



Consejo de Seguridad

Distr. general
15 de marzo de 2022
Español
Original: inglés

Refuerzo de la reforma del sector de la seguridad

Informe del Secretario General

Resumen

Sobre la base de las prioridades de la iniciativa Acción por el Mantenimiento de la Paz y Nuestra Agenda Común, en el presente informe se destacan las lecciones aprendidas y las recomendaciones correspondientes a determinadas esferas del apoyo de las Naciones Unidas e internacional a la reforma del sector de la seguridad.

En la sección I se exponen los antecedentes y el contexto global en el que se lleva a cabo la reforma del sector de la seguridad.

En la sección II se reflexiona sobre los principios prioritarios del apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad, entre los que se encuentran: a) la titularidad nacional inclusiva; b) la primacía de las soluciones políticas; y c) un enfoque centrado en la gobernanza en todas las fases de la reforma, incluidas las evaluaciones, la planificación, la programación y la valoración.

En la sección III se examina la práctica de emprender la reforma del sector de la seguridad en entornos afectados por conflictos, centrándose en las coyunturas y los mecanismos clave de reforma en los que participan las Naciones Unidas, como a) la mediación y los procesos de paz; b) el apoyo a los arreglos de seguridad temporales y de transición; c) los marcos nacionales de política y planificación para la reforma del sector de la seguridad; y d) la coordinación del apoyo internacional para la reforma del sector de la seguridad.

En la sección IV se examina la experiencia de apoyo a la reforma del sector de la seguridad en el contexto del sostenimiento de la paz y la transición de las operaciones de paz a los equipos de las Naciones Unidas en los países, que prosiguen el apoyo a las reformas clave necesarias para promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En ese contexto, se analizan en el informe los principales retos para asegurar una sólida financiación nacional e internacional de la reforma del sector de la seguridad que se ajuste a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En la sección V se exponen las prioridades clave con miras a aumentar la participación significativa de las mujeres en el sector de la seguridad y reforzar el papel de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género.



I. Introducción

1. En sus resoluciones [2151 \(2014\)](#) y [2553 \(2020\)](#), el Consejo de Seguridad puso de relieve la importancia de que las Naciones Unidas, incluso mediante sus operaciones de mantenimiento de la paz y misiones políticas especiales, ayudasen a los Gobiernos nacionales que lo solicitasen a reforzar la gobernanza del sector de la seguridad y desarrollar instituciones de seguridad que fueran responsables, profesionales, inclusivas, representativas, accesibles y transparentes, respetaran plenamente los derechos humanos y el estado de derecho y respondieran a las necesidades de su población, incluidas las minorías, las mujeres y las niñas.

2. Después de los dos informes del Secretario General sobre el tema ([A/62/659-S/2008/39](#) y [A/67/970-S/2013/480](#)), en el presente informe, el Secretario General ofrece al Consejo de Seguridad información actualizada con respecto a las actividades destinadas a reforzar la participación de la Organización en la reforma del sector de la seguridad y expone su visión sobre las medidas que aún hay que tomar para adaptar la labor de la Organización a las necesidades, los desafíos y las oportunidades actuales, de conformidad con las prioridades de su iniciativa de Acción por el Mantenimiento de la Paz y Nuestra Agenda Común ([A/75/982](#)).

II. Reflexión sobre los principios básicos del apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad

3. Las lecciones aprendidas durante el pasado decenio de actuación de las Naciones Unidas en contextos de fragilidad del Estado han demostrado que, incluso con recursos nacionales y extranjeros considerables, los países raramente logran realizar una transición fluida desde la confusión tras el conflicto hasta la paz y la estabilidad. Unas instituciones de seguridad robustas que ofrezcan protección a todos los grupos de la sociedad son un requisito indispensable para lograr una estabilidad auténtica y únicamente pueden edificarse sobre un cimiento de integridad, rendición de cuentas y transparencia. Estos valores no solo deben orientar las actividades oficiales de las entidades del sector de la seguridad, sino también arraigar en las relaciones de poder oficiales que impulsan la adopción de decisiones por parte de las autoridades. Este tipo de procesos de reforma son complejos y requieren un enfoque sistémico, además de implicación, colaboración y planificación políticas duraderas, por lo que deben constituir una parte integral de estrategias de consolidación de la paz y desarrollo más amplias.

4. La emergencia climática, las crisis sanitarias mundiales, la renovada proliferación de los conflictos armados, los niveles de migración sin precedentes, la manipulación de los medios de comunicación, la desigualdad de género y la revolución digital influyen directamente en la seguridad de las personas dentro de las fronteras y a través de ellas. Los Gobiernos y las organizaciones se esfuerzan por adaptarse a la evolución de los conceptos de seguridad y, con demasiada frecuencia, siguen empleando enfoques compartimentados, que habitualmente están centrados en las fuerzas armadas. La seguridad nacional debe entenderse en términos amplios y multidimensionales, lo que también tendrá consecuencias cuando se consideren las fuentes de financiación.

5. Los principios clave que debían guiar el enfoque de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad se indicaron en el informe del Secretario General de 2008 ([A/62/659-S/2008/39](#)). Si bien esos principios siguen siendo válidos hoy, es necesario reflexionar sobre ellos a la luz de la experiencia y las lecciones aprendidas en el decenio transcurrido. Destacan tres principios orientadores: a) el principio de la titularidad nacional inclusiva centrada en la participación y representación

significativas de las comunidades locales, las mujeres, los jóvenes y la sociedad civil; b) el principio de la primacía de la política; y c) el principio de un enfoque centrado en la gobernanza que ancle las acciones de la Organización en los valores de las Naciones Unidas.

Titularidad nacional inclusiva

6. El principio de titularidad nacional de la reforma del sector de la seguridad es fundamental. El Consejo de Seguridad ha reconocido importantes elementos de titularidad nacional de la reforma del sector de la seguridad¹. Sin embargo, el desarrollo de una titularidad nacional inclusiva de las reformas sigue siendo un reto persistente cuando estas parten de limitadas alianzas políticas y solo se apoyan en ellas. Es fundamental que la titularidad nacional se refuerce a través de un enfoque ascendente complementario que utilice consultas con las comunidades locales y un diálogo inclusivo. En lugar de ser acontecimientos singulares, estos esfuerzos deben constituir mecanismos fundamentales para la reforma del sector de la seguridad, a través de los cuales se pueda mejorar el consenso inclusivo a lo largo del tiempo. También debería invertirse más en la creación de capacidades gubernamentales de coordinación y consulta, la presupuestación de seguridad nacional y el seguimiento y evaluación de las reformas².

Primacía de la política en la reforma del sector de la seguridad

7. La reforma del sector de la seguridad debe entenderse ante todo como un asunto político. Ha de apoyar, y tener en cuenta, procesos políticos nacionales más amplios que incluyan a todos los sectores de la sociedad, como reconoció el Consejo de Seguridad en su resolución [2553 \(2020\)](#).

8. Los cambios en la forma de gobernar y organizar el sector de la seguridad provocarán inevitablemente modificaciones de la distribución del poder y los recursos, no solo en las instituciones nacionales, sino también en la sociedad, incluidas las modificaciones de las dinámicas entre hombres y mujeres. Por lo tanto, es importante que las reformas se lleven a cabo mediante el diálogo y los acuerdos nacionales, al tiempo que se procura una distribución más equitativa del poder y los recursos, incluso mediante cambios negociados en la composición y la arquitectura de las instituciones de seguridad a todos los niveles. Si bien la creación de capacidades es importante, incluida la que se produce a través de la facilitación de oportunidades para las reformas, es vital entender el papel político y económico de las instituciones desde la perspectiva de los diferentes actores y comunidades.

Enfoque centrado en la gobernanza

9. La gobernanza del sector de la seguridad conlleva una serie de normas sociales, a menudo vinculadas a la cultura y a la historia tanto como a las leyes oficiales, que rigen la forma de entender, organizar, proporcionar y percibir la seguridad. Si las reformas del sector de la seguridad descuidan las normas imperantes que conforman

¹ En su resolución [2151 \(2014\)](#), el Consejo de Seguridad señaló que la titularidad y el liderazgo nacionales de la reforma del sector de la seguridad se reflejaban en elaborar un concepto nacional inclusivo de la reforma del sector de la seguridad, coordinar la aplicación de ese concepto, dedicar recursos nacionales a las instituciones de seguridad nacional, y observar los efectos del proceso de reforma del sector de la seguridad.

² DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, *Enhancing Multilateral Support for Security Sector Reform: A Mapping Study covering the United Nations, the African Union, the European Union, and the Organisation for Security and Co-operation in Europe* (Ginebra, 2018).

la gobernanza del sector de la seguridad y se centran únicamente en los enfoques técnicos de la seguridad, carecen de eficacia.

10. La aplicación de los principios de una adecuada gobernanza del sector de la seguridad está relacionada con el fortalecimiento de la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la participación, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, y la capacidad de respuesta a las necesidades de la población en todos los niveles de gobierno. Estos principios están alineados con las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 y contribuyen a la implementación general de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

11. La gobernanza del sector de la seguridad facilita una amplia comprensión de los mecanismos y prácticas de seguridad en un contexto determinado. Es posible que algunos mecanismos que son eficaces con miras a hacer frente a las amenazas para la seguridad local no sean reconocidos como parte del sector de la seguridad, si bien pueden presentar oportunidades viables para reforzar la cooperación con las instituciones de seguridad del Estado. Reconocer el valor de los arreglos locales puede ayudar a trazar una vía sostenible hacia la ampliación de la autoridad estatal legítima y la evolución de una arquitectura de seguridad nacional más inclusiva.

12. La gobernanza del sector de la seguridad también pone de relieve el papel y los incentivos de diversos agentes más allá de las instituciones de seguridad estatales, como los agentes de seguridad privados, informales y tradicionales, incluidos los ancianos, los líderes religiosos y los grupos armados. Cuando corresponda, la posible participación de estos grupos debe evaluarse en función de consideraciones relacionadas con la diversidad y la representación.

13. En consonancia con el llamamiento a la acción del Secretario General en favor de los derechos humanos y Nuestra Agenda Común, la reforma del sector de la seguridad debe situar los derechos humanos en el centro de las actividades, utilizando al mismo tiempo un enfoque que responda a las cuestiones de género para considerar todos los aspectos de la reforma del sector de la seguridad. El cumplimiento demostrable de los derechos humanos es un indicador clave de la profesionalidad de las fuerzas de seguridad y del ejercicio de un mando responsable. Sin ese cumplimiento, los sectores de la seguridad no se ganarán la confianza de la población y la consecuencia será la inseguridad, no la seguridad. La integración de los derechos humanos en las actividades de reforma del sector de la seguridad abarca cuestiones que están relacionadas con la reforma estructural o institucional, el ejercicio del mando y el control y la conducta individual de las fuerzas de seguridad. Algunos ejemplos son la selección y el escrutinio transparentes y justos del personal, la lucha contra la discriminación dentro de las instituciones de seguridad, la formación y la regulación de las operaciones, y el fortalecimiento de los marcos de rendición de cuentas. Es importante que las instituciones de seguridad cuenten con expertos en derechos humanos que presten apoyo al cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en la práctica. Al mismo tiempo, es crucial que se produzca una sólida coordinación de la reforma del sector de la seguridad con las iniciativas nacionales de justicia de transición.

Recomendación 1

A pesar de que los Estados Miembros y los profesionales están de acuerdo en que la reforma del sector de la seguridad debe ponerse siempre al servicio de las soluciones políticas, en la práctica los planteamientos suelen ser de carácter técnico. Las Naciones Unidas seguirán incrementando su apoyo a los enfoques políticos de la reforma y la gobernanza del sector de la seguridad mediante la elaboración, a través del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma

del Sector de la Seguridad, de una breve política para todo el sistema sobre el tema.

III. Reforma del sector de la seguridad en entornos afectados por conflictos

14. En su resolución 2553 (2020), el Consejo de Seguridad reafirmó la importancia de la reforma del sector de la seguridad con miras a consolidar y sostener la paz, incluso mediante la prevención de los conflictos, y estabilizar y reconstruir los Estados después de un conflicto. Para que la reforma del sector de la seguridad desempeñe ese papel clave, es necesario que se enfoque de forma significativa desde el principio. En el contexto de la solución de conflictos, los conciliadores y mediadores pueden tener que resistir la tentación de hacer que las partes firmen un acuerdo rápido, pero insuficientemente explícito, que deje demasiadas disputas sin resolver. Si bien es comprensible el atractivo de un progreso rápido en situaciones graves, la experiencia ha demostrado que esos acuerdos apresurados pueden derrumbarse fácilmente cuando se requieren nuevos pasos hacia un compromiso concreto o una división de poderes, en particular en lo que respecta al sector de la seguridad.

15. En la actualidad, la participación de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad después de los conflictos está condicionada en gran medida por los resultados de los procesos de mediación y de paz, que suelen dejar demasiadas disputas relacionadas con la seguridad sin resolver y a menudo establecen arreglos temporales fragmentarios para ganar tiempo. Los mandatos del Consejo de Seguridad que posteriormente solicitan a las operaciones de paz que “apliquen” los acuerdos de paz pueden resultar ineficaces cuando no existen los fundamentos políticos para dicha aplicación. Por lo tanto, el establecimiento de bases políticas sólidas para la reforma del sector de la seguridad debe guiar las consideraciones sobre el establecimiento de prioridades, la secuencia y el contenido del apoyo prestado por las Naciones Unidas, y debe fundamentar la coordinación internacional del apoyo al sector de la seguridad.

Mediación y procesos de paz

16. Durante el decenio transcurrido, los acuerdos de paz normalmente han incluido disposiciones rudimentarias sobre la reforma del sector de la seguridad. No obstante, en lugar de indicar los contornos iniciales de la arquitectura de seguridad y los arreglos de gobernanza a largo plazo que redefinirían las estructuras de poder, a menudo solo establecen mecanismos que deberían empezar a afrontar esas lagunas³. Las experiencias de Libia, Malí y Sudán del Sur ponen de manifiesto los retos políticos que conlleva llegar a un acuerdo sobre disposiciones de reforma significativas, a medida que aumenta la presión para concluir acuerdos de paz que pongan fin al daño a los civiles causado por el conflicto. Estos acuerdos pueden ser meros arreglos de alto el fuego que requieren el uso específico de los buenos oficios y el asesoramiento técnico en favor de las partes para lograr avances con respecto a su futura arquitectura de seguridad o un plan de transición de seguridad a más largo plazo.

17. En el Acuerdo para la Paz y la Reconciliación en Malí de 2015 se pedían reformas integrales del sector de la seguridad, ancladas en los principios de inclusividad, representación y unidad de mando de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses. Lo que quedó sin resolver fueron las demandas regionales

³ DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, *Provisions on SSR and DDR in Peace Agreements* (Ginebra 2020).

internas de descentralización y diversificación de las fuerzas de seguridad, incluido el establecimiento de una policía territorial en las regiones, y el redespigie en el norte de unidades del ejército más pequeñas y reconstituidas, de diferente composición étnica.

18. En lugar de abordar esas cuestiones fundamentales pendientes sobre los arreglos de seguridad durante la mediación, el acuerdo las transfirió a los órganos técnicos y a un mecanismo de aplicación para su consideración. La Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) recibió el mandato de apoyar el establecimiento de mecanismos específicos, a saber, una comisión de desarme, desmovilización y reintegración y un consejo nacional para la reforma del sector de la seguridad. Esa tarea requirió tres años de trabajo. A pesar de los significativos esfuerzos de la MINUSMA, sigue pendiente el acuerdo sobre la aplicación de las reformas institucionales, de seguridad y de defensa previstas en el acuerdo de paz, así como sobre una estrategia nacional de seguridad.

19. El Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur de 2018 trató los requisitos de la reforma del sector de la seguridad en términos generales en el capítulo sobre el alto el fuego permanente y los arreglos de seguridad de transición, pero dejó la elaboración de planes de reforma detallados a un organismo técnico. Gracias a los buenos oficios y el asesoramiento de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS), la Junta de Examen Estratégico de la Defensa y la Seguridad creada de conformidad con el acuerdo de paz ha avanzado lentamente en el debate sobre elementos de la visión de la reforma del sector de la seguridad.

20. En Libia, el Acuerdo Político Libio alcanzado en 2015 se centró en los acuerdos de reparto del poder político, mientras que los arreglos de seguridad se mantuvieron en el nivel de principios, como el control civil democrático y el monopolio estatal sobre el ejército y la policía. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) recibió el mandato del Consejo de Seguridad de ayudar a fomentar la capacidad y promover la reunificación de las instituciones de seguridad de Libia. En apoyo del proceso de Berlín, la UNSMIL facilitó un diálogo intralibio que incluía las vías política, de seguridad y económica. Este triple enfoque reconoce que las cuestiones políticas, de seguridad y económicas son independientes y deben tenerse en cuenta en una solución más amplia para el conflicto en Libia.

Recomendación 2

Dado que el sector de la seguridad suele proporcionar el acceso más directo a los resortes del poder, los arreglos de seguridad a largo plazo se encuentran en el centro de las disputas políticas en muchos conflictos. En el proceso de pacificación, si se evita la cuestión de los arreglos institucionales en el sector de la seguridad se corre el riesgo de reavivar el conflicto. Es vital que los mediadores dialoguen activamente no solo con los dirigentes políticos civiles, sino también con los agentes de la seguridad, que a menudo ejercen una significativa influencia política.

Recomendación 3

La prioridad de la participación de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad es la facilitación del diálogo político sobre arreglos de gobernanza de la seguridad sostenibles, sensibles a las cuestiones de género y a largo plazo, proporcionando asesoramiento en las primeras fases de un proceso de mediación sobre la elaboración, la planificación y las modalidades de aplicación de la reforma del sector de la seguridad, incluso en contextos en los que otros agentes dirigen esos esfuerzos de mediación. Los mediadores pueden

caer en la tentación de otorgar prioridad a los acuerdos a corto plazo en lugar de a la asignación del acceso a las instituciones de seguridad y su control. Es importante que las partes y los mediadores tengan en cuenta los costos de aplazar esos acuerdos a más largo plazo.

Recomendación 4

Para reforzar el papel de las Naciones Unidas en el asesoramiento sobre la reforma del sector de la seguridad en el contexto de los procesos de paz, la Organización seguirá impulsando la integración entre las capacidades políticas, del sector de la seguridad y de mediación específicas en la Sede y en los países, mediante el análisis y la planificación compartidos de la reforma del sector de la seguridad. Continuará reforzándose la cooperación con asociados clave, como las organizaciones regionales, en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad y la mediación.

Recomendación 5

Las inversiones a medida en capacidades de seguridad, el diálogo político y la consecución de acuerdos inclusivos de seguridad han demostrado ser indispensables para una reforma sostenible del sector de la seguridad. Las iniciativas que fomentan la confianza entre las instituciones de seguridad y las comunidades locales y que incrementan las capacidades de las instituciones a todos los niveles para responder a las necesidades locales de seguridad y humanitarias, pueden hacer avanzar el diálogo político y preparar el terreno para una reforma más amplia del sector de la seguridad.

Arreglos de seguridad temporales y de transición

21. En el contexto de los procesos de paz, se suelen plantear exigencias de transformar la gobernanza y los arreglos institucionales en el sector de la seguridad. Estas exigencias pueden expresarse como llamamientos a la integración de los antiguos grupos armados en las estructuras de seguridad y defensa. También son comunes las exigencias de una mejor representación de las comunidades locales o étnicas en las instituciones de seguridad nacional. Inmediatamente después de un conflicto, las cuestiones sobre el alcance, las normas necesarias y las condiciones de la integración y la futura gobernanza del sector de la seguridad suelen quedar sin resolver. En cambio, durante ese período, la atención suele centrarse en arreglos de seguridad transitorios y *ad hoc*, que tienen un impacto limitado.

22. La situación del proceso de paz de Malí es un ejemplo de ello. Los avances en la reforma del sector de la seguridad y en la integración de los grupos armados en las fuerzas de seguridad y defensa malienses han sido un requisito previo para el compromiso de los movimientos firmantes con el desarme, la desmovilización y la reintegración. Sin embargo, mientras no se llegaba a un acuerdo sobre esas cuestiones, se elaboró un proyecto piloto para el redespiegue progresivo de unidades militares y de seguridad conjuntas en las tres regiones del norte, Gao, Kidal y Tombuctú. En 2021, seis años después de la firma del acuerdo de paz, solo se había integrado en las Fuerzas de Defensa y de Seguridad Malienses alrededor del 50 % del número acordado de excombatientes que estaba previsto que participaran en el proyecto piloto.

23. En Sudán del Sur, aprovechando las lecciones de anteriores esfuerzos de reforma del sector de la seguridad, la comunidad internacional ha sido más cauta en su apoyo a la aplicación de los arreglos de seguridad de transición descritos en el Acuerdo Revitalizado de 2018. La UNMISS ha seguido participando en la facilitación del diálogo y proporcionando un discreto asesoramiento técnico sobre una visión de

seguridad nacional. La comunidad internacional también ha sido coherente en sus mensajes de que el apoyo internacional a la reforma del sector de la seguridad solo puede basarse en una visión nacional inclusiva de la reforma del sector de la seguridad, en conjunción con una inversión mayor y transparente de los recursos nacionales en las instituciones de seguridad.

Recomendación 6

El apoyo intensivo a los arreglos de seguridad de transición y *ad hoc*, más allá de las medidas de confianza de bajo perfil, apenas ha servido como puente hacia arreglos de seguridad a más largo plazo. La inversión de recursos en este tipo de arreglos también puede afectar negativamente a los incentivos de los agentes para alcanzar acuerdos sostenibles y puede contribuir a la fragmentación del panorama de la seguridad a medida que vayan surgiendo más grupos que quieran beneficiarse de los arreglos. Esta lección resalta la primacía del compromiso político de las Naciones Unidas para lograr acuerdos duraderos de reforma y gobernanza del sector de la seguridad entre las partes. Las Naciones Unidas reforzarán su capacidad de asesorar sobre modelos de reforma del sector de la seguridad, incluido lo relativo a la elaboración de procesos, las evaluaciones de las repercusiones en los gastos y los plazos. La Organización obtendrá más conocimientos y lecciones aprendidas de diversas experiencias nacionales y fortalecerá las capacidades de las Naciones Unidas y nacionales para la planificación estratégica de la reforma del sector de la seguridad.

Marcos nacionales de políticas y planificación

24. Desde hace mucho tiempo, las políticas y estrategias de seguridad nacional han sido el distintivo de la titularidad nacional de la reforma del sector de la seguridad. Estas políticas y estrategias son una indicación estratégica para las partes interesadas externas y están destinadas mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de forma interna. También constituyen la articulación colectiva de lo que un país y sus pueblos defienden como sus valores de seguridad. La titularidad también se expresa a través de las disposiciones constitucionales y las leyes que rigen el sector de la seguridad, incluidas la supervisión y rendición de cuentas. El apoyo a la elaboración de una visión nacional inclusiva para el sector de la seguridad ha sido una parte fundamental la participación de las Naciones Unidas en la reforma del sector de la seguridad durante el decenio transcurrido.

25. Los conflictos, la inseguridad y la violencia se manifiestan de forma única en cada contexto, lo que requiere respuestas únicas. Los marcos de seguridad de titularidad nacional ofrecen la oportunidad de trasladar los principios generales de la reforma del sector de la seguridad y el estado de derecho a las condiciones y necesidades locales. No obstante, un examen de los marcos en contextos de conflicto revela que esos documentos suelen mostrar un nivel muy reducido de sensibilidad a los conflictos o perspectiva de género.

26. Las divisiones sociales, la competencia en el acceso a los recursos del Estado y la falta de voluntad de afrontar los riesgos estructurales y los factores de conflicto en el sector de la seguridad son obstáculos clave para la elaboración de marcos de seguridad inclusivos y significativos en entornos afectados por conflictos. Los plazos ajustados, a menudo impuestos por donantes que no están dispuestos a prestar apoyo en ausencia de marcos nacionales de planificación, favorecen inadvertidamente los documentos técnicos elaborados por expertos extranjeros en lugar de un diálogo y unas consultas de amplia base. De forma más general, en contextos de conflicto activo, los marcos de reforma del sector de la seguridad nacional no deberían servir de justificación para programas de creación de capacidades e instituciones de

seguridad con apoyo internacional que se adelanten a los avances en el diálogo político y las reformas sociales y económicas.

27. Los marcos nacionales suelen mostrar escasa consideración por el contexto político, económico, social, cultural o institucional en el que se sitúan. En situaciones en las que las comunidades no han experimentado la protección de las fuerzas militares o de seguridad nacionales y han confiado en los mecanismos basados en la comunidad durante generaciones, los marcos de seguridad nacional han fracasado en gran medida a la hora de reconocer o atender esas realidades o de proporcionar una visión sostenible y de titularidad local para su futuro papel en la gobernanza del sector de la seguridad.

28. Como demuestra el trabajo realizado por las Naciones Unidas en algunas partes de América Latina y otras regiones, las políticas del sector de la seguridad con base empírica y específicas para cada problema, elaboradas en estrecha colaboración con las comunidades y basadas en mecanismos de participación y supervisión aceptados localmente, pueden marcar una verdadera diferencia en la reducción de la violencia y en el fomento de la confianza entre los ciudadanos y las instituciones del Estado⁴. En El Salvador y Ucrania, el apoyo equilibrado e inclusivo a las organizaciones públicas y de base vinculó el proceso de planificación de la seguridad nacional con las condiciones y necesidades locales, fomentando un entorno propicio para la consolidación de la paz y el desarrollo.

Recomendación 7

Las prácticas actuales que sustentan la elaboración de los marcos de seguridad nacional deberían otorgar prioridad al contexto nacional y local sobre los indicadores genéricos de capacidad. Es necesario fomentar la capacidad de la sociedad de participar en la gobernanza de la seguridad a nivel de gobiernos locales, comunidades, sociedad civil, mujeres y jóvenes. Las políticas que se centran en la resolución de problemas de seguridad específicos serían más susceptibles de una evaluación significativa y de ajustes oportunos. Es importante que estos enfoques podrían estimular la innovación nacional en cuanto a la estructura institucional y conducir a mejoras sostenibles de la seguridad que las estrategias y los programas genéricos de desarrollo de capacidades en gran medida no han podido lograr. Las políticas y estrategias nacionales de seguridad también ofrecen una importante oportunidad para integrar la perspectiva de género en todos los aspectos de la reforma y gobernanza del sector de la seguridad, eliminar las barreras jurídicas, institucionales y normativas para la participación igualitaria en el sector de la seguridad y aumentar su representación en todos los niveles de las instituciones de seguridad.

Coordinación de la ayuda internacional en entornos afectados por conflictos

29. La coordinación del apoyo internacional a la reforma del sector de la seguridad es una tarea nacional primordial. A lo largo del decenio anterior, el Consejo de Seguridad y los Gobiernos nacionales han solicitado con frecuencia a las Naciones Unidas que dirigieran el apoyo a la coordinación de la asistencia internacional relativa a los esfuerzos de reforma del sector de la seguridad nacional, en cumplimiento de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización. Las Naciones Unidas han desempeñado un papel importante en la mejora de los mecanismos y

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Analysis on innovation in citizen security and human rights in Latin America and the Caribbean – A perspective from the public policies and institutional management* (2020).

normas que rigen la coordinación de la reforma del sector de la seguridad. La ejecución de las tareas pertinentes encomendadas a la MINUSMA, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), la UNSMIL y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia ha permitido reforzar el principio de titularidad nacional, crear capacidad nacional de coordinación, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para hacer frente a las violaciones y abusos de los derechos humanos, reforzar las alianzas y mejorar la cooperación multilateral en general. Los marcos de coordinación han contribuido a incrementar la previsibilidad, ya que los asociados se encargan de dirigir aspectos específicos de la reforma bajo la dirección general de las autoridades nacionales.

30. A pesar de esos avances, la falta de coordinación entre los asociados internacionales es un reto persistente para una reforma eficaz del sector de la seguridad⁵. A diferencia de otros ámbitos de la asistencia internacional, como el desarrollo o la acción humanitaria, la coordinación del sector de la seguridad no se rige por principios generales. La coordinación entre los asociados internacionales no parte del análisis, las evaluaciones y la planificación compartidos y rara vez está vinculada a prioridades claras. Los programas de capacitación técnica se elaboran y aprueban en las capitales nacionales y no pueden ajustarse fácilmente a las circunstancias cambiantes sobre el terreno. Atender esas lagunas y ajustar claramente la coordinación de la reforma del sector de la seguridad a los principios acordados, tal como se indica en la resolución [2553 \(2020\)](#) del Consejo de Seguridad, es una prioridad clave, también en lo relativo a la reforma del sector de la defensa. Los mecanismos y procesos de establecimiento de alianzas deben aclarar las funciones para garantizar la previsibilidad del apoyo de los agentes internacionales.

Recomendación 8

Las operaciones de paz elaborarán y actualizarán periódicamente planes integrados de apoyo a la reforma del sector de la seguridad que se ajusten a los mandatos y a los objetivos políticos y que describan claramente las funciones de todos los agentes del sistema de las Naciones Unidas, en consonancia con los mandatos pertinentes y teniendo en cuenta la participación de otros agentes bilaterales y multilaterales. Las Naciones Unidas llevarán a cabo evaluaciones de la reforma del sector de la seguridad en estrecha colaboración con los homólogos nacionales y los asociados internacionales para informar sobre la planificación y el seguimiento y evaluación conjuntos del apoyo a la reforma del sector de la seguridad.

Recomendación 9

El Consejo de Seguridad ha solicitado que la Secretaría establezca alianzas estratégicas y vele por la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusividad del apoyo internacional, incluso a través de la función de coordinación de la Organización cuando se le encomiende ese mandato. El Consejo también ha pedido al Secretario General que informe sobre el apoyo internacional a la reforma del sector de la seguridad a través de informes específicos. Con el objetivo de llevar a cabo esas tareas, la Organización colaborará estrechamente con los asociados para crear mecanismos de planificación conjunta destinados a prestar apoyo a la reforma del sector de la seguridad y para vincular mejor dicha planificación a las prioridades nacionales, y pondremos en marcha mecanismos

⁵ Adedeji Ebo, “UN support to SSR: From peacekeeping to sustaining peace”, en Adedeji Ebo y Heiner Hänggi (Eds.), *The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice* (Viena, 2020).

de coordinación en relación con el apoyo internacional a la reforma del sector de la seguridad, tal como se indica en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2151 \(2014\)](#) y [2553 \(2020\)](#). En contextos en los que las Naciones Unidas están aplicando los mandatos del Consejo de Seguridad para la reforma del sector de la seguridad, es fundamental que todo el apoyo internacional prestado, incluido el bilateral, el multilateral y el de las Naciones Unidas, esté estrechamente coordinado. Una coordinación eficaz debe abarcar también la cooperación en la aplicación conjunta de las consideraciones de diligencia debida en materia de derechos humanos.

IV. El papel de la reforma del sector de la seguridad para mantener la paz y facilitar el desarrollo sostenible

31. Es prerrogativa de cada sociedad determinar su propia visión de la seguridad y elegir y elaborar los arreglos institucionales y de gobernanza del sector de la seguridad más adecuados para sus tradiciones históricas, culturales, económicas y de seguridad específicas, en pleno cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales del Estado. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece un marco importante para planificar y aplicar reformas del sector de la seguridad adaptadas a las circunstancias únicas de cada contexto y capaces de responder a retos complejos y emergentes, como el cambio climático, la urbanización y la revolución digital⁶.

Planificación de la retirada y la transición de las operaciones de paz

32. La capacidad de las instituciones nacionales de seguridad de proteger a los civiles y defender los derechos humanos con eficacia es un requisito clave cuando las operaciones de paz comienzan a reducirse. Por lo general, las reformas importantes aún están en curso o no se han iniciado, mientras que el apoyo a estos procesos debe pasar de las operaciones de paz a los equipos en los países y los asociados. En los casos en los que se llevaron a cabo con éxito, los procesos de transición garantizaron que las autoridades nacionales contaran con estrategias pangubernamentales que fueran asequibles y se aplicaran como parte de la reforma general de la administración pública y de los marcos de desarrollo nacional. Las operaciones de paz son esenciales para fomentar la colaboración temprana entre las autoridades nacionales, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los asociados pertinentes, a fin de garantizar la continuación de la reforma nacional mediante la ejecución sostenida de iniciativas clave y la financiación nacional e internacional sostenida de las reformas.

33. Tras la salida de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) y de la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), la reforma del sector de la seguridad ha desempeñado un importante papel en el sostenimiento de la paz en esos países. Desde que finalizó el mandato de la ONUCI, el equipo de las Naciones Unidas en el país ha seguido apoyando la reforma del sector de la seguridad, incluidos los comités civiles y militares locales que hacen posible que la población participe en la aplicación de una estrategia nacional de reforma del sector de la seguridad. Esos esfuerzos requieren un compromiso político continuado por parte del coordinador residente con miras a crear el margen de maniobra necesario para que el equipo de las Naciones Unidas en el país fortalezca el estado de derecho y los derechos humanos,

⁶ Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, "The Impact of Climate Change on Global and Local Security Governance: Learning from Local Experiences of the Security Sector", informe de seminario, 2020.

y fortalezca la rendición de cuentas y la transparencia del sector de la seguridad, creando así una salvaguarda contra la reanudación del conflicto.

34. El Fondo para la Consolidación de la Paz ha sido fundamental en esos contextos, incluidos los logros conseguidos mediante la financiación de los comités de paz que se crearon en los 15 condados de Liberia para impulsar el enfoque centrado en la comunidad de la reforma del sector de la seguridad. Estos mecanismos permiten la participación y la apropiación de las reformas por parte de la población y han servido como factores de legitimación para los Estados que estaban restaurando gradualmente su autoridad y reconstruyendo el contrato social con las comunidades y las partes interesadas a nivel local, en consonancia con un marco de gobernanza más amplio establecido en las estrategias de reforma del sector nacional de la seguridad.

35. La planificación de la transición en Liberia también se centró en hacer asequible la consolidación de la paz mediante la reforma del sector de la seguridad. El examen del gasto público en el sector de la seguridad realizado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial en Liberia estimó que en el período 2012-2018 se produciría una brecha de financiación de 86 millones de dólares entre el costo del mantenimiento del orden público y los ingresos previstos. En el examen, se recomendó la colaboración interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Seguridad Nacional y la dirección de las instituciones de seguridad para reasignar fondos o determinar medidas transversales que pudieran tomarse.

Recomendación 10

Con miras a asegurar que las reformas clave del sector de la seguridad puedan sostenerse financieramente tras la reducción de las operaciones de paz, los altos representantes del Secretario General colaboran estrechamente con las autoridades nacionales con el fin de apoyar y llevar a cabo oportunamente, cuando se solicite, un examen del gasto público del sector de la seguridad nacional para velar por la asequibilidad, la titularidad nacional y la sostenibilidad de los procesos de reforma del sector de la seguridad y asegurar que los aspectos relacionados con el género de la reforma se consideren y financien adecuadamente. Esos exámenes son especialmente pertinentes en contextos de transición para ayudar a los Estados receptores a prevenir y mitigar los déficits financieros tras la reducción de las operaciones de paz, que suele ir acompañada de una disminución de la ayuda financiera internacional. Las operaciones de paz pueden ofrecer apoyo técnico a dichos exámenes en las etapas clave del proceso de reforma del sector de la seguridad nacional y del ciclo de la misión, incluidas las fases de inicio y transición si se les encomienda o solicita que lo hagan. La financiación mancomunada, como los fondos fiduciarios de múltiples asociados, también podría prestar apoyo a la aplicación sostenida de la reforma del sector de la seguridad.

Sostener la paz más allá de los entornos relacionados con conflictos

36. En un número cada vez mayor de contextos, las autoridades nacionales han solicitado el apoyo de las Naciones Unidas en la elaboración, la coordinación y la aplicación de los procesos de reforma del sector de la seguridad nacional. En Burkina Faso, Gambia, Guinea y Lesotho, los Gobiernos nacionales iniciaron reformas en el sector de la seguridad tras un traspaso de poder pacífico. Sin embargo, lo sucedido en Burkina Faso y Guinea, donde las fuerzas armadas derrocaron Gobiernos elegidos, desgraciadamente ilustra muy bien los desafíos de mantener un auténtico compromiso con una noción clave de las sociedades democráticas: el control civil de las fuerzas armadas.

37. Guiándose por las prioridades nacionales y el contexto local, las Naciones Unidas han aprovechado cada vez más la experiencia y las herramientas combinadas de los pilares de la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, bajo la dirección de los coordinadores residentes, y a menudo utilizando el Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho, con miras a apoyar a los Estados Miembros en la mejora de sus sectores de seguridad en línea con los cambios políticos y democráticos más amplios de la sociedad.

38. En cada contexto se destacó el importante papel de los coordinadores residentes y el Fondo para la Consolidación de la Paz desempeñó un papel fundamental, proporcionando recursos flexibles para apoyar la elaboración y coordinación de la reforma del sector de la seguridad. En Gambia, esto permitió que se pusiera en marcha de un sistema de gobierno y gestión del sector de la seguridad dirigido por civiles, aumentó la coordinación entre las organizaciones internacionales y regionales y facilitó el desarrollo de la política de seguridad nacional de 2019 y las subsiguientes estrategias sobre la reforma del sector de la seguridad.

39. Aprovechar los buenos oficios de las organizaciones regionales y subregionales y coordinar y alinear estrechamente los esfuerzos con los asociados bilaterales es fundamental para garantizar la sostenibilidad del apoyo internacional. Las Naciones Unidas han colaborado con la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en Gambia y con la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo en Lesotho para mantener el compromiso político con las reformas del sector de la seguridad. Las evaluaciones conjuntas facilitaron lograr una comprensión común de los retos de la paz y el desarrollo en las primeras fases del proceso. Las misiones interinstitucionales de evaluación técnica de la reforma del sector de la seguridad desplegadas en Gambia en 2017, 2019 y 2021 contribuyeron directamente al establecimiento de prioridades nacionales y crearon puntos de entrada para el compromiso político coordinado de las Naciones Unidas y sus asociados.

40. En los Balcanes Occidentales, las Naciones Unidas han apoyado recientemente a las autoridades en la elaboración de una hoja de ruta regional para encontrar una solución sostenible a la posesión ilegal, el uso indebido y el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras. La hoja de ruta se puso en práctica a través de planes de acción a medida formulados por cada beneficiario de la hoja de ruta, con objetivos generales medibles y con plazos. El establecimiento de una plataforma regional única de coordinación y seguimiento, con el apoyo de la Unión Europea, y del fondo fiduciario multipartito de las Naciones Unidas, está contribuyendo aún más a que los asociados y donantes internacionales presten un apoyo oportuno, específico y coordinado a los Gobiernos de la región.

41. Algunos de los principales retos a los que se han enfrentado los Gobiernos tienen que ver con la financiación y la prioridad de las reformas y la coordinación del apoyo externo. La demanda popular de cambios rápidos y visibles presiona a los Gobiernos, cuyo sector de la seguridad tiene un gran peso en el presupuesto nacional, aunque el equipamiento y las infraestructuras estén anticuados y los sueldos de los policías, soldados y funcionarios sean bajos. Los cambios que incrementan la transparencia de los gastos, incluida la gestión de las adquisiciones y las nóminas, suelen ser delicados, ya que afectan a los intereses creados de grupos y personas concretas, pero pueden ser necesarios para hacer posible la contratación y la formación de jóvenes que también podrían mejorar la inclusión y aumentar la representación de las mujeres.

42. La ausencia de pensiones sostenibles para el personal del sector de la seguridad supone una carga financiera y política adicional para las reformas. En consecuencia, a los Gobiernos suele resultarles difícil mantener un compromiso con las reformas estructurales.

43. En Burkina Faso, gracias a un amplio proceso de consulta que incluyó la creación de consenso entre los partidos políticos, la sociedad civil y las instituciones de seguridad, se tardó cerca de cuatro años en elaborar una estrategia de seguridad inclusiva y de titularidad nacional, que se aprobó a finales de 2020. Al mismo tiempo, el rápido deterioro de la situación de la seguridad llevó al Gobierno a centrarse en los esfuerzos antiterroristas dirigidos por el ejército. El Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas se asoció con el Ministerio de Seguridad para mitigar la amenaza de los artefactos explosivos improvisados. El reciente golpe militar ha puesto en tela de juicio los compromisos acordados a nivel nacional y la visión de la reforma del sector de la seguridad, que están centrados en el fortalecimiento de la capacidad policial y la gobernanza democrática del sector de la seguridad.

Recomendación 11

Las Naciones Unidas seguirán incrementado los conocimientos especializados y las capacidades de los coordinadores residentes para acompañar a los Gobiernos que se esfuerzan por desarrollar y reforzar su sector de la seguridad en el marco de transiciones democráticas. El apoyo oportuno mediante las capacidades de refuerzo, incluida la capacidad permanente sobre la reforma y gobernanza del sector de la seguridad en Brindisi (Italia), establecidas a través del apoyo extrapresupuestario de asociados y donantes, está destinado a incluir el apoyo a los Gobiernos para planificar y recaudar fondos con el fin de afrontar las necesidades urgentes de reforma.

Recomendación 12

Con el fin de velar por que se produzca un progreso continuo y dar lugar a una amplia titularidad, una buena práctica ha sido integrar las reformas de seguridad en planes nacionales de desarrollo que permiten que se lleven a cabo cambios deliberados a lo largo del tiempo sin perder de vista el compromiso de aplicar las reformas estructurales necesarias. Vincular las reformas de las instituciones de seguridad a los planes de desarrollo puede ayudar a aislar las reformas de la polarización y el pensamiento a corto plazo en momentos de crisis.

Financiación de la reforma del sector de la seguridad y la ayuda al desarrollo

44. Con demasiada frecuencia, algunas partes de la financiación de la defensa nacional siguen estando fuera de los marcos presupuestarios nacionales, no se ajustan a las normas internacionales de gasto público y rendición de cuentas financieras y no están sujetas a la supervisión parlamentaria. La confidencialidad en ámbitos limitados de la defensa nacional y de los presupuestos de inteligencia puede estar justificada en ocasiones. No obstante, en esos casos, los arreglos de supervisión a puerta cerrada del Parlamento ayudarían a mantener los controles y equilibrios necesarios. La falta de transparencia en la gestión de los gastos de seguridad dificulta la elaboración de un presupuesto nacional eficaz y aumenta considerablemente el riesgo de corrupción en el sector de la seguridad, lo que a su vez debilita la eficacia y la profesionalidad de las fuerzas de seguridad y socava la confianza popular en las instituciones del Estado. También es importante velar por la integridad, imparcialidad y transparencia del apoyo externo, incluido el asesoramiento de expertos. La práctica de las compensaciones de defensa —arreglos de compensación industrial exigidos por los Gobiernos importadores de armas como condición para la compra de artículos y servicios de defensa extranjeros— es un ejemplo particular de tratos financieros no transparentes y propensos a la corrupción.

45. La reducción del margen de maniobra fiscal y el aumento del servicio de la deuda, exacerbados por la crisis de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), han reducido aún más los recursos financieros de que disponen los Estados Miembros más frágiles para la reforma del sector de la seguridad.

46. Los países afectados por conflictos dependen más que nunca de la financiación externa y de la cooperación técnica para cerrar los déficits presupuestarios de la reforma del sector de la seguridad y avanzar hacia la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16. La financiación externa de la reforma del sector de la seguridad está reconocida por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos como una contribución al logro del desarrollo sostenible. Los miembros del Comité pueden declarar como asistencia oficial para el desarrollo (AOD) los gastos de cooperación técnica destinados a mejorar la buena gobernanza, el control democrático y la supervisión civil.

47. La financiación para la reforma del sector de la seguridad que no cumple los requisitos de la AOD sigue siendo una fuente de financiación externa para la reforma y gobernanza del sector de la seguridad que permanece en gran medida sin explotar. El Comité de Asistencia para el Desarrollo indicó que sus miembros habían asignado 802 millones de dólares en AOD a la gestión y reforma de los sistemas de seguridad a nivel mundial, o el 0,6 % de su AOD total, para 2019. Los Estados receptores de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (República Democrática del Congo, Líbano, Malí y Sudán del Sur) recibieron, en total, unos 100 millones de dólares de AOD para la reforma del sector de la seguridad al año. Por desgracia, esto es insuficiente para empezar a cubrir los déficits de financiación en los Estados afectados por conflictos.

48. Además, la seguridad no está incluida en los marcos nacionales de financiación integrados para el desarrollo sostenible⁷. Resulta preocupante que importantes prioridades de la reforma y gobernanza del sector de la seguridad a nivel nacional, como la gobernanza democrática y la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad, no reciban suficiente financiación, incluso cuando se les otorga prioridad en los planes nacionales de prevención, recuperación y desarrollo.

49. El panorama de la financiación internacional para la reforma del sector de la seguridad está fragmentado y no tiene la transparencia suficiente. No existe ningún mecanismo para seguir el flujo de las ayudas que no cumplen los requisitos de la AOD. Los donantes no utilizan una metodología compartida para registrar las diferentes categorías de apoyo, lo que supone una carga para los mecanismos nacionales de supervisión y rendición de cuentas, como los parlamentos, los órganos de supervisión independientes o la sociedad civil. Esto socava la titularidad nacional, así como la planificación, coordinación y evaluación efectivas de la reforma del sector de la seguridad. Por lo tanto, es bienvenido el diálogo en curso entre los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo y sus asociados sobre un nuevo concepto de apoyo oficial total para el desarrollo sostenible.

Recomendación 13

Es fundamental aumentar el apoyo para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los Estados afectados por conflictos de planificar, movilizar, presupuestar, asignar y gastar recursos nacionales en el ámbito de la defensa y de la seguridad, de conformidad con las prioridades nacionales, dentro de un sólido marco de rendición de cuentas y supervisión y velando por la integración

⁷ Aprobados en la Agenda de Acción de Addis Abeba de 2015 en el contexto de la iniciativa de financiación para el desarrollo. Véase <https://inff.org/es/>.

de prioridades y necesidades relacionadas con el género. Una mejor presentación de información por los Estados Miembros sobre la asistencia externa de seguridad en el apoyo oficial total al desarrollo sostenible mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas mutua entre los asociados para el desarrollo y contribuiría a mejorar la sostenibilidad de la financiación nacional destinada a la reforma del sector de la seguridad. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad contribuirá a ese diálogo.

50. Las Naciones Unidas han prestado apoyo a los Gobiernos de Liberia, Malí, la República Centroafricana y Somalia con el fin de reforzar las capacidades nacionales de planificar, movilizar, asignar y gestionar eficazmente los recursos nacionales y la financiación de los donantes para sus procesos de reforma del sector de la seguridad. En 2016, las Naciones Unidas ayudaron a la República Centroafricana, junto con la Unión Europea y el Banco Mundial, a llevar a cabo una evaluación de la recuperación y la consolidación de la paz y a elaborar un plan nacional de recuperación y consolidación de la Paz, en el que se describían los costes de las iniciativas prioritarias, incluida la reforma del sector de la seguridad. En el período 2017-2018, el apoyo prestado por la UNMIL a las autoridades de Liberia en relación con el cálculo de costes y la presupuestación del plan de acción para la estrategia nacional de seguridad hizo posible disponer de una financiación predecible para el sector de la seguridad en el contexto de la reducción y la salida de la Misión.

51. Dentro del Marco de Asociación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial para las Situaciones Afectadas por Crisis, las Naciones Unidas y el Banco Mundial han colaborado en el apoyo a las revisiones conjuntas del gasto público de los sectores de la seguridad y la justicia en cinco países: Liberia (2011-2013 y 2017-2018), Somalia (2014-2017), la República Centroafricana (2016-2017), Guinea-Bissau (2017-2018) y Gambia (2018-2019). Estos exámenes han servido de base para la planificación de la seguridad nacional, incluido el plan de transición de la seguridad de Liberia y la UNMIL, y una evaluación del sector de la seguridad en Gambia. En una guía técnica conjunta (2017) se ofrecen orientaciones detalladas sobre la metodología para llevar a cabo dichos exámenes⁸.

Recomendación 14

Las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Unión Europea y el Banco Mundial reforzarán aún más la coordinación del apoyo a la reforma del sector de la seguridad en la Sede y en los países. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y la Comisión de Consolidación de la Paz deberán hacer posible el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre la base de las normas mundiales y regionales convenidas para la reforma del sector de la seguridad.

Recomendación 15

La creación de complementariedad entre los asociados para la seguridad, la consolidación de la paz y el desarrollo es vital para una financiación internacional eficaz y responsable de las reformas del sector de la seguridad. Las Naciones Unidas elaborarán herramientas de planificación para todo el sistema de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, en estrecha colaboración con los principales asociados. Los principios que guían la coordinación internacional del apoyo al sector de la seguridad también deberían fomentar la coherencia

⁸ Bernard Harborne, William Dorotinsky y Paul M. Bisca, eds., *Securing Development: Public Finance and the Security Sector: A Guide to Public Expenditure Reviews in the Security and Criminal Justice Sectors* (Banco Mundial y Naciones Unidas, 2017).

política entre los agentes del desarrollo, los derechos humanos, la construcción de la paz y la seguridad, y reforzar las alianzas estratégicas.

Recomendación 16

A través de arreglos de colaboración específicos, las Naciones Unidas seguirán reforzando su compromiso con las instituciones financieras internacionales para fomentar una financiación mejorada e innovadora de la reforma del sector de la seguridad como parte de las reformas más amplias del sector público destinadas a incrementar el margen de maniobra fiscal necesario para emprender las inversiones necesarias en el sector de la seguridad⁹. También velarán por que se produzca una mejor armonización de los instrumentos financieros y programáticos disponibles mediante una planificación conjunta periódica entre las Naciones Unidas, la Unión Africana, la Unión Europea y el Banco Mundial, con el fin de priorizar los riesgos estructurales, establecer incentivos para que las partes interesadas nacionales actúen en consonancia con los compromisos nacionales de reforma y desarrollar la capacidad de las instituciones y los mecanismos a todos los niveles de la sociedad para participar en la gobernanza del sector de la seguridad. Esos mecanismos también deben garantizar que se dispone de la financiación adecuada para avanzar en la aplicación de las medidas destinadas a aumentar la participación de las mujeres en el sector de la seguridad y su papel en la elaboración, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las reformas del sector de la seguridad a nivel nacional.

V. Género y reforma del sector de la seguridad

52. Durante el decenio transcurrido, muchos Estados Miembros han impulsado la igualdad de género en sus sectores de seguridad nacional, entre otras cosas, ratificando los instrumentos internacionales de derechos humanos, derogando la normativa discriminatoria por razón de género y aplicando estrategias de seguridad nacional con perspectiva de género. Como resultado, las mujeres de muchos países han podido acceder a puestos en el sector de la seguridad tradicionalmente ocupados por hombres. En 2021, el 12 % de los ministros de defensa del mundo eran mujeres¹⁰, lo que demuestra que el cambio es posible incluso en los niveles más altos. A nivel mundial, las normas de las Naciones Unidas sobre la reforma del sector de la seguridad con perspectiva de género avanzaron significativamente con la aprobación de la resolución 2553 (2020) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo, por primera vez, alentó a los Estados Miembros a elaborar estrategias y programas de reforma del sector de la seguridad que eliminasen los obstáculos jurídicos, institucionales y reglamentarios para la participación plena, equitativa y significativa de las mujeres en el sector de la seguridad y aumentasen su representación en todos los niveles dentro del sector de la seguridad.

53. No obstante, en los mandatos específicos de cada país, el género solo aparece en el texto de 4 de los 11 mandatos del Consejo de Seguridad sobre la reforma del sector de la seguridad¹¹. Además, en los casos en que existen mandatos y políticas, se

⁹ La propuesta del Banco Africano de Desarrollo de elaborar bonos de inversión indexados a la seguridad que permitan a África aprovechar los recursos de los mercados mundiales para reforzar su seguridad es un buen ejemplo de innovación.

¹⁰ Datos disponibles públicamente de 193 países recopilados por la Dependencia de Reforma del Sector de la Seguridad de la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad del Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en agosto de 2021.

¹¹ Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, Misión Multidimensional Integrada de

constata un importante desfase entre las expectativas establecidas por esos marcos y los recursos políticos, técnicos y financieros disponibles para el trabajo de la Organización en ese ámbito¹².

Construir sectores de seguridad inclusivos y que rindan cuentas: eliminar las barreras para la participación de las mujeres

54. La promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres en el sector de la seguridad ha sido ampliamente reconocida como un paso fundamental para construir instituciones más responsables, inclusivas y receptivas. Sin embargo, las evaluaciones de las Naciones Unidas y de sus asociados¹³ en este ámbito han constatado que las mujeres se enfrentan a considerables obstáculos políticos, normativos, jurídicos e institucionales que dificultan su contratación, retención y promoción en el sector de la seguridad, como la asignación de roles tradicionales de género; la exclusión de la formación profesional y los puestos de combate; las instalaciones, los equipos y los uniformes inadecuados; las políticas discriminatorias en materia de embarazo; el acceso limitado a los servicios de guardería; el acoso sexual por parte de compañeros y superiores; los débiles mecanismos de rendición de cuentas; y las normas y reglamentos que obstaculizan su acceso a puestos más altos¹⁴.

55. A fecha del 31 de octubre de 2021, solo el 7,5 % del personal uniformado de las operaciones de paz eran mujeres¹⁵. Como parte de la Iniciativa Elsie para la Participación de las Mujeres en las Operaciones de Paz¹⁶, se han realizado 18 evaluaciones de barreras en todo el mundo con el fin de determinar los obstáculos que siguen existiendo a nivel nacional para el despliegue de mujeres en operaciones de paz.

56. En respuesta a esos desafíos, las Naciones Unidas han tomado medidas importantes para ayudar a los países a afrontar las barreras y aumentar la participación de las mujeres en los sectores de seguridad nacional, entre otras cosas, mediante evaluaciones, el establecimiento de cuotas de paridad de género, la revisión de las políticas de recursos humanos y las contrataciones con perspectiva de género. Por ejemplo, en la República Centroafricana, la MINUSCA está apoyando a las instituciones nacionales de seguridad para que alcancen la cuota del 35 % de mujeres establecida en la Ley de Igualdad del país. En Somalia y el Estado de Palestina, el apoyo de las Naciones Unidas se tradujo en un aumento de la representación femenina en la policía del 5 % al 15 % y del 3,5 % al 6 %, respectivamente. En los Balcanes

Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.

¹² Departamento de Operaciones de Paz, “Consultation on strengthening UN peace operations support to gender-responsive disarmament, demobilization and reintegration and security sector reform: Leveraging opportunities and lessons learned”, octubre de 2019.

¹³ Sobre la base de los datos recogidos para el presente informe de entidades de las Naciones Unidas ubicadas en 27 países. Otras evaluaciones son, por ejemplo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *The Position of Women in the Armed Forces in the Western Balkans* (2014 y 2021); y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL, *Women in Law Enforcement in the ASEAN Region* (2020).

¹⁴ Véase Departamento de Operaciones de Paz, “Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028”, que puede consultarse en peacekeeping.un.org/sites/default/files/uniformed-gender-parity-2018-2028.pdf.

¹⁵ Estadísticas de género del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, contribución del personal uniformado a las Naciones Unidas por misión y tipo de personal, y de los expertos en género en misión, las unidades de policía constituidas, los agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida, los oficiales de estado mayor y los efectivos militares a 31 de octubre de 2021.

¹⁶ Véase dcaf.ch/elsie-initiative.

Occidentales, la representación de las mujeres en las fuerzas armadas pasó de entre el 3 % y el 6 % en 2012 a entre el 6 % y el 9 % en 2020.

Mejorar la capacidad de los sectores nacionales de seguridad para prevenir la violencia y proteger a las comunidades

57. La falta de representación y diversidad en el sector de la seguridad afecta a la confianza de la población en las instituciones públicas y repercute negativamente en la capacidad de los países para prevenir la violencia y prestar servicios de seguridad que respondan a las necesidades de todos. Los agravios derivados de los abusos de las fuerzas de seguridad pueden desencadenar la aparición o reaparición de conflictos violentos e influir negativamente en la percepción pública del Estado y en la disposición de las mujeres, los jóvenes y las comunidades a colaborar con los servicios de seguridad, o bien obligarles a recurrir a otros agentes en busca de protección y justicia¹⁷.

58. En todo el mundo, menos del 10 % de las mujeres que sufren violencia sexual acuden a la policía¹⁸. En los entornos afectados por el conflicto, la desconfianza en las instituciones de seguridad está muy extendida, ya que las fuerzas de seguridad se encuentran a menudo entre los principales autores de la violencia sexual y otras formas de violencia de género relacionadas con el conflicto¹⁹. En la República Democrática del Congo, la MONUSCO apoyó la investigación y el enjuiciamiento de los graves delitos cometidos contra la población civil, lo que dio lugar al juicio y al encarcelamiento de altos oficiales del ejército nacional y de grupos militares armados. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el PNUD ayudan a los Gobiernos de todo el mundo a crear capacidades en el sector de la seguridad nacional para prevenir y proteger a las comunidades de la violencia sexual y de género, desde el Iraq, Kirguistán y México hasta Nigeria y el Pakistán.

59. Sigue siendo fundamental acabar con la impunidad y establecer mecanismos de investigación de antecedentes que impidan que los autores de violencia sexual y de otras violaciones y abusos graves contra los derechos humanos sean contratados, retenidos o ascendidos dentro del sector de la seguridad. En la República Democrática del Congo, desde la aprobación por parte del ejército de un plan de acción para prevenir la violencia sexual y responder a ella en 2014, 137 soldados, incluidos oficiales superiores, han sido enjuiciados. En Sudán del Sur, la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y la UNMISS ayudaron a elaborar un plan de acción en el que figuraban disposiciones para investigar los antecedentes de los autores de la violencia sexual relacionada con los conflictos. En Somalia, la policía elaboró y aplicó las directrices de selección, investigación de antecedentes y reclutamiento de la policía somalí, de las que formaban parte acciones de investigación de antecedentes para evitar el reclutamiento de delincuentes de violencia sexual.

Recomendación 17

Las Naciones Unidas seguirán reforzando su capacidad para incorporar la perspectiva de género en todas las formas de apoyo de las Naciones Unidas a la reforma del sector de la seguridad. Las Naciones Unidas también publicarán un informe sobre igualdad de género y situación de las mujeres en el sector de la

¹⁷ Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches for Preventing Violent Conflict* (Washington D. C., 2018).

¹⁸ División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría (2015), *La mujer en el mundo, 2015: tendencias y estadísticas* (Nueva York, 2015).

¹⁹ Véase el informe del Secretario General de 2021 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (S/2021/312).

defensa, que ayudará a los países a mejorar la representación de las mujeres en las fuerzas armadas, incluidas sus aportaciones de efectivos a las operaciones de paz. A nivel nacional, la Organización trabajará con los Estados Miembros para apoyar las evaluaciones de las barreras que determinan los obstáculos para la participación de las mujeres que existen en los sectores nacionales de seguridad, especialmente en los puestos de adopción de decisiones.

Recomendación 18

El establecimiento de mecanismos de investigación de antecedentes para impedir que los autores de actos de violencia sexual se incorporen al sector de la seguridad sigue siendo una prioridad. Esto incluye poner en marcha mecanismos eficaces de supervisión y rendición de cuentas para acabar con la impunidad de todas las formas de violencia contra las mujeres y contra los grupos insuficientemente representados que prestan servicio en las instituciones de seguridad y afrontar cualquier forma de abuso contra las mujeres y las niñas por parte de las fuerzas de seguridad. La Organización también fomentará la inclusión temprana de las mujeres que forman parte del sector de la seguridad y de las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones sobre las disposiciones de seguridad de los acuerdos de paz, las políticas, estrategias y operaciones nacionales de seguridad, y los gastos militares.

VI. Conclusión

60. Las experiencias nacionales e internacionales han puesto de manifiesto una y otra vez el carácter delicado de la reforma del sector de la seguridad y su importancia para alcanzar una paz sostenible y restablecer la confianza en el Estado. Las Naciones Unidas han experimentado las deficiencias de los enfoques meramente técnicos del apoyo, en los casos en que las condiciones políticas y la titularidad nacional de los esfuerzos de reforma no estaban suficientemente presentes. En un momento en que la Organización se compromete con una nueva agenda común para reconstruir la confianza y reforzar el contrato social entre los Gobiernos y las sociedades, debe redoblar los esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y los derechos humanos y asegurar que las fuerzas de seguridad protejan a la población y salvaguarden los procesos democráticos. Las lecciones aprendidas expuestas en el presente informe reafirman el importante papel que las Naciones Unidas tienen que desempeñar en el apoyo a los Estados Miembros en la reforma del sector de la seguridad mediante los buenos oficios de los altos representantes del Secretario General y el desarrollo de conocimientos y asesoramiento experto imparcial para apoyar a los Gobiernos en la evaluación, la planificación y la formulación de la reforma del sector de la seguridad y el fortalecimiento de la cooperación y la coordinación internacionales de conformidad con los principios convenidos. Esto, a su vez, depende de que los Estados Miembros sigan reforzando las bases de reforma y una gobernanza del sector de la seguridad sólidas, auténticas y eficaces.