unidas asuman un papel más importante en apoyo de las medidas nacionales de reforma del sector de la seguridad en un sinnúmero de contextos nacionales y regionales⁸. La reforma del sector se ha incorporado firmemente en las actividades de la Organización en las esferas del mantenimiento de la paz, los derechos humanos⁹, la consolidación de la paz, la prevención de conflictos y el desarrollo. Así lo demuestra, por ejemplo, el aumento del número de mandatos del Consejo de Seguridad en que se pide la reforma del sector. En 2008 hubo un total de 14 referencias a esta cuestión en las resoluciones del Consejo; en 2012, ese número había aumentado a 37.

17. También ha aumentado la complejidad de los mandatos del Consejo de Seguridad y de las solicitudes de los Estados Miembros. En la actualidad se espera que las Naciones Unidas no se limiten a prestar apoyo a los “pilares” del sector de la seguridad sino que también presten asistencia para determinar su “arquitectura”. Cada vez con más frecuencia, las solicitudes de apoyo a los procesos de reforma no se refieren únicamente a la racionalización de las fuerzas armadas o al entrenamiento y equipamiento del personal uniformado, que si bien son tareas de importancia crítica, son muy específicas. Se espera que las Naciones Unidas no solo presten apoyo a la reforma de los distintos componentes del sector de la seguridad sino que incluyan intervenciones en todo el sector que abarquen los aspectos de la gobernanza estratégica, la gestión y la supervisión¹⁰. Es evidente que la eficacia de

⁸ El Consejo de Seguridad también hizo esta observación en la declaración de su Presidencia (S/PRST/2011/19), señalando que un número creciente de misiones políticas especiales y de mantenimiento de la paz tenían el mandato de apoyar programas nacionales de reforma del sector de la seguridad, en particular en África. También ha reconocido este hecho el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que desde 2010 ha tomado nota del creciente número de solicitudes dirigidas a la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad para que preste apoyo a las misiones de las Naciones Unidas sobre el terreno (véanse A/64/19, A/65/19 y A/66/19).

⁹ El Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ha reconocido la importancia de la reforma del sector de la seguridad y ha destacado la importancia de adoptar un enfoque amplio de la justicia de transición incorporando, entre otras cosas, la reforma de las instituciones y la investigación de los antecedentes de los empleados y funcionarios públicos como medidas para asegurar que no vuelvan a cometerse las violaciones graves de derechos humanos (véase, por ejemplo, A/HRC/21/46).

¹⁰ En sus informes de 2011 y 2012, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz destacó la importancia de garantizar la integración efectiva entre los niveles de apoyo de las Naciones Unidas, tanto para todo el sector como por componente, sobre el terreno y en la Sede (véanse A/65/19, párr. 124, y A/66/19, párr. 136). El Comité Especial también reconoció la importante función que las Naciones Unidas podían desempeñar en la prestación de asistencia en determinadas esferas, entre ellas las estrategias nacionales, la legislación y el examen del sector de la seguridad, los planes de desarrollo del sector de la seguridad a nivel nacional, el diálogo nacional sobre la reforma del sector de la seguridad, las capacidades nacionales de gestión y

los servicios de seguridad dependen del grado de competencia operativa de los distintos componentes del sector, como la defensa, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, el sistema penitenciario, los servicios de frontera e inmigración y los servicios de información estratégica. En cambio, las intervenciones que abarcan todo el sector, que incluyen la formulación de políticas, estrategias, planes y leyes de seguridad nacional, la facilitación del diálogo nacional sobre la seguridad, el desarrollo de la capacidad de gestión y supervisión y la realización de exámenes del sector de la seguridad, tienen por fin mejorar la gobernanza del sector en su conjunto.

III. Examen de las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad

Visión de conjunto de los elementos básicos del informe de 2008

18. En el informe de 2008, el Secretario General consignaba diez principios básicos que debían guiar las actividades de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad (A/62/659-S/2008/39, párr. 45)¹¹. Sobre la base de estos principios, reconocía que las Naciones Unidas rara vez serían la única entidad participante en los procesos de reforma, y señalaba que los asociados bilaterales y multilaterales seguirían cumpliendo una función importante de apoyo a las autoridades nacionales en muchos contextos. Por consiguiente, definía posibles funciones de la Organización y hacía una distinción entre las funciones “normativas” y las funciones “operacionales”.

19. Las posibles funciones normativas indicadas en el informe incluían el establecimiento de principios y normas internacionales comunes y políticas y directrices sobre la reforma del sector de la seguridad, además de la contribución al conocimiento colectivo de la cuestión (*ibid.*, párrs. 47 a 49). En lo que respecta a las funciones operacionales, se señalaba que, en respuesta a las solicitudes que se le formularan o los mandatos que se le confiaran, la Organización podía ayudar a crear un entorno propicio prestando apoyo para la evaluación de necesidades y la planificación estratégica, así como para la coordinación y la movilización de recursos especializados y la prestación de asesoramiento técnico a las instituciones de seguridad y a sus mecanismos de supervisión, asistencia para el desarrollo de la capacidad de esas instituciones y apoyo a las entidades nacionales e internacionales asociadas en el seguimiento y examen de los progresos realizados (*ibid.*, párr. 50).

20. También se asignaba prioridad a la formulación de un enfoque coherente de las Naciones Unidas con respecto a la reforma del sector de la seguridad (*ibid.*, párrs. 51 a 66) y al establecimiento de asociaciones. En la práctica, el desempeño de estas funciones por los Estados Miembros y por las entidades de las Naciones Unidas,

supervisión y los organismos nacionales de coordinación para la reforma del sector de la seguridad (véanse A/65/19, párr. 126, y A/66/19, párr. 138).

¹¹ Esos principios eran: la importancia primordial del sentido de identificación nacional; la necesidad de prestar un apoyo flexible y adaptado a las circunstancias y de tener en cuenta la cuestión del género; la necesidad de planificar la reforma del sector de la seguridad desde el comienzo y contar con una estrategia claramente definida; la importancia primordial de la integridad de la motivación, rendición de cuentas y la disponibilidad de recursos para que el apoyo internacional fuera eficaz; la importancia de una coordinación eficaz y de las actividades de seguimiento y evaluación de acuerdo con parámetros específicos.

individual o colectivamente, en el marco del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, ha evolucionado de manera significativa.

Función normativa: establecimiento de las bases para prestar una asistencia eficaz a la reforma del sector de la seguridad

21. La legitimidad y el carácter universal de las Naciones Unidas confieren a la Organización una responsabilidad especial y le brindan la oportunidad de facilitar la formulación de políticas y orientaciones sobre la reforma del sector de la seguridad basadas en el derecho y las normas internacionales. En los últimos cinco años se han hecho progresos en la elaboración de normas y orientaciones específicas en esferas de gran importancia que carecían de ellas.

22. Atendiendo a las solicitudes de los Estados Miembros y al cabo de un amplio proceso de consultas interinstitucionales, el Equipo de Tareas preparó el primer volumen de las notas de orientación técnica integrada sobre la reforma del sector de la seguridad, que se publicó a fines de 2012¹². Las notas proporcionan al personal de las Naciones Unidas un conjunto común de orientaciones para prestar apoyo a los procesos nacionales de reforma en esferas en que la Organización tiene una ventaja comparativa. Las primeras notas de orientación abarcan cuestiones de importancia inmediata y práctica para el personal de las Naciones Unidas, a saber, el sentido de identificación nacional con las medidas de reforma; reformas que tengan en cuenta la cuestiones de género; los procesos de paz y la reforma del sector de la seguridad; la gobernanza democrática del sector y el apoyo a la formulación de políticas y estrategias nacionales en materia de seguridad. En 2012, en una reunión de alto nivel del Grupo de Amigos de las Naciones Unidas sobre la reforma del sector de la seguridad¹³, un grupo oficioso de Estados Miembros, se consideró que las notas de orientación técnica integrada constituían un logro importante que representaba la aplicación de un componente clave del primer informe del Secretario General¹⁴. Se consideró que la formulación de esas notas de orientación técnica eran un buen ejemplo de los resultados tangibles que podía tener la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas.

23. Un logro importante fue la aprobación, en julio de 2011, de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a las fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (véase [A/67/775-S/2013/110](#)). Esa política establece los principios para incorporar los derechos humanos en la labor de las instituciones de las Naciones Unidas que prestan apoyo a organismos de seguridad que no pertenecen a la Organización. Su principal finalidad es asegurar que ese apoyo esté en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario y de los refugiados y que no se preste apoyo a las fuerzas de seguridad que puedan cometer graves violaciones de esas normas, o en los casos en que las autoridades competentes no toman las medidas necesarias para rectificar o aliviar la situación.

¹² Las notas pueden consultarse en el sitio web del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad (<http://unssr.unlb.org/>).

¹³ El Grupo de Amigos de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad (véase el párr. 42 *infra*) sirve de enlace entre el sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros para promover el diálogo sobre la participación de las Naciones Unidas en las actividades de apoyo a la reforma del sector. El Grupo tiene 36 miembros.

¹⁴ El documento final de la reunión puede consultarse en <http://unssr.unlb.org/>.

24. La primera política de las Naciones Unidas sobre la reforma del sector de la defensa fue aprobada en agosto de 2011 por el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, tras celebrar consultas con los Estados Miembros, entidades de las Naciones Unidas e instituciones de la sociedad civil. En esa política, que se aplica a todo el personal de las Naciones Unidas, se describen los elementos y parámetros del apoyo de la Organización a los procesos de reforma emprendidos bajo la dirección de las autoridades nacionales, y se definen los principios, las tareas básicas y las limitaciones y restricciones aplicables en este ámbito.

25. Para facilitar el intercambio de conocimientos y la formulación de políticas, el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad ha creado una comunidad de prácticas específica sobre la reforma del sector que se ha ido reforzando mediante talleres anuales para el personal que trabaja en esta esfera, y que han permitido que los expertos del sistema de las Naciones Unidas y de otras entidades se reúnan para intercambiar experiencias y conocimientos, discutir políticas y recibir capacitación. Para articular una interpretación y un planteamiento comunes de la reforma del sector, el Equipo de Tareas preparó material de sensibilización y capacitación. Más de 600 representantes de entidades miembros del Equipo de Tareas, Estados Miembros e instituciones asociadas de más de 17 países han asistido a esos talleres.

Funciones operacionales: apoyo a los procesos nacionales y regionales de reforma del sector de la seguridad

26. Se han hecho considerables progresos en el desempeño de las funciones operacionales descritas en el informe de 2008. Si bien no es factible presentar una lista exhaustiva de las actividades de apoyo realizadas por las Naciones Unidas en los últimos cinco años, se describen en esta sección varios ejemplos del tipo de asistencia que la Organización presta a los procesos nacionales de reforma.

Evaluación de necesidades y planificación estratégica

27. Varias entidades de las Naciones Unidas han prestado asistencia técnica, jurídica y política en distintos contextos para apoyar la formulación de políticas, estrategias y planes nacionales de seguridad. Un elemento primordial de esas iniciativas han sido las evaluaciones y exámenes detallados de las necesidades para establecer una base empírica que sustente los procesos de reforma. Por ejemplo, en Guinea, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA), el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hicieron una evaluación del sector de la seguridad en 2010, bajo los auspicios de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana, con el apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz. Esta labor sirvió de base al proceso nacional de reforma emprendido un año después. En 2010, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y varios organismos de las Naciones Unidas prestaron apoyo a la policía nacional de Haití en una evaluación conjunta del sector de la seguridad y la preparación de un plan estratégico de supervisión para reforzar la seguridad en los campamentos de desplazados internos. También en 2010, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) publicó un informe en el que se evaluaban los problemas causados por la delincuencia transnacional organizada en todo el mundo. Posteriormente, la Oficina inició una serie de evaluaciones

regionales y temáticas de la amenaza de la delincuencia transnacional organizada que se utilizó en la programación de medidas de reforma del sector en varios países. En 2011, la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT) ayudó a las autoridades nacionales a realizar un examen amplio del sector de la seguridad que se tuvo en cuenta en el proceso de reforma emprendido por el Gobierno. En 2012, el PNUD prestó asistencia al Ministerio del Interior de Túnez en la realización de un estudio de referencia de las reformas necesarias para mejorar los servicios de seguridad brindados a la población. En Papua Nueva Guinea, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el PNUD prestaron apoyo a una evaluación de la fuerza de policía desde el punto de vista de los derechos humanos que incluía recomendaciones sobre reformas institucionales, el desarrollo de la capacidad y la rendición de cuentas.

28. En Burundi, Côte d'Ivoire, Somalia, Sudán del Sur y Timor-Leste las misiones de las Naciones Unidas han prestado un amplio apoyo a las autoridades nacionales para formular estrategias, políticas y planes nacionales de seguridad y de reforma del sector de la seguridad, que constituyen la base de las reformas a largo plazo. En las Comoras, la Oficina de Asuntos de Desarme ayudó a formular un plan estratégico para la fuerza de policía nacional, que incluía directrices y un código de conducta sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego. Además, por medio de diversos mecanismos de planificación estratégica de las Naciones Unidas, incluidos los marcos estratégicos integrados, esas evaluaciones y exámenes también han ayudado a coordinar la reforma del sector de la seguridad con otras prioridades y actividades de las Naciones Unidas, incluso en las esferas de la consolidación de la paz, la reconciliación nacional, la justicia y la reforma del sistema penitenciario, la justicia de transición, el desarme, la desmovilización y la reintegración, el control de las armas pequeñas y ligeras y, a nivel de la comunidad, la reducción de la violencia y las iniciativas para reforzar la seguridad.

Facilitación del diálogo a nivel nacional

29. Las Naciones Unidas pueden desempeñar una función importante para facilitar el diálogo entre las autoridades nacionales y locales, las instituciones del sector de la seguridad, la sociedad civil y la población en general. En muchos casos, esa función permite articular una visión más coherente, transparente y legítima de la seguridad y sienta las bases para la transformación del sector. En contextos tan diversos como los de Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Liberia, Libia, la República Centroafricana, Sudán del Sur y Timor-Leste, las Naciones Unidas, con frecuencia en colaboración con otras entidades internacionales, han brindado apoyo al diálogo sobre cuestiones relacionadas con la reforma del sector. Por ejemplo, en Guinea-Bissau, las Naciones Unidas prestaron ayuda para organizar una consulta nacional, en la que participaron los dirigentes de instituciones estatales y representantes de la sociedad civil, para abordar los aspectos del proceso nacional de reforma del sector de la seguridad relacionados con la justicia penal. La Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI) facilita contactos mensuales entre los funcionarios públicos, los partidos políticos y la sociedad civil para mejorar el intercambio de información y el diálogo. No obstante, las Naciones Unidas, dada su neutralidad política y su carácter universal, podrían ayudar más eficazmente a los Estados Miembros en este ámbito demostrando que pueden contribuir de manera positiva a facilitar un proceso de diálogo incluyente y ocupándose de que sus asociados tengan conciencia de esa ventaja comparativa.

Desarrollo de la capacidad de los mecanismos de supervisión

30. La prestación de asistencia a las autoridades nacionales para establecer mecanismos ejecutivos y legislativos de supervisión ha sido una de las principales prioridades de la Organización en los últimos años. Por ejemplo, en Burundi, Liberia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Timor-Leste, las Naciones Unidas han prestado un amplio apoyo para la formulación de leyes sobre la seguridad, y asistencia al desarrollo de la capacidad para reforzar los mecanismos parlamentarios de supervisión. En Sierra Leona, la Oficina Integrada de las Naciones Unidas de Consolidación de la Paz en Sierra Leona y el ACNUDH brindaron apoyo a las autoridades nacionales para crear un mecanismo externo de supervisión de la policía. En Colombia, el ACNUDH ayudó a elaborar un marco jurídico sobre el funcionamiento de los servicios de inteligencia y a establecer un comité parlamentario de supervisión de esos servicios. En Timor-Leste, las Naciones Unidas prestaron asistencia a la legislatura para establecer un mecanismo de supervisión de los servicios de inteligencia. En Guinea-Bissau y Liberia, las Naciones Unidas ayudaron a examinar los marcos jurídicos y las políticas nacionales para reforzar la supervisión civil de las fuerzas armadas y de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. La Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur ha prestado apoyo para establecer un mecanismo nacional de coordinación de la supervisión y ha brindado asistencia a los miembros de ese mecanismo para el desarrollo de la capacidad. En Turquía, el PNUD dirige la ejecución de un proyecto financiado por la Unión Europea para mejorar la supervisión del sector de la seguridad por las autoridades civiles. Esto ha contribuido a promover una interpretación común de la supervisión y la gestión civiles que pone de relieve la función del Ministerio del Interior, los gobernadores y las autoridades de distrito. En África Central y Occidental, la Oficina de Asuntos de Desarme ha ayudado a organizar una serie de talleres para parlamentarios sobre cuestiones relativas a las armas pequeñas y ligeras a fin de apoyar medidas más generales de reforma del sector.

31. Se ha asignado prioridad a la tarea de reforzar la capacidad de la sociedad civil de supervisar eficazmente los servicios de seguridad. En Nepal, el ACNUDH prestó asistencia técnica y para el desarrollo de la capacidad a una red de la sociedad civil que observaba el comportamiento de las fuerzas de seguridad durante las protestas públicas y formulaba recomendaciones al respecto. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) ha prestado apoyo a una red de la sociedad civil sobre la reforma del sector de la seguridad y la justicia para formular recomendaciones de política inclusivas sobre las iniciativas de reforma en el país. En Haití, Liberia, Timor-Leste y Uganda, ONU-Mujeres ha prestado apoyo a organizaciones comunitarias de mujeres para realizar periódicamente reuniones con representantes de los organismos de seguridad y determinar los factores que amenazan la seguridad y las medidas necesarias para reducirlos. Esta ha resultado ser una estrategia eficaz para lograr que las instituciones de seguridad respondan más eficazmente ante los peligros que amenazan a las mujeres y las niñas y para aumentar la contribución de las mujeres a la solución de problemas en este ámbito.

Prestación de asesoramiento y apoyo técnico

32. En los últimos cinco años, la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales, así como los equipos de las Naciones

Unidas que se ocupan de la reforma del sector de la seguridad en los países, han prestado asesoramiento especializado a las autoridades nacionales para la reforma de los componentes del sector, que comprenden, entre otros, la defensa, los elementos pertinentes del sistema de administración de justicia, el sistema penitenciario y las instituciones encargadas de la gestión de las fronteras, la aduana, las emergencias civiles y la prevención de la delincuencia. En Timor-Leste, la UNMIT prestó asistencia al Secretario de Estado de Defensa y Comandante del Ejército en la planificación y la formulación de políticas de defensa estratégica y proporcionó asesoramiento a los efectivos de la fuerza de defensa de Timor-Leste en cuestiones de seguridad marítima. En Colombia, el ACNUDH prestó asesoramiento al Ministerio de Defensa en relación con la aplicación y el seguimiento de medidas internas de control para la prevención de violaciones de los derechos humanos por las fuerzas militares en el contexto del conflicto armado interno. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, en colaboración con las autoridades libias y en coordinación con la comunidad internacional, sigue prestando apoyo para articular la visión estratégica de la seguridad de Libia por medio de un proyecto consistente en la preparación de un libro blanco sobre la defensa (“Towards a Defence White Paper”), cuya finalidad es preparar el terreno para la futura reforma del sector de la defensa nacional.

33. En África occidental, la Iniciativa Conjunta de la Costa de África Occidental¹⁵ tiene la finalidad de reforzar la capacidad de los Estados Miembros de combatir la delincuencia transnacional organizada y el tráfico ilícito en Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona¹⁶. En África Oriental, la UNODC apoya las iniciativas regionales para enjuiciar a los presuntos piratas capturados frente a la costa de Somalia. Los Estados cuyas fuerzas navales operan en la región han concluido acuerdos con algunos países, como Kenya y las Seychelles, para iniciar procedimientos judiciales contra presuntos piratas según sus respectivos sistemas jurídicos. En Guatemala, una iniciativa conjunta sobre la reforma del sector de la seguridad en la que participan el PNUD, la UNODC y ONU-Mujeres, con apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz, ha conducido al establecimiento de una Unidad de Trata de Personas en la Oficina de la Fiscal General y el inicio de un programa de capacitación para su personal. Gracias a esta iniciativa ha aumentado la capacidad de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley para investigar la escena del crimen, recoger pruebas y tomar medidas en los casos de trata de personas. En la República Centroafricana, las Naciones Unidas prestan apoyo para la reforma de las funciones de la policía y la gendarmería en las esferas de los derechos humanos y las cuestiones de género. En Guinea-Bissau, la Organización suministra asistencia en los procedimientos de investigación de antecedentes y, en Egipto, su apoyo consiste en facilitar información sobre buenas prácticas de mantenimiento del orden público.

34. Asimismo, se ha asignado más importancia a la economía política de la reforma del sector de la seguridad a fin de abordar las cuestiones de la asequibilidad y sostenibilidad de las reformas. Cabe mencionar como ejemplos recientes de este enfoque las medidas innovadoras adoptadas por la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y el Banco Mundial entre 2011 y 2012, con la asistencia del

¹⁵ Apoyan esta iniciativa las Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental, los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL).

¹⁶ En 2013 también se incluirá a Côte d’Ivoire y a Guinea.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, para examinar el gasto público en el sector de la seguridad, y el apoyo prestado por el PNUD para reforzar la gestión de las finanzas públicas en Guinea. En Sudán del Sur, las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales han prestado apoyo al grupo de trabajo sobre los presupuestos de seguridad. En 2011, la UNODC puso en marcha una iniciativa sobre herramientas y recursos de fomento del conocimiento para combatir la corrupción (TRACK). Este portal de la lucha contra la corrupción, basado en la web, incluye conocimientos jurídicos y no jurídicos sobre las medidas contra la corrupción y la recuperación de bienes para permitir que los funcionarios públicos, los profesionales y el público en general tengan fácil acceso a esa información.

35. La demanda de asistencia técnica y cooperación altamente especializada también es evidente en otras esferas, como el género y el control de armas pequeñas. Por ejemplo, en 2009, la Oficina del Asesor Especial para África, en asociación con varios miembros del Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre África, y en estrecha cooperación con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)¹⁷ y la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, organizó un seminario sobre la reforma del sector y la protección de la mujer, como resultado del cual se formuló una serie de recomendaciones sobre la inclusión de las cuestiones de género y relativas a la mujer en el apoyo que prestaban las Naciones Unidas a las actividades de reforma de conformidad con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, sobre la mujer, la paz y la seguridad. En Guinea, el Níger y el Togo, el Centro Regional de la Oficina de Asuntos de Desarme ha proporcionado entrenamiento a más de 400 funcionarios de los servicios de seguridad sobre los principios del uso de la fuerza y las armas de fuego, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en cooperación con el ACNUDH, el PNUD y el Comité Internacional de la Cruz Roja. En América Latina y el Caribe, el Centro Regional de la Oficina de Asuntos de Desarme ha entrenado a más de 4.000 agentes de policía y funcionarios de gendarmería, aduanas y el sistema judicial en el control de armas pequeñas. Además, la colaboración entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina para la vigilancia del embargo de armas ha permitido suministrar a la policía de las Naciones Unidas, la ONUCI y la UNMIL herramientas y capacitación práctica de conformidad con las normas internacionales¹⁸.

Coordinación y movilización de recursos

36. La prestación de apoyo a las autoridades nacionales y regionales en la movilización de recursos y la coordinación de la asistencia externa para la reforma del sector de la seguridad es una función operacional importante de las Naciones Unidas. La Misión de las Naciones Unidas en Nepal organizó reuniones periódicas de coordinación para apoyar las medidas nacionales en esta esfera. En la República Democrática del Congo, la MONUSCO presta apoyo al Ministerio de Planificación para crear matrices que faciliten la coordinación de la asistencia internacional para la reforma del sector. No obstante, como se ha puesto de relieve en distintos contextos, una de las principales dificultades que impide mantener una coordinación

¹⁷ Actualmente el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer es parte de ONU-Mujeres.

¹⁸ Directrices Técnicas Internacionales sobre Municiones y Normas Internacionales para el Control de las Armas Pequeñas.

eficaz es la renuencia de algunos asociados internacionales a compartir la información sobre el apoyo que prestan en este ámbito. Esto puede obedecer a la divergencia de intereses entre las instituciones asociadas o a la preferencia de algunos gobiernos anfitriones de trabajar con sus asociados sobre una base bilateral.

37. Mediante la asociación estratégica para la reforma del sector de la seguridad que ha establecido con la Unión Africana, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ayuda a la Comisión de la Unión Africana a movilizar recursos para un programa de desarrollo de la capacidad de reforma de 30 meses de duración. En Timor-Leste, un equipo conjunto del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD ayudó a las autoridades nacionales a movilizar recursos para desarrollar la capacidad de diversas instituciones de seguridad. Entretanto, la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi actualmente presta apoyo a la Comisión en el desarme de civiles y la lucha contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras a fin de movilizar recursos para la segunda campaña de desarme de la población civil. En Somalia, las Naciones Unidas establecieron en 2009 un Fondo Fiduciario de Apoyo a las Instituciones de Seguridad de Transición Somalíes, que desde su creación ha movilizado más de 25 millones de dólares.

Vigilancia, evaluación y examen

38. La función de apoyar a los asociados nacionales e internacionales para vigilar, evaluar y examinar el progreso de la reforma tiene cada vez más importancia. En Côte d'Ivoire, la ONUCI presta apoyo a la secretaría del Consejo Nacional de Seguridad para establecer indicadores y puntos de referencia que permitan vigilar la aplicación de la estrategia nacional de reforma del sector de la seguridad. En 2008, en Liberia, la UNMIL ayudó a las instituciones de seguridad del país a formular una matriz para la aplicación del plan nacional de seguridad a fin de establecer una base común de coordinación, vigilancia y evaluación de las medidas de reforma del sector. La vigilancia de la situación de los derechos humanos ha resultado ser fundamental para la evaluación y el examen de las repercusiones de la reforma en algunos contextos. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán ha seguido de cerca desde 2010 el tratamiento de los detenidos que se encuentran bajo custodia de las autoridades afganas en relación con el conflicto y ha presentado informes al respecto. Esos informes se han convertido en una fuente fiable de información y análisis para la comunidad internacional, en particular sobre las iniciativas para la reforma de la Dirección Nacional de Seguridad.

Capacidad de reforma del sector de la seguridad

39. Para cumplir las funciones operacionales descritas en el informe de 2008, la Organización ha reforzado su capacidad sobre el terreno. El número de equipos de reforma del sector de la seguridad que forman parte de las operaciones de mantenimiento de la paz y de las misiones políticas especiales ha aumentado de 3 en 2007 a 11 en la actualidad. Otras misiones tienen el mandato de realizar tareas relacionadas con la reforma del sector o prestarles apoyo, pero no incluyen una dependencia dedicada exclusivamente a esa labor. A petición de las autoridades nacionales, las Naciones Unidas han asignado asesores en este tema a oficinas clave del Gobierno en Côte d'Ivoire, Guinea, Sudán del Sur y Timor-Leste.

40. En el informe anterior se recomendaba la creación de una dependencia interinstitucional de las Naciones Unidas de apoyo a la reforma del sector de la

seguridad, en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que ayudaría a la Organización a servir de enlace entre los distintos componentes de la seguridad relacionados entre sí a fin de prestar una asistencia coherente y coordinada a los procesos nacionales de reforma del sector ([A/62/659-S/2008/39](#), párr. 60), de conformidad con esa recomendación, la dependencia propuesta, que formaría parte de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, fue creada en 2009. La dependencia funciona como secretaria del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad y sirve de centro de coordinación y recursos técnicos sobre la reforma del sector para el sistema de las Naciones Unidas y los asociados nacionales e internacionales (véase [ST/SGB/2010/1](#)). De conformidad con este mandato, la Dependencia presta apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz y a las misiones políticas especiales que tienen mandatos en esta esfera, así como a las oficinas de consolidación de la paz, en estrecha coordinación con entidades asociadas de la Secretaría, en particular el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. La Dependencia presta asistencia técnica a otras entidades, como la Unión Africana, que se ocupan de respaldar las actividades de reforma a nivel nacional y regional. En sus informes de 2010, 2011 y 2012, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz expresó su reconocimiento por las iniciativas tomadas por la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad desde su creación en 2009 (véanse [A/64/19](#), [A/65/19](#) y [A/66/19](#)).

41. En su último informe, el Secretario General señalaba que la creación de una capacidad adecuada en materia de recursos humanos constituía un desafío, dada la relativa escasez a nivel mundial de expertos en la reforma del sector de la seguridad. En los últimos cinco años se ha reforzado esa capacidad mediante la preparación de descripciones uniformes de las funciones de los puestos y listas de funcionarios para las actividades de reforma. Además, gracias a la elaboración a principios de 2010 de la lista de las Naciones Unidas de expertos en la reforma del sector de la seguridad se ha fortalecido la capacidad de la Organización de atender solicitudes de apoyo a corto plazo. Se trata de una lista geográficamente diversificada y equilibrada desde el punto de vista del género, que incluye expertos calificados de alto nivel cuyos antecedentes han sido previamente verificados, con experiencia en más de 20 campos de actividad, que pueden ser asignados rápidamente cuando se solicita ayuda para la reforma del sector. Se han asignado expertos de esa lista para prestar apoyo, entre otras cosas, en evaluaciones del sector, preparación de la documentación de proyectos, organización o facilitación de seminarios o evaluación de los programas de reforma en países como las Comoras, Côte d'Ivoire, Guinea, Liberia, Nepal y Somalia. Desgraciadamente, a pesar de la gran demanda de los servicios de esos expertos, no ha sido posible atender varias solicitudes de asistencia debido a la falta de recursos para la gestión de la lista y la asignación de los expertos¹⁹.

¹⁹ Desde la publicación de la lista de las Naciones Unidas de expertos en la reforma del sector de la seguridad se ha recibido un promedio de 15 solicitudes de asistencia por año. Desafortunadamente, a pesar de la gran demanda de los servicios de esos expertos, no se dispone de fondos destinados específicamente a la gestión de la lista o a la asignación de los expertos. En consecuencia, solo ha sido posible atender nueve de esas solicitudes, o el 19%, principalmente gracias a las contribuciones voluntarias de los Estados Miembros.

Colaboración con las instituciones asociadas: creación de asociaciones con los Estados Miembros, las organizaciones regionales y la sociedad civil

42. Son muchos los progresos realizados para poner en práctica la recomendación formulada en el informe anterior de establecer asociaciones de colaboración para proporcionar un apoyo eficaz, asesoramiento de expertos y recursos adecuados para los procesos nacionales de reforma del sector. El Grupo de Amigos de las Naciones Unidas sobre la reforma del sector de la seguridad, un grupo oficioso establecido en 2007 por iniciativa del Gobierno de Eslovaquia, ha resultado ser de vital importancia para llegar a un consenso sobre el programa de las Naciones Unidas en esta esfera. Actualmente, copresiden el Grupo de Amigos los Gobiernos de Eslovaquia y Sudáfrica, y es posible que el cargo de copresidente ocupado por Sudáfrica rote entre distintos Estados Miembros de África. La Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad también ha facilitado y prestado apoyo técnico para la creación de grupos similares de Estados Miembros, en particular el Foro de Alto Nivel sobre las Perspectivas Africanas para la Reforma del Sector de la Seguridad, copresidido por los Gobiernos de Nigeria y Sudáfrica. El Foro, convocado por primera vez en 2010 y posteriormente en 2012, se ha convertido en un mecanismo para mantener periódicamente conversaciones sobre las perspectivas de África. A fines de 2012 se decidió que este foro se incorporaría en las actividades del Grupo de Amigos. De este modo se facilitará el logro de un consenso sobre cuestiones relacionadas con la reforma del sector de la seguridad en un grupo muy diverso de Estados Miembros.

43. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad también ha tomado medidas para establecer asociaciones de colaboración con organizaciones regionales y prestar apoyo en la tarea de fijar prioridades y establecer marcos para la reforma a nivel regional. En septiembre de 2009, el PNUD, en colaboración con los Gobiernos de la Argentina y Eslovaquia, organizó un taller sobre la reforma del sector en América Latina, que se realizó en Buenos Aires (Argentina)²⁰. En marzo de 2010, los Gobiernos de Eslovaquia e Indonesia incluyeron la reforma del sector de la seguridad como uno de los temas principales de un taller regional para Asia sudoriental, que se realizó en Yakarta²¹.

44. Desde 2009, la Comisión de la Unión Africana y las Naciones Unidas, representada por la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad, han establecido una asociación estratégica sobre la reforma del sector con el fin de prestar asistencia a la Unión Africana para elaborar el marco normativo de la Unión Africana sobre la reforma del sector —aprobado recientemente— y, a la vez, reforzar la capacidad de la Comisión de aplicarlo mediante un programa multianual de desarrollo de la capacidad. El programa, iniciado en enero de 2013, se ejecuta en colaboración con la Unión Europea; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de las Naciones Unidas para la Unión Africana, la Red Africana para el Sector de la Seguridad y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos le prestan servicios sustantivos, técnicos y programáticos. El Consejo de Seguridad, en la declaración formulada por su

²⁰ Taller internacional sobre la contribución al enfoque de la reforma del sector de la seguridad en las Naciones Unidas: perspectivas de América Latina y el Caribe.

²¹ Taller internacional sobre la función de las Naciones Unidas en el mantenimiento y la consolidación de la paz después de los conflictos: definición de la perspectiva de la ASEAN.

Presidente en 2011, expresó su beneplácito por esta singular asociación y también alentó a otras regiones a que consideraran la posibilidad de establecer ese tipo de asociaciones a fin de facilitar en mayor medida el intercambio de las experiencias recogidas y las mejores prácticas y elaborar marcos regionales de apoyo a la reforma del sector que incluyera la participación de las organizaciones regionales y subregionales” (véase [S/PRST/2011/19](#)).

45. Las Naciones Unidas han establecido relaciones de trabajo con otras organizaciones multilaterales, grupos de especialistas y redes de la sociedad civil. El PNUD y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz colaboran con el Banco Mundial en la preparación de una guía para el examen de los gastos públicos en seguridad. La asociación entre la Organización y el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas ha contribuido de manera decisiva a la preparación de las notas de orientación técnica integrada sobre la reforma del sector y el examen temático del sector de la seguridad y la consolidación de la paz²², así como al intercambio de buenas prácticas y de la experiencia adquirida. La Red Africana para el Sector de la Seguridad ha sido un asociado importante de las Naciones Unidas que ha prestado apoyo a la Unión Africana y a los diálogos de política, incluso en el marco del Foro de Alto Nivel sobre las Perspectivas Africanas.

**Articulación de un enfoque coherente de las Naciones Unidas
para la reforma del sector de la seguridad: Equipo de Tareas
Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad**

46. Una de las principales observaciones contenidas en el informe de 2008 del Secretario General era que, a pesar de la vasta experiencia que habían acumulado las Naciones Unidas para apoyar las medidas de reforma de los países en el sector de la seguridad, la Organización no aplicaba un enfoque sistémico para prestar asistencia en ese ámbito de manera coherente. En algunos contextos, también carecía de capacidad y recursos suficientes. En consecuencia, el Secretario General instó al sistema de las Naciones Unidas a intensificar sus esfuerzos por asegurar la coherencia y la coordinación de las actividades de apoyo a la reforma del sector que ya estaban en marcha en todo el sistema.

47. Como parte de las iniciativas más amplias encaminadas a promover la coherencia en todo el sistema, el Secretario General estableció en 2007 el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad. Desde su creación, el número de miembros del Equipo de Tareas se ha duplicado (de 7 a 14)²³. Ese aumento es un reflejo del creciente número de solicitudes de apoyo y de servicios especializados para la reforma del sector de la seguridad procedentes de toda la Organización. Durante la mayor parte de los últimos cinco años, el Equipo de Tareas ha sido presidido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en tanto que actualmente el Departamento comparte la presidencia con el PNUD. Entre 2008 y 2012, los miembros del Equipo de Tareas ejecutaron un programa multianual de desarrollo de la capacidad con fondos de contribuciones voluntarias de los Estados Miembros. El Equipo de Tareas ha redoblado sus esfuerzos para formular programas e iniciativas conjuntas, con inclusión de

²² Véase la llamada 27.

²³ Véase en la llamada 2 una lista de las entidades que forman parte del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad.

evaluaciones y estrategias, a fin de reforzar en este ámbito la coordinación y la colaboración. Por ejemplo, en ese contexto, y a petición de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y la UNOWA, el Equipo de Tareas estableció un subgrupo de trabajo sobre Guinea a mediados de 2011. Este subgrupo, copresidido por el Departamento de Asuntos Políticos y el PNUD, ofrece un foro para deliberar sobre la situación en Guinea a fin de complementar las actividades ya emprendidas en el país y asegurar que todas las partes interesadas apliquen un enfoque coherente.

48. Como resultado de su amplia labor para formular las muy necesarias orientaciones sobre la reforma y crear un foro común sobre la cuestión, el Equipo de Tareas y su secretaría se han convertido en fuentes importantes de conocimientos especializados. Es más, en la declaración de la Presidencia de 12 de octubre de 2011, el Consejo de Seguridad encomió la labor que realizaban las Naciones Unidas, en particular el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, incluida la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad y el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad, para seguir fortaleciendo el enfoque integral de las Naciones Unidas con respecto a la reforma del sector de la seguridad, mediante la elaboración de orientaciones y la creación de capacidad civil, el establecimiento de mecanismos de coordinación y la colaboración con las organizaciones regionales y subregionales, en particular la Unión Africana (véase [S/PRST/2011/19](#)). En sus informes de 2011 y 2012, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz expresó su reconocimiento por la labor llevada a cabo por el Equipo de Tareas Interinstitucional bajo la dirección de la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad (véanse [A/65/19](#) y [A/66/19](#)). El Equipo de Tareas también está tomando iniciativas para reforzar más su colaboración con el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho.

49. Otros mecanismos e iniciativas para aumentar la coherencia son las configuraciones específicas por países de la Comisión de Consolidación de la Paz²⁴, cuyo propósito es reforzar la coordinación y el apoyo prestado a nivel de los países, incluida la reforma del sector de la seguridad. Entre las medidas adoptadas en la Sede cabe mencionar la designación, en septiembre de 2012, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el PNUD como coordinadores globales conjuntos de asuntos relacionados con la policía, la justicia y el sistema penitenciario en el estado de derecho después de un conflicto y en otras situaciones de crisis²⁵. Su propósito es reforzar la capacidad de la Organización de subsanar deficiencias críticas de la capacidad civil y facilitar la prestación conjunta de apoyo a las autoridades nacionales en estas esferas. En lo que respecta al apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz, el Equipo de Tareas colabora estrechamente con los equipos operacionales integrados de la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. De este modo se presta apoyo y asesoramiento integrados a las misiones.

²⁴ En la actualidad hay seis configuraciones específicas por países (Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona).

²⁵ El ACNUDH se incorporará a la estructura establecida por el PNUD y el Departamento para actuar como coordinador global conjunto en la Sede.

IV. Cuestiones que es preciso abordar

50. La Organización está desarrollando una interpretación común y un enfoque coordinado de la reforma del sector de la seguridad en todo el sistema de las Naciones Unidas y ya desempeña muchas de las funciones descritas en el informe de 2008. No obstante, aún queda mucho por hacer. Se ha constatado que el éxito o el fracaso de las reformas del sector depende del entorno político en que tienen lugar esas reformas. Los casos de Côte d'Ivoire, Liberia, la República Centroafricana, Somalia o Timor-Leste, por ejemplo, muestran que la reforma del sector de la seguridad debe llevarse a cabo en el marco de reformas políticas más amplias que sienten las bases de procesos transformativos, como los diálogos nacionales, las medidas de reconciliación o las iniciativas sobre la justicia de transición. Si faltan estos cimientos, la reforma del sector de la seguridad no será sostenible ni transformativa.

51. El espacio político, el liderazgo y el compromiso son precondiciones y manifestaciones del sentido de identificación nacional, uno de los principios fundamentales señalados en el último informe. Las notas de orientación técnica integrada sobre el sentido de identificación nacional preparadas por el Equipo de Tareas proporcionan una definición clara del concepto y esbozan medidas prácticas para apoyar la reforma del sector de la seguridad sobre la base de ese sentido de identificación. La tarea de asegurar que los procesos de reforma del sector reflejen la función primordial del gobierno anfitrión y, al mismo tiempo, promuevan la inclusión sigue planteando un gran desafío, ya que es necesario que ese sentido de identificación nacional se haga realidad. Es posible que para ello no haya que limitarse a establecer asociaciones con las autoridades formales sino adoptar un planteamiento que abarque a toda la sociedad, prestando especial atención a la participación de la sociedad civil, incluidas las mujeres y los grupos vulnerables y teniendo en cuenta la importante función que cumplen en muchos contextos el sistema de justicia informal y las instituciones encargadas de garantizar la seguridad.

52. En muchos casos, los procesos de reforma del sector de la seguridad son financiados por fuentes externas, lo cual socava la sostenibilidad de esos procesos e impide una identificación plena. En varios casos, como los de Guinea, Liberia y Timor-Leste, se ha constatado que el sentido de identificación nacional también requiere, en la medida de lo posible, la asignación sistemática de recursos nacionales al proceso de reforma por las autoridades presupuestarias y legislativas competentes.

53. El Consejo de Seguridad puede cumplir una función primordial para afianzar el sentido de identificación nacional tomando medidas adicionales para asegurar que en sus mandatos se incorporen de manera más visible las perspectivas de los países de que se trate. Esto puede lograrse si las autoridades nacionales participan de manera más metódica en las deliberaciones sobre los mandatos. La experiencia ha demostrado que el buen resultado de la aplicación de los mandatos del Consejo de Seguridad depende en grado sumo de la medida en que esos mandatos tienen en cuenta las preocupaciones y necesidades de los países.

54. También se ha constatado que la transformación positiva del sector de la seguridad no depende únicamente de la modificación de los distintos componentes del sector, como la policía, el ejército, el control de las fronteras, los servicios de

guardacostas y los servicios para hacer frente a emergencias civiles, cuyo fin es reforzar la capacidad, eficacia y profesionalidad de los proveedores de servicios de seguridad. Cabe destacar un hecho trascendental: la Organización y los Estados Miembros han reconocido finalmente la importancia de las iniciativas sectoriales que transforman el sector y abarcan sus aspectos estratégicos, estructurales y de gobernanza²⁶. Como se señala en la sección anterior, las Naciones Unidas prestan cada vez más asistencia en este ámbito. En muchos casos, la Organización puede tener una ventaja comparativa en relación con otras instituciones asociadas en lo que respecta a prestar un apoyo integral, pero los recursos disponibles para prestar ese apoyo son insuficientes. Por ejemplo, en su examen temático de la reforma del sector de la seguridad y la consolidación de la paz, realizado en 2012, la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz llegaba a la conclusión, con respecto a las actividades de apoyo financiadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, que los recursos asignados a cuestiones conceptuales como la gobernanza o la supervisión institucional eran insignificantes en comparación con los destinados a cuestiones prioritarias prácticas, como los servicios de infraestructura y las actividades de entrenamiento y equipamiento²⁷. También se reconoce cada vez más que la función de las Naciones Unidas en esta esfera es tanto una disciplina bien definida que requiere la aplicación de conocimientos especializados a nivel sectorial como una función integradora, cuya principal justificación es permitir o facilitar la coherencia y la coordinación entre las distintas entidades de las Naciones Unidas y, en algunas circunstancias, con entidades no pertenecientes al sistema que se ocupan de la reforma del sector de la seguridad.

55. Para que, a un nivel elemental, haya confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado y para empezar a subsanar las deficiencias del contrato social, las instituciones de seguridad deben mejorar la calidad de los servicios que prestan a la población. Para ello deben centrarse claramente en el objetivo último de reforzar la seguridad y la protección de los habitantes; ello, a su vez, requiere un diálogo incluyente y la participación de las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres. En consecuencia, el apoyo de las Naciones Unidas a las medidas nacionales de reforma del sector deben seguir contribuyendo a mejorar la seguridad mediante iniciativas de reforma a más largo plazo e impedir la violencia y los conflictos. Al mismo tiempo, ese apoyo debe servir para facilitar la prestación inmediata de servicios de seguridad mediante, por ejemplo, el mantenimiento del orden público a nivel de la comunidad, la administración de justicia y el control de las armas pequeñas y ligeras. Las Naciones Unidas también deben promover la rendición de cuentas para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos que se hayan cometido o se sigan cometiendo de conformidad con las normas internacionales relativas a esos derechos.

56. Para cumplir estos requisitos múltiples, es preciso que las actividades y el apoyo de expertos para la reforma del sector de la seguridad vayan acompañados de medidas respecto de un conjunto más amplio de cuestiones, como el respeto y la protección de los derechos humanos de personas y grupos en situaciones de riesgo,

²⁶ Véase la llamada 10.

²⁷ Según el examen temático de la reforma del sector de la seguridad y la consolidación de la paz, el 93% de los recursos del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz se había asignado a servicios de infraestructura, entrenamiento y equipamiento de los efectivos y apoyo a las operaciones, y solo el 7% se había destinado a la reforma general del sector. El examen puede consultarse en www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/SSR2_web.pdf.

el análisis de la seguridad desde el punto de vista del género, el desarme, la desmovilización y la reintegración, el control de armas pequeñas y ligeras, la participación de la comunidad, la reducción de la violencia armada y la gestión de las finanzas públicas en el sector. También se debe prestar atención a las medidas de lucha contra la corrupción, dados los riesgos que la corrupción entraña para la viabilidad y la sostenibilidad de todas las reformas. El cumplimiento de los mandatos sobre la protección de la población civil depende en gran medida de los progresos a mediano o a largo plazo que se logren para reformar el sector. La reforma efectiva del sector de la seguridad es también fundamental para prevenir, combatir y erradicar la violencia basada en el género, incluida la violencia sexual durante los conflictos.

57. La vigilancia y la evaluación pueden ser tareas sumamente difíciles. Los asociados no siempre reconocen en igual medida el hecho de que un efecto cuantitativo, como el aumento de la confianza individual y colectiva en las instituciones de seguridad, suele ser una labor que requiere tiempo y es difícil de evaluar. No obstante, estos elementos cualitativos suelen ser mucho más importantes que los cambios cuantitativos visibles, medidos, por ejemplo, en función del número de efectivos que reciben entrenamiento o el número de edificios rehabilitados. Las Naciones Unidas deben redoblar sus esfuerzos para reforzar su capacidad de vigilancia y evaluación y asegurar que los enfoques globales que se adopten estén basados en las prioridades de desarrollo de los países y en marcos internacionales más amplios.

58. Las Naciones Unidas suelen ser una de varias instituciones que prestan apoyo a la reforma del sector de la seguridad y han hecho grandes progresos para ampliar y profundizar su colaboración, en particular con las organizaciones regionales y subregionales. Las asociaciones más importantes se han establecido con la Unión Africana y con las comunidades económicas regionales del continente africano, pero se reconoce que se podría hacer mucho más en otras regiones.

59. El tipo de apoyo que se presta ha evolucionado con el tiempo; además, el número y el tipo de instituciones que prestan apoyo a la reforma del sector de la seguridad ha aumentado de manera significativa. Los Estados Miembros que actualmente prestan asistencia en esta esfera son más que hace cinco años, y muchos de ellos fueron anteriormente sus beneficiarios. No obstante, como reconocen los Estados Miembros, incluso en los Foros de Alto Nivel de 2010 y 2012 sobre las Perspectivas Africanas de la Reforma del Sector de la Seguridad, los conocimientos especializados y la experiencia basados en esas asociaciones horizontales no se tienen adecuadamente en cuenta en las deliberaciones sobre políticas ni en las prácticas actuales²⁸. La Iniciativa de las Naciones Unidas sobre la capacidad civil constituye un importante paso adelante y la Organización debe seguir ampliando su reserva de expertos en la reforma del sector. Además, muchas veces han planteado dificultades para atender las solicitudes de servicios técnicos de expertos y recursos. La lista de las Naciones Unidas de expertos en la reforma del sector de la seguridad es una fuente útil diversificada geográficamente de expertos que pueden ser

²⁸ Véase el informe final del Foro de Alto Nivel sobre las Perspectivas Africanas de la Reforma del Sector de la Seguridad, de mayo de 2010, en <http://unssr.unlb.org/Resources/UNSSRPublications/tabid/204/SMID/498/ItemId/113/Default.aspx>.

asignados rápidamente, pero es necesario contar con fondos para optimizar su utilización.

60. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad ha resultado ser un mecanismo de coordinación sumamente eficaz que ofrece una plataforma común para la elaboración y aplicación de distintos marcos normativos y de orientación. El Equipo de Tareas debe reforzar su apoyo a la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno para formular estrategias, programas e iniciativas conjuntas de movilización de recursos. También debe asegurarse de que siga habiendo una relación entre las orientaciones estratégicas y operacionales de la Sede y los resultados que se obtengan sobre el terreno. No obstante los resultados obtenidos hasta ahora, el hecho de que el Equipo de Tareas siga dependiendo totalmente de fondos extrapresupuestarios sigue afectando la sostenibilidad y previsibilidad de su labor, incluido el funcionamiento de su secretaría.

V. Experiencia adquirida y recomendaciones para el futuro

61. En los últimos cinco años, las Naciones Unidas han hecho considerables progresos para subsanar las deficiencias señaladas en el informe de 2008, de acuerdo con las orientaciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Esos progresos incluyen la formulación de orientaciones técnicas y de normas para mejorar el apoyo a los procesos nacionales de reforma del sector de la seguridad y la creación de dependencias especializadas sobre el terreno y en la Sede para responder más eficazmente a las solicitudes de los Estados Miembros y a los mandatos del Consejo de Seguridad. Han mejorado la coherencia y la coordinación en todo el sistema, gracias, entre otras cosas, a los esfuerzos concertados del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad y se han forjado asociaciones con foros de Estados Miembros, instituciones de la sociedad civil y organizaciones subregionales y regionales, incluida la Unión Africana. Los desafíos que hay que enfrentar indican que la Organización, los Estados Miembros y sus asociados deben centrar su atención en una serie de cuestiones de fondo para reforzar más la capacidad de las Naciones Unidas de apoyar de manera integrada las iniciativas nacionales de reforma, como se indica a continuación:

a) El sentido de identificación nacional con los procesos de reforma del sector de la seguridad debe ser incluyente, ya que así aumenta la confianza en las instituciones de seguridad y la legitimidad de esas instituciones y asegura que las medidas que se adopten respondan tanto a los intereses en materia de seguridad como a las necesidades locales. **Por consiguiente, se alienta a los Estados Miembros que hayan emprendido reformas a que tomen firmemente la iniciativa para articular una visión nacional de amplia base sobre la reforma del sector, basada en las necesidades y aspiraciones de la población. Al definir esa visión, los Estados Miembros deberán adoptar un enfoque integrado, participativo y transparente, basado en un diálogo incluyente entre las autoridades a distintos niveles y en todas las ramas del gobierno y las instituciones de seguridad, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil, en particular los grupos de mujeres y los defensores de la infancia y otras instituciones no estatales, y asegurar que ese enfoque siga reflejando y reforzando la función primordial del gobierno anfitrión. Las entidades que forman parte del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la**

Reforma del Sector de la Seguridad están preparados para apoyar estas iniciativas. También es necesario abordar y comprender mejor la función que cumplen las entidades no estatales en el suministro de servicios de seguridad y el apoyo a la reforma del sector en términos más generales.

b) Para que el sentido de identificación nacional sea sustentable, es preciso destinar recursos humanos y financieros al proceso de reforma. **A fin de asegurar la sostenibilidad y viabilidad de las reformas a largo plazo, los Estados Miembros que hayan emprendido un proceso de reformas deberían esforzarse por asignar recursos nacionales a ese proceso en medida suficiente, incluso por conducto de las autoridades legislativas pertinentes. Al mismo tiempo, se alienta también a los asociados internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, a que presten asistencia a corto y a largo plazo al sector de la seguridad, cuando sea necesario y en medida suficiente.**

c) En lo que respecta concretamente a las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz, los mandatos del Consejo de Seguridad y la Asamblea General para las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales ofrecen un punto de partida importante para asegurar la aplicación práctica del principio de identificación nacional. **El Secretario General alienta al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General a dar prioridad a la participación de las entidades nacionales interesadas, desde un principio, en la negociación de los aspectos de las resoluciones que se refieran a la reforma del sector de la seguridad. En particular, es preciso asegurar que las disposiciones relacionadas con la reforma de sector se formulen de tal modo que reflejen mejor las circunstancias específicas de los países de que se trate y los problemas concretos con que estos se enfrentan.**

d) Las condiciones de seguridad en las que actualmente se presta apoyo a los procesos nacionales de reforma cambian rápidamente; ello exige que la Organización modifique o adapte los medios que utiliza para responder a esas amenazas a fin de que las medidas de reforma contribuyan de manera positiva a aumentar la seguridad de la población. **No obstante la importancia que sigue teniendo la tarea de ayudar a los Estados Miembros a reforzar la capacidad y el marco institucional del sector de la seguridad, las Naciones Unidas deberían prestar apoyo principalmente a iniciativas encaminadas a atender las necesidades inmediatas de la población en este ámbito. Es necesario colaborar estrechamente con las autoridades nacionales para ampliar la prestación de servicios de seguridad y, al mismo tiempo, apoyar las iniciativas locales ya tomadas y colaborar con las comunidades para garantizar la seguridad y la protección de la población.**

e) Los resultados positivos de la reforma del sector de la seguridad dependen de la reforma de sus distintos componentes, como la policía, el ejército, los servicios de información estratégica, los organismos de control de las fronteras, el servicio de guardacostas y los servicios para hacer frente a emergencias civiles, entre otros, así como de iniciativas que abarquen todo el sector y que aborden sus aspectos estratégicos, normativos y estructurales. Las Naciones Unidas se encuentran en una situación particularmente apropiada para apoyar esas reformas y suelen tener una ventaja comparativa a nivel de todo el sector. **El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad explorará las posibilidades de reforzar los vínculos entre las iniciativas sectoriales y las**

intervenciones en componentes específicos a fin de adoptar un enfoque más amplio e integrado de las medidas de reforma. Será necesario reforzar la capacidad de apoyar, a un nivel estratégico, reformas que abarquen todo el sector de manera sistémica.

f) Se debería prestar más atención al aumento de la coherencia sobre la base de una interpretación y un enfoque comunes de la función de las Naciones Unidas en el proceso de reforma del sector de la seguridad y de sus componentes, y teniendo precisamente en cuenta esa función, tanto en la Organización como en las relaciones con sus asociados bilaterales y multilaterales. **El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad elaborará un programa de capacitación y sensibilización para todo el sistema, incluso sobre las notas de orientación técnica integrada. Estas iniciativas se emprenderán a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas y se adaptarán a los distintos grupos a los que estén dirigidas, incluido el personal directivo superior. En la esfera conexas y específica de la reforma del sector de la defensa, se procurará, en particular, que la política de las Naciones Unidas sobre esta cuestión se aplique en el contexto más amplio de la reforma del sector de la seguridad y como parte integrante de esa reforma. A este respecto, la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad, como cuestión prioritaria y en estrecha coordinación con la Oficina de Asuntos Militares del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz hará un examen de las necesidades específicas de las misiones, elaborará notas de orientación y proporcionará capacitación al personal sobre el terreno. Se dará amplia difusión a la política de diligencia debida en materia de derechos humanos, que se aplicará para asegurar la sostenibilidad y el fortalecimiento de la capacidad nacional de hacer frente a las violaciones de derechos humanos en el marco del proceso de reforma.**

g) La comunidad internacional ha constatado que la reforma del sector de la seguridad es una disciplina bien definida y una función integradora, y que la labor de las Naciones Unidas en esta esfera de vital importancia consiste en obtener resultados en ambas esferas. No obstante, aún queda mucho por hacer para articular y facilitar la función integradora de las Naciones Unidas. **Es necesario establecer dependencias de reforma del sector de la seguridad en las misiones de las Naciones Unidas o en los equipos de las Naciones Unidas en países con determinadas configuraciones, para permitir el cumplimiento de esta doble función. Por tratarse de una función estratégica, la reforma del sector de la seguridad debería considerarse parte integral de la función de buenos oficios de los representantes especiales del Secretario General.**

h) Es preciso vincular mejor la reforma del sector de la seguridad a otras esferas de importancia crítica, como la reducción de la violencia armada, el control de las armas pequeñas y ligeras, el desarme, la desmovilización y la reintegración, la gestión de las finanzas públicas en el sector, el respeto y la protección de los derechos humanos de personas y grupos en situaciones de riesgo, el análisis de la seguridad desde el punto de vista del género y las medidas para prevenir, combatir y erradicar la violencia basada en el género, incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos. **El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad formulará orientaciones sobre cómo integrar las esferas pertinentes desde el punto de vista normativo y operacional o cómo vincularlas al enfoque de las Naciones Unidas en este ámbito. Las Naciones Unidas también**

se ocuparán de ayudar a los Estados Miembros a formular programas de reforma del sector de la seguridad que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y las niñas, de conformidad con la nota de orientación sobre medidas de reforma en las que se tengan en cuenta las cuestiones de género. También se prestará atención a la elaboración de planes de capacitación, códigos de conducta y doctrinas operacionales para evitar la violencia sexual y basada en el género, en estrecha colaboración con los ministerios pertinentes y las entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de la salud reproductiva, la violencia basada en el género y cuestiones conexas, incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos.

i) La creciente complejidad de los procesos de reforma del sector de la seguridad y las relaciones recíprocas entre las medidas de reforma y otras esferas exige la armonización de capacidades y recursos. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad tiene una función especial que cumplir para ayudar a las entidades de las Naciones Unidas, a nivel de los países, a diseñar y ejecutar programas conjuntos que tengan en cuenta las prioridades nacionales. **El Equipo de Tareas asesorará a las entidades de las Naciones Unidas que tengan una presencia sobre el terreno, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz, las misiones políticas especiales y los equipos de las Naciones Unidas en los países, en materia de estrategias y programas conjuntos e iniciativas concertadas para la movilización de recursos, a fin de reforzar la coordinación y la eficacia de los servicios en los países, de conformidad con la política integrada de evaluación y planificación y los marcos nacionales. Esas iniciativas deberían abarcar tanto las reformas institucionales a largo plazo como las necesidades inmediatas de la población en materia de seguridad y protección. A fin de fortalecer la coordinación y la coherencia, se considerarán medidas prácticas para utilizar en el futuro, en apoyo de esas estrategias y programas conjuntos, los mecanismos de financiación existentes de los miembros del Equipo de Tareas, incluido el Fondo para la Consolidación de la Paz.**

j) La evaluación de los efectos de los programas de reforma del sector de la seguridad es un proceso complejo que está vinculado intrínsecamente con el sentido de identificación nacional. Por consiguiente, los marcos de vigilancia y evaluación, incluidos los indicadores, parámetros de referencia, metas y objetivos en materia de reforma deben coincidir con los marcos generales de planificación de los países en las esferas de la seguridad, la consolidación de la paz, la justicia de transición y los planes de desarrollo, y evidentemente deben incluir una evaluación de los efectos de las intervenciones relacionadas con la reforma del sector en lo que se refiere al género, la protección de los civiles y otras esferas conexas. **Es imperativo que los Estados Miembros y el Equipo de Tareas Interinstitucional para la Reforma del Sector de la Seguridad refuercen más los criterios generales de vigilancia y evaluación para la reforma del sector de la seguridad, teniendo en cuenta el nuevo pacto (“New Deal”) para el compromiso en Estados frágiles. Es importante que, a este respecto, se sigan teniendo en cuenta las dificultades que entraña cuantificar los resultados y las repercusiones en esta esfera, y al mismo tiempo mantener la flexibilidad y adoptar una perspectiva a largo plazo. Los miembros del Equipo de Tareas también se asegurarán de que las actividades de planificación, ejecución, vigilancia y evaluación de las Naciones Unidas relacionadas con la reforma del sector concuerden claramente con las**

prioridades sectoriales en materia de seguridad consignadas en los marcos de planificación nacionales, como la seguridad, la justicia de transición y el desarrollo.

k) La vigilancia de la situación de los derechos humanos ha resultado ser de importancia crítica para determinar los factores de riesgo institucionales y asegurar que las estrategias de reforma del sector garanticen el pleno respeto de esos derechos y la rendición de cuentas por parte de las instituciones de seguridad objeto de reformas. **En los casos en que las Naciones Unidas tengan ese mandato, los resultados de la vigilancia de la situación de los derechos humanos deben integrarse en la planificación de las reformas del sector de la seguridad para garantizar que las personas sean los beneficiarios últimos y directos de las medidas de reforma.**

l) Las asociaciones son fundamentales para asegurar que se faciliten los servicios de expertos, los recursos y el apoyo político necesarios para respaldar las iniciativas internacionales y nacionales de reforma del sector de la seguridad. El Secretario General acoge con beneplácito la aprobación por los Estados miembros de la Unión Africana del primer marco normativo continental sobre la reforma del sector. También es alentador que la Unión Africana y las Naciones Unidas hayan establecido una asociación estratégica para aplicar ese marco con el apoyo de la Unión Europea y otros donantes. Este podría ser un modelo útil para la formulación de normas y el establecimiento de asociaciones con otras organizaciones regionales y subregionales. **Las entidades de las Naciones Unidas, en el marco del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad colaborarán estrechamente con las organizaciones regionales y subregionales para apoyar la elaboración de marcos en los que estén reflejadas las perspectivas regionales y se tengan en cuenta las cuestiones de seguridad transnacionales, y que ayuden a establecer sectores de seguridad profesionales y responsables, tal como se ha pedido. El Secretario General alienta a las entidades de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros a que sigan estableciendo esas asociaciones y colaboren estrechamente con las redes de la sociedad civil, los grupos de análisis y otras entidades para asegurar que las buenas prácticas y la experiencia adquirida se apliquen de manera sistemática para mejorar el apoyo a la reforma del sector de la seguridad.**

m) Las iniciativas tomadas por los Estados Miembros, como la creación del Grupo de Amigos de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad, con los auspicios del Gobierno de Eslovaquia, y el Foro de Alto Nivel sobre las Perspectivas Africanas de la Reforma del Sector de la Seguridad, copresidido por Nigeria y Sudáfrica, constituyen foros importantes para entablar un diálogo incluyente con el sistema de las Naciones Unidas. **El Secretario General insta a los Estados Miembros, en particular a la Comisión para la Consolidación de la Paz y al Grupo de Amigos de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad, a que sigan desplegando esfuerzos y facilitando los debates estratégicos sobre el fortalecimiento del enfoque de las Naciones Unidas en esta esfera de importancia crítica.**

n) Los amplios conocimientos y la vasta experiencia en la reforma del sector de la seguridad que han acumulado muchos Estados Miembros merece ser compartida, incluso mediante la intensificación de los intercambios Sur-Sur. **Sería importante que la Organización utilizara activamente la plataforma en línea**

CAPMATCH y explorara la posibilidad de vincular las listas existentes, incluida la lista de las Naciones Unidas de expertos en reforma del sector de la seguridad. El Secretario General alienta a los Estados Miembros a utilizar la lista y a facilitar recursos financieros y técnicos para permitir la asignación de esos expertos.

o) El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad y su secretaría, la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se han convertido claramente en fuentes importantes de conocimientos especializados sobre la cuestión. No obstante, las capacidades y recursos asignados actualmente siguen siendo insuficientes, dado el alcance de las funciones encomendadas y de las solicitudes que se formulan. Por consiguiente, es necesario que la Organización refuerce la capacidad de esas entidades para que puedan cumplir sus mandatos operacionales y, en particular, refuercen su apoyo sobre el terreno. **El Secretario General insta a los Estados Miembros a asegurar que el Equipo de Tareas y su secretaría cuenten con los recursos necesarios para cumplir la función que se les ha confiado para promover la adopción de un enfoque eficaz, coherente y bien coordinado en esta esfera de importancia primordial.**

VI. Conclusiones

62. El informe de 2008 sobre la reforma del sector de la seguridad se basaba en el reconocimiento de que, si bien las Naciones Unidas prestaban apoyo a las iniciativas de los países, no se contaba con la metodología, los recursos y la capacidad necesarios, y faltaban los principios, normas y orientaciones comunes para apoyar los procesos de reforma aplicando el mismo enfoque en todo el sistema. El informe contenía varias recomendaciones para subsanar esas deficiencias que se referían principalmente a la formulación de normas, las funciones operacionales, el establecimiento de asociaciones y el aumento de la coherencia.

63. Actualmente, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General reconocen que la reforma del sector de la seguridad es un componente esencial de las actividades de la Organización en la esfera del mantenimiento y la consolidación de la paz y el desarrollo. La creación y consolidación del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad ha sido un logro importante que ha servido para idear mecanismos y formular políticas y directrices para establecer una base común de principios y normas para las Naciones Unidas y sus asociados. Se han establecido dependencias de reforma del sector de la seguridad sobre el terreno y en la Sede que han permitido responder mejor al número creciente de solicitudes de apoyo de los Estados Miembros y a los mandatos del Consejo de Seguridad. Esas dependencias prestan un amplio y variado apoyo en esferas relacionadas con la reforma del sector, en particular el análisis y evaluación de las necesidades, el desarrollo de la capacidad de gobernanza y supervisión y el apoyo directo a diversos componentes del sector de la seguridad. La elaboración de una lista de las Naciones Unidas de expertos en reforma del sector de la seguridad ha permitido prestar servicios especializados en forma rápida y flexible para atender nuevas solicitudes, algunas de ellas complejas. También se han establecido mecanismos para el diálogo sobre cuestiones de política, y las asociaciones con organizaciones regionales, Estados Miembros, redes de la sociedad civil y otras partes interesadas importantes se fortalecen en forma constante.

64. Estos logros han permitido que la Organización centre cada vez más sus esfuerzos en prestar a las autoridades nacionales un apoyo integral y coordinado para la reforma del sector de la seguridad sobre la base de principios y orientaciones comunes. En este informe, en particular en las recomendaciones contenidas en la sección V *supra*, se señala cómo pueden las Naciones Unidas, los Estados Miembros y las instituciones asociadas prestar más apoyo a la reforma del sector, mediante iniciativas para promover un sentido de identificación nacional incluyente y sostenible, fomentar el suministro de servicios de seguridad, desarrollar la capacidad de reforma de manera que las iniciativas para la reforma del sector en general y de sus componentes específicos estén mejor vinculadas entre sí, ampliar y profundizar la colaboración, fomentar el diálogo y el intercambio de conocimientos y mejorar la coherencia y la coordinación a nivel interinstitucional.

65. El Secretario General tiene la certeza de que si las Naciones Unidas ponen en práctica estas recomendaciones, conjuntamente con los Estados Miembros y otros asociados, la Organización estará aun en mejores condiciones de prestar apoyo a instituciones de seguridad que sean eficientes y responsables, capaces de garantizar la seguridad de los Estados y la sociedad y, en último término, de fortalecer la paz, la seguridad y el desarrollo para todos.
