

Reforma y gobernanza del sector de la seguridad: participación de los actores líderes



BASADO EN

Guía de las Naciones Unidas sobre la reforma y la gobernanza del sector de la seguridad (en inglés en www.un.org/ssr/guidance/crossroads)

EDITORIA DE LA SERIE

Ramona Taheri

COLABORADORES

Robin Lang • Erin Lyons • Ivan Moore • Elisabeth Rosenbaum Maurer



Instituto para Formación en Operaciones de Paz*

Estudie paz y ayuda humanitaria, en cualquier lugar y en cualquier momento



© Copyright Naciones Unidas, 2024. Todos los derechos reservados.

Este curso es distribuido por El Instituto para Formación en Operaciones de Paz sin costo para estudiantes de todo el mundo.

Peace Operations Training Institute

9609 Gayton Rd Suite 201

Richmond, VA 23238, Estados Unidos

www.peaceopstraining.org

La información contenida en esta publicación no refleja necesariamente los puntos de vista del Instituto para Formación en Operaciones de Paz (POTI), el Autor del Curso, organismos de las Naciones Unidas u organizaciones afiliadas. El POTI es una organización no gubernamental (ONG) independiente, sin fines de lucro, registrada en el Servicio de Impuestos Internos de los Estados Unidos como una organización 501(c)(3). Si bien se ha hecho todo lo posible para verificar el contenido de este curso, el POTI y el Autor del Curso no asumen ninguna responsabilidad por los hechos y las opiniones contenidas en el texto, que han sido compilados en gran parte de medios abiertos y otras fuentes independientes. Este curso ha sido escrito como un documento instructivo y didáctico consistente con la política y doctrina existente de las Naciones Unidas, pero este curso no establece ni promulga doctrina. Solo los documentos de las Naciones Unidas verificados y aprobados oficialmente pueden establecer o promulgar una política o doctrina de las Naciones Unidas. A veces se proporciona información con puntos de vista diametralmente opuestos sobre temas determinados para estimular el interés académico y es coherente con los estándares de la búsqueda académica pura y libre.

Las versiones de este curso que se ofrecen en otros idiomas pueden diferir ligeramente de la copia principal en inglés. Los traductores hacen todo lo posible para preservar la integridad del material.

Reforma y gobernanza del sector de la seguridad: participación de los actores líderes



Personal de mantenimiento de la paz de Nigeria presta servicios junto a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA) con ocasión de la llegada de una delegación de las Naciones Unidas. 22 de marzo de 2023. Foto ONU por Harandane Dicko.

BASADO EN

Guía de las Naciones Unidas sobre la reforma y la gobernanza del sector de la seguridad (en inglés en www.un.org/ssr/guidance/crossroads)

EDITORIA DE LA SERIE

Ramona Taheri

COLABORADORES

Robin Lang • Erin Lyons • Ivan Moore • Elisabeth Rosenbaum Maurer



Instituto para Formación en Operaciones de Paz*
Estudie paz y ayuda humanitaria, en cualquier lugar y en cualquier momento



Método de estudio

Las siguientes son sugerencias de cómo proceder con este curso. A pesar de que el estudiante pueda tener métodos alternos que sean efectivos, los siguientes consejos han funcionado para muchos otros estudiantes:

- Antes de que comience su estudio, primero ojee a través del material del curso en general. Note los objetivos de las lecciones que le dan una idea de lo que será tratado mientras procede.
- El material debería ser lógico y directo. En lugar de memorizar detalles individuales, trate de entender los conceptos y las perspectivas generales con respecto al sistema de las Naciones Unidas.
- Establezca guías sobre cómo desea ordenar su tiempo.
- Estudie el contenido de la lección. Al comienzo de cada lección, oriéntese a los puntos principales. Si puede, lea el material dos veces para asegurar un entendimiento y retención máximos, y deje pasar tiempo entre las lecturas.
- Cuando acabe una lección, tome el Cuestionario Final de la Lección. Si tiene cualquier error, regrese a la lección y léala de nuevo. Antes de continuar, sea consciente de la discrepancia en su pensamiento que lo indujo al error.
- Antes de que comience su estudio, primero ojee a través del material el módulo en general. Note los objetivos de las lecciones que le dan una idea de lo que será tratado mientras procede

» **Acceda a su aula online en**
<<https://www.peaceopstraining.org/es/users/>>
desde cualquier parte del mundo

Siga sus estudios en el Instituto de Formación en Operaciones de Paz »

- Visite <<https://www.peaceopstraining.org/es/courses/>> para ver una lista de todos los cursos que se imparten en la actualidad.
- Si le interesa alguna categoría en particular, como por ejemplo Derechos Humanos, Logística o Milicia, considere la posibilidad de inscribirse en el programa "POST Certificate" (Certificado de Estudios Especializados), disponible en seis áreas de especialización. Ver los requisitos en <<https://www.peaceopstraining.org/es/users/user-login/>>.

Reforma y gobernanza del sector de la seguridad: participación de los actores líderes



Foto ONU por Martine Perret.

Reforma del sector de la seguridad se trata esencialmente de un proceso político de establecimiento de procedimientos operativos, sistemas de control, transparencia y responsabilidad en un sector que a menudo ha sido presa de la opacidad.

Contenido »

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 2 |
| ¿Por qué es importante?..... | 2 |
| ¿Qué hemos aprendido?..... | 6 |
| Sugerencias de acciones a desarrollar..... | 10 |
| Cómo medir el avance logrado..... | 14 |
| Lecturas adicionales..... | 16 |

Objetivos de aprendizaje »

- Entender los principios básicos que enfatizan la mirada de Naciones Unidas con respecto a la RSS&G.
- Entender la importancia de gestionar equipos y recursos para los líderes de la misión en materia de RSS&G.
- Determinar en qué forma brindar un apoyo “Una ONU” cohesionado y coherente sobre RSS&G.
- Reflexionar sobre la función cumplida por el personal directivo superior en materia de RSS&G.

Introducción

El Consejo de Seguridad ha encomendado a los Representantes Especiales del Secretario General, a los Enviados Especiales y a los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas que “tengan plenamente en cuenta el valor estratégico de la reforma del sector de la seguridad en su labor, incluida la interposición de sus buenos oficios”¹.

El personal directivo superior de los Equipos de las Naciones Unidas en el País también debe desarrollar una mejor capacidad “de desempeñar funciones importantes de consolidación de la paz, entre otras, toda actividad vinculada con la RSS tras la retirada de las misiones mandatadas por el Consejo de Seguridad”².

En esta unidad de capacitación ofrecemos una breve introducción a nivel ejecutivo sobre la reforma del sector de la seguridad (RSS) y su respectiva gobernanza (RSS&G), además de diversas posibilidades de acción.

¿Por qué es importante?

Diversas formas no democráticas de gobierno van al alza³.

Especialmente en países frágiles, muchas personas se sienten desprotegidas por parte de sus propias instituciones de seguridad. **Cuando los soldados o la policía no contribuyen con el bien común, la confianza pública — tan necesaria para una prosperidad y un bienestar social sostenidos — resulta esquivada. Ciertos grupos privilegiados, incluidos aquellos que visten uniforme, pueden cosechar los frutos del favoritismo y la represión, mientras el desarrollo es negado a muchos.**

Ayudar a establecer servicios de seguridad adecuados que brinden una genuina seguridad humana es uno de los objetivos directos de la presencia de las Naciones Unidas en el ámbito local: “[...] colaborar con los actores locales en el logro de sus metas relacionadas con seguridad, paz y desarrollo [...], establecer instituciones eficaces y responsables en materia de seguridad sobre la base del principio de no discriminación y el pleno respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho son fundamentales”⁴.

Hay quienes piensan que la RSS se refiere principalmente a mejorar la preparación de las fuerzas de defensa y de los servicios de seguridad interna o proveerlos de equipamiento. Eso es un error. La RSS se trata esencialmente de un proceso

Panorama general de la magnitud del problema »

En Somalia, el Gobierno federal destina más de un tercio de su presupuesto a la seguridad nacional. Ya que el país no consigue ninguna clase de recaudación fiscal, el presupuesto de la nación para asuntos de seguridad depende por completo de fondos que aportan los donantes. Paralelamente, numerosas milicias y grupos armados informales recaudan millones de dólares gracias a “impuestos” depredadores que obligan a los somalíes a pagar.

La RSS, impulsada por el Gobierno, necesitará abordar esta situación si el país pretende brindar seguridad humana de manera exitosa a sus ciudadanos.

Fuente: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia y Banco Mundial, *Somalia Security and Justice Public Expenditure Review*, enero de 2017. Disponible (en inglés) en <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/644671486531571103/pdf/Somalia-Security-and-justice-sector-public-expenditure-review.pdf>>.

- 1) Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, resolución 2553 (2020), S/RES/2553 (2020), 3 de diciembre de 2020, 20(c). Disponible en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/s_res_2553_2020-en.pdf>.
- 2) Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Striving for Peace During the Seventy-Second Session of the United Nations General Assembly*, septiembre de 2018, 15. Disponible (en inglés) en : <<https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2017/12/18-12095-PGA-Book-Striving-For-Peace-web3-small.pdf>>.
- 3) Freedom House, *Freedom in the World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule*, febrero de 2022. Disponible (en inglés) en <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf>.
- 4) Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo de Seguridad, *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform: Report of the Secretary-General*, A/62/659-S/2008/39, 23 de enero de 2008, Summary. Disponible (en inglés) en <<https://reliefweb.int/report/world/securing-peace-and-development-role-united-nations-supporting-security-sector-reform>>.



Salva Kiir (a la derecha), Presidente de la República de Sudán del Sur, se reúne con una delegación liderada por Jean-Pierre Lacroix (tercero desde la derecha), Secretario General Adjunto para el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, Smâil Chergui (segundo desde la derecha), Comisionado para la Paz y la Seguridad de la Unión Africana, e Ismail Wais (sexto desde la derecha), Enviado Especial a Sudán del Sur de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) en Juba. Los tres representantes señalados manifestaron su respaldo a la plena implementación del proceso de paz en Sudán del Sur 17 de agosto de 2013. Foto ONU por Maal Maker Thiong.

político de establecimiento de procedimientos operativos, sistemas de control, transparencia y responsabilidad en un sector que a menudo ha sido presa de la opacidad. Hoy en día, el término gobernanza del sector de la seguridad suele añadirse para subrayar que la RSS incluye la forma en que el sector se financia, opera y rinde cuentas.

La RSS&G implica el fortalecimiento institucional y una gobernanza adecuada en las esferas cercanas al poder político nacional. Dada su evidente naturaleza política y su crucial importancia para el éxito de Naciones Unidas a nivel local, el personal directivo superior de la Organización debe participar en temas de RSS&G de manera oportuna, estratégica y sistemática, lo que también implica facilitar el diálogo sobre disposiciones para la gobernanza de la seguridad⁵.

En el contexto de su participación, los líderes de Naciones Unidas necesitan tener presente los **Principios de Naciones Unidas sobre RSS&G**, lo que incluye:

- **Identificación nacional inclusiva.**
- **Primacía de las soluciones políticas.**
- **Enfoque orientado hacia la gobernanza en toda etapa de la reforma⁶.**

El apoyo prestado por Naciones Unidas también debe basarse en otras orientaciones importantes de la Organización como, por ejemplo, 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 Organización⁷.

5) Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Strengthening security sector reform: Report of the Secretary-General, S/2022/280*, 15 March 2022, III(23). Disponible (en inglés) en <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2022_280.pdf>.

6) Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Strengthening security sector reform: Report of the Secretary-General, S/2022/280*, II(5).

7) Naciones Unidas, 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, 2015. Disponible (en inglés) en <<https://unsdg.un.org/sites/default/files/Inter-Agency-HRDDP-Guidance-Note-2015.pdf>>.

Principios básicos para el enfoque de las Naciones Unidas con respecto a la reforma y gobernanza del sector de la seguridad

1. Buscamos apoyar a aquellas sociedades que desean desarrollar instituciones de seguridad eficaces, inclusivas y responsables que les permitan contribuir a la paz y la seguridad internacionales, al desarrollo sostenible y al disfrute de los derechos humanos por parte de todos.

2. Ya sea un compromiso nacional o un mandato otorgado por el Consejo de Seguridad sobre RSS constituye la base de nuestra participación. Leyes y estándares internacionales pertinentes orientan nuestro trabajo.

3. La RSS solo puede tener éxito si es impulsada por los líderes políticos. En tal sentido, nuestro respaldo se sustentará en metas definidas a nivel nacional y en una relación ya establecida entre las diversas instituciones y grupos colaboradores locales.

4. La RSS necesita ser abordada en todos los niveles del espectro conflicto-paz. La promovemos como componente clave de toda estrategia de prevención, operación de paz, resolución del conflicto, consolidación de la paz y desarrollo posconflicto.

5. Siempre adaptamos nuestro respaldo a la situación local y a las necesidades específicas de quienes están involucrados.

6. Nuestro enfoque es sensible a las cuestiones de género desde el momento mismo en que Naciones Unidas se involucra. La Organización se hará cargo de las necesidades específicas de mujeres, minorías, pueblos indígenas y otros grupos en riesgo de exclusión social.

7. Una RSS viable necesita una estrategia a nivel nacional como base, lo que incluye prioridades, indicadores de éxito cuantificables, cronogramas, elaboración de presupuestos y asociaciones.

8. La eficacia del apoyo internacional será moldeada por la integridad y la responsabilidad de los involucrados y por la calidad y la cantidad de los recursos disponibles.

9. Una coordinación regular es clave a nivel nacional e internacional.

10. Naciones Unidas considera fundamental monitorear y evaluar de manera sistemática la RSS con respecto a los principios establecidos y los criterios especificados.

Imagen 1: Principios básicos para el enfoque de Naciones Unidas con respecto a la reforma y gobernanza del sector de la seguridad

¿Qué hemos aprendido?

- 1. Actualmente muchos países sufren ciclos de violencia permanente, gobiernos débiles e inestabilidad.** El 90 por ciento de las guerras civiles recientes se ha producido en países que ya han sufrido guerras civiles en los últimos 30 años⁸. La RSS&G no puede ser ignorada; es un tema que debe abordarse para evitar una recaída en el conflicto. Si la reforma no se lleva a cabo, constantes e inexplicables concentraciones de poder, facilitadas por las armas disponibles, generarán conflictos y estorbarán el camino de la estabilidad y la transición política.
- 2. El personal directivo superior debe incorporar y mantener en sus agendas el tema de la seguridad de manera prioritaria,** pues la seguridad — del Estado y de sus miembros — es la base de la paz, del desarrollo y de los derechos humanos.
- 3. Construir y mejorar un sector de la seguridad confiable y efectivo es un proceso lento** aunque fundamental para conseguir una estabilidad inmediata y duradera.
- 4. La legitimidad institucional es la clave de la estabilidad.** Cuando las instituciones del Estado no

8) Grupo del Banco Mundial, *World development report 2011: conflict, security, and development — overview (English)*, 2011, 2. Disponible (en inglés) en <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/806531468161369474/world-development-report-2011-conflict-security-and-development-overview>>.

protegen adecuadamente a sus ciudadanos ni evitan la corrupción, la probabilidad de que se produzcan conflictos violentos aumenta⁹.

5. La **RSS&G debe hacerse cargo de las necesidades de seguridad de la población en su conjunto, incluidos los grupos vulnerables**. La identificación nacional es un aspecto imprescindible, no meramente “romántico”, y alude a mucho más que solo el puntapié inicial dado por los funcionarios gubernamentales. Se requiere reunir y analizar información desglosada sobre las necesidades de seguridad que experimentan los diversos grupos humanos. La participación de las autoridades nacionales y de la sociedad civil a nivel de la comunidad debe producirse de forma simultánea en las primeras etapas de todo proceso de RSS&G.
6. La **RSS&G es fundamental para el éxito de los procesos de paz, las mediaciones y el diálogo político**. Se ha demostrado que esta gana terreno conforme avanza el proceso político en cuestión. El desarrollo de diligencias eficaces es indispensable para el diseño de un proceso de RSS&G nacional que preste atención de manera prioritaria a los gatilladores del conflicto, a la distribución del poder y a la sostenibilidad financiera de las reformas.
7. En **escenarios de fragilidad, las autoridades nacionales que supuestamente supervisan a los diversos actores relacionados con la seguridad** — el congreso, el defensor del pueblo, la inspección general — **suelen ser particularmente débiles**. La situación empeora cuando los donantes prestan ayuda en función de las prioridades operativas militares inmediatas, lo que generalmente debilita la rendición de cuentas de los actores del sector de la seguridad en lugar de ayudar a fortalecer su gobernanza.
8. La **“voluntad política”**, definida como una “intención convincente demostrada por

¿Por qué comenzar con el dinero? »

Entre las fuerzas armadas se incluyen a soldados que rondan los 70 años, simplemente porque no existe un sistema de pensiones establecido.

Grandes cantidades de municiones se guardan en costosas instalaciones de bodegaje, mientras que el armamento correspondiente hace tiempo que ha sido retirado de circulación.

Los gastos en materia de seguridad pueden superar con creces la recaudación fiscal local.

Es probable que se recurra a un rudimentario “sistema” manual de nómina de sueldos sin registro, verificación ni monitoreo. Puede ocurrir que los generales afirmen estar a cargo de tropas que solo existen en el papel, de manera tal de apropiarse de los “salarios” de estos soldados fantasmas.

Es posible que exmiembros de grupos armados, ahora integrados a las fuerzas armadas, declaren que su rango — y su consiguiente pago — corresponde al de los más altos funcionarios.

La RSS solo puede tener éxito si se comienza por entender las prácticas y las decisiones financieras que actualmente respaldan el sector. Tal entendimiento debe ser desarrollado principalmente al interior y por parte del propio Gobierno.

9) Grupo del Banco Mundial, *World development report 2011*, xi.

los actores políticos”¹⁰, **es un factor clave** para la formulación de estrategias de reforma globales. Sin embargo, quienes ostentan el poder suelen ser los mayores beneficiados con los obstáculos que se imponen a las reformas: el favoritismo, la corrupción y la ausencia de responsabilidad. La “voluntad política” solo es un concepto útil si se desentraña.

9. Algunos indicadores de **ausencia de voluntad política son:**

- Falta de seguimiento a los compromisos planteados.
- Falta de acuerdos políticos en materia de RSS&G.
- Marcos institucionales, políticos y legales débiles o inexistentes.
- Inadecuada asignación de poderes y recursos.
- Falta de mecanismos de control interno, sanciones y normas de cumplimiento.

10. Por el contrario, entre las señales de una **presencia de voluntad política se incluyen:**

- Identificación nacional inclusiva con las iniciativas de RSS&G.
- Apoyo gubernamental para la participación de la sociedad civil.
- Adecuada financiación de las instituciones del sector de la seguridad.
- Compromiso público de largo plazo.
- Existencia de autoridades fiscalizadoras funcionales.
- Aplicación de sanciones.

11. Los líderes de la misión cumplen una función estratégica a la hora de convencer a las autoridades nacionales de que desarrollar un sector de la seguridad responsable y transparente — lo que incluye la asignación de fondos y una definición de presupuestos que genere confianza generalizada — va en beneficio de ellas mismas. Al intentar mejorar el funcionamiento de cualquier sector gubernamental, un punto de partida clave es entender cómo se administra el dinero. En el ámbito de la seguridad, es habitual que los líderes políticos argumenten que el detalle interno de los gastos es información confidencial por motivos de seguridad nacional, incluso entre las propias entidades públicas. Sin embargo, tal argumento de confidencialidad suele no ser más que un frágil intento de encubrimiento de prácticas basadas en la parcialidad y la explotación. La prudencia informativa puede ser necesaria con respecto a ciertos detalles presupuestarios relacionados, por ejemplo, con la inteligencia. Pero incluso en tales instancias existen métodos para disponer de una discreta supervisión legislativa de los gastos en materia de seguridad. Las **fiscalizaciones de gastos públicos (PER) para el sector de la seguridad** pueden llegar a ser invaluable.

12. Los criterios de la RSS&G han sido claves para el éxito de la retirada de las misiones, de las estrategias de transición y de los programas para el país.

13. Cuando así lo solicitan las autoridades locales, Naciones Unidas se encuentra en buen pie para coordinar a las diferentes partes interesadas, específicamente alinear a los asociados internacionales tras las reformas y facilitar la ejecución de reformas que aborden los principales gatilladores de conflictos.

10) Derick W. Derick W. Brinkerhoff, “Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework”, *Public Administration and Development*, Vol. 20, No. 3, 239–252, 239–252.

- 14. Es fundamental incorporar aspectos como los derechos humanos, el género y los jóvenes al proceso de RSS&G**, lo que incluye fomentar la sólida participación de las mujeres en el sector de la seguridad y fortalecer la función cumplida por las Naciones Unidas para conseguir una RSS&G con perspectiva de género.
- 15. El lenguaje propio de la RSS&G debe adaptarse al contexto**, de manera tal que la terminología no provoque oposición al proceso. “Desarrollo del sector de la seguridad” y “transformación del sector de la seguridad” son, por ejemplo, términos que los interlocutores nacionales suelen preferir.

Sugerencias de acciones a desarrollar

1. Preparar y conformar un equipo; reunir recursos lo más pronto posible.

Respaldar con eficacia la RSS implica complementar nuestras fortalezas con un equipo de expertos de primer nivel en materia de políticas y seguridad (tanto en el país mismo como en la Sede de las Naciones Unidas [UNHQ]) y determinar alternativas de respaldo tales como:

- **Exposiciones informativas internas**, previas al despliegue, sobre RSS&G y el escenario político y de seguridad del país de parte de la Unidad de las Naciones Unidas para la Reforma del Sector de la Seguridad (UNSSRU) y de los expertos de Naciones Unidas ya sea en el país o en la propia Sede de las Naciones Unidas => Contacto ssr@un.org.
- **Intercambios y oportunidades entre pares y mentorías** con personal directivo superior experto en RSS (actual y anterior), así como con expertos en materia de políticas y defensa, con el fin de estudiar las prácticas sobre RSS&G que han funcionado o han fallado en escenarios similares => Contacto ssr@un.org.
- **Permanente capacidad de RSS&G de las Naciones Unidas de rápido despliegue (equipo RSuSGe)** con base en Brindisi) y su sistema experimentado prontamente disponible de parte de una variedad de asociados internacionales => Contacto ssr@un.org.
- **Centro de conocimientos sobre RSS&G y comunidad de intercambio de prácticas de las Naciones Unidas** administrados por la Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad (OROLSI) => Contacto ssr@un.org.
- **Donantes y mecanismos de financiación** tales como el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Coordinación del Desarrollo (OCD) para los Coordinadores Residentes (CR).



Khassim Diagne (a la izquierda), Representante Especial Adjunto para la Protección y las Operaciones en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), se reúne con los líderes de un campamento para desplazados internos y personal de mantenimiento de la paz durante una visita a Tchabi. 17 de junio de 2021. Foto ONU por Michael Ali.

2. Entender el contexto.

Tal como señala el Secretario General, “aunque el desarrollo de capacidades es importante, lo que permite brindar puntos de partida para las reformas, **es fundamental entender la función política y económica que cumplen las instituciones desde la perspectiva de los diversos actores y comunidades**”¹¹. Se trata de una tarea clave para el personal directivo superior y requiere de análisis y conocimientos de parte de la totalidad de la misión. Acciones sugeridas:

- **Reunir y analizar información pertinente al sector de la seguridad**, incluido un mapeo de los actores involucrados (actores estatales y no estatales, países vecinos y donantes) que sea sensible a las cuestiones de género y con enfoque hacia los jóvenes y adolescentes considerando sus necesidades, intereses, incentivos, posturas y dinámicas de poder. Se debe también evaluar la determinación de la voluntad política para implementar una RSS&G en el país y con respecto a sus asociados. Entender el sector de la seguridad implica recurrir a un público diverso: actores nacionales, regionales e internacionales pertinentes tanto del Gobierno como ajenos a este.

- **Garantizar que se disponga de recursos suficientes** para una permanente recopilación de datos, evaluaciones, revisiones y análisis (véase el punto 1 anterior para opciones de respaldo).

3. Facilitar el diálogo, la voluntad y la identificación.

Para actuar, los políticos locales necesitan al menos cierta cuota de imaginación, es decir, algún grado de capacidad de visualizar en qué forma las cosas podrían ser diferentes. En tal sentido, **el personal directivo superior puede nutrir la imaginación de los políticos describiendo con convicción los beneficios de un cambio positivo**. Es probable que estos recurran a su “voluntad política” principalmente para aumentar su propia influencia y reputación. Creer que una RSS constructiva ayuda a cumplir tales

Operaciones de paz de Naciones Unidas y misiones políticas especiales (SPM) con un mandato de RSS »

- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA)
- Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA)
- Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)
- Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur (UNMISS)
- Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL)
- Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS)
- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)
- Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Yemen (OEESGY)
- Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana (ONUUA)

11) Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Strengthening security sector reform. Report of the Secretary-General, S/2022/280*, 15 de marzo de 2022, II(7).

propósitos hace más probable su participación. Quizás el personal directivo superior de las Naciones Unidas carezca de suficiente influencia ante los líderes, políticos, centros de poder y promotores locales del cambio. **Sin embargo, hay mucho que los líderes de las Naciones Unidas pueden hacer para moldear el debate público y la percepción de las élites y, en este contexto, intentarlo vale la pena.** Aun así, incluso estando personalmente convencidos de la necesidad de fortalecer la gobernanza del sector de la seguridad, los políticos locales evaluarán si implementar tales reformas tiene alguna posibilidad de éxito o no. Sopesarán factores tales como:

- La capacidad de los instrumentos políticos y administrativos.
- Los recursos materiales.
- Los impedimentos institucionales.
- La posible oposición por parte de grupos de interés.

4. **El personal directivo superior de las Naciones Unidas debe entender las razones que subyacen a una voluntad política limitada. También puede ayudar a los líderes locales a comprender la importancia de fortalecer la gobernanza del sector de la seguridad,** así como respaldar un desarrollo económico sostenible y la inversión extranjera directa. Una de las herramientas más poderosas para lograr tal objetivo es que el Gobierno realice una **fiscalización del gasto público**, específicamente del sector de la seguridad, con el fin de profesionalizar las fuerzas y sugerir ahorros presupuestarios, cooperación entre militares y sesiones de capacitación.

En su diálogo con políticos y líderes militares locales, Naciones Unidas puede aprovechar de puntualizar las desventajas que conlleva un régimen autoritario. Ello incluye **la necesidad de mantener el control** sobre fuerzas avasalladoras — considerando la falta de mecanismos para moderarlas — lo cual **no solo implica costos, sino también puede limitar la capacidad de un Gobierno de adaptar sus políticas para**



El General de División Michael Lollesgaard (no aparece en la foto), Comandante de la Fuerza de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), se reúne con representantes de la Plateforme y del Gobierno local durante su visita a Anefis en el norte de Malí. 14 de septiembre de 2015. Foto ONU por Marco Dormino.

responder a la frustración pública¹². De igual forma, el control político autoritario a menudo **se produce a costa de la competencia**¹³. La ausencia de adaptabilidad y de competencia de la gobernanza del sector de la seguridad implica riesgos inmediatos para los regímenes autoritarios y avala el retorno a una administración y a una supervisión de carácter civil.

5. Ayudar a determinar lo que debe hacerse.

Colaborar con los asociados locales en el desarrollo de una visión nacional sobre lo que debe hacerse, respaldando los procesos de diálogo, las evaluaciones de la seguridad, la planificación sobre seguridad y el estudio de las necesidades en materia de RSS&G. La planificación debe adoptar metodologías predictivas y previsoras que sean sensibles a cuestiones de género y de juventud, considerando especialmente el escenario cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo en el cual operan las Naciones Unidas. Los recursos deben ajustarse oportunamente y orientarse hacia la sostenibilidad y las necesidades del país en cuestión, no hacia las prioridades de los donantes.

6. Liderar un respaldo consistente del tipo “Una ONU” hacia las prioridades nacionales: hacer del equipo un real aporte.

- **Administrar los acuerdos nacionales e internacionales y con Naciones Unidas** sobre el tipo de respaldo esperado para las prioridades nacionales.
- No se debe olvidar que muchos actores de Naciones Unidas pueden y deben involucrarse en el respaldo de la RSS&G nacional. Es importante **congregar al equipo de Naciones Unidas en torno a una visión común e invitarlo a trabajar de manera conjunta (“Una ONU”)**:
 - **Formular una estrategia y un plan global de respaldo de las Naciones Unidas para la RSS&G.** Apoyar una RSS&G amplia y liderada a nivel nacional es tarea de la ONU en su conjunto. Requiere la participación de muchas entidades de la Organización y siempre involucra a otros asociados bilaterales o multilaterales.
 - Es posible incluir puntos de partida para la RSS&G en los **planes nacionales de desarrollo** o en la agenda más amplia de desarrollo sostenible. Naturalmente, las estrategias de respaldo deben generar algún tipo de impacto, al tiempo que evitan provocar daños. Por ejemplo, considerar la forma de respaldar a un país para resolver el problema de las milicias fuera del control del Estado, particularmente en casos en que tales milicias cuentan con poder económico considerable o una importante legitimidad local¹⁴.
 - Dada la multitud de entidades de Naciones Unidas involucradas, es preciso establecer un grupo de trabajo en el país que se dedique a la RSS&G o a crear un “anillo de liderazgo” con asesores de alto nivel en materia de seguridad (civil, policial y de defensa). También se requiere reunir recursos y pensar estratégicamente sobre las diversas experiencias necesarias en las distintas etapas del proceso, lo que incluye asesores en materia de análisis político, elaboración de presupuesto, planificación, derechos humanos, género, políticas públicas y fuerzas militares.

7. Definir el trabajo preliminar para la RSS&G.

- **Priorizar el establecimiento de confianzas con y entre los diversos actores nacionales pertinentes que con el tiempo pudieran crear las condiciones propicias para el desarrollo de**

12) Freedom House, *Freedom in the World 2023*, marzo de 2023, 11. Disponible (en inglés) en <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf>

13) Freedom House, *Freedom in the World 2023*, marzo de 2023, 11.

14) Reflexión de un miembro del personal directivo superior de Naciones Unidas.

la RSS&G. Considerar el escenario político nacional para incentivar a los líderes locales a emprender un proceso de RSS&G. Algunos aspectos de la RSS&G son particularmente propicios para la inclusión de la comunidad y la sociedad civil, tales como la seguridad comunitaria y la respuesta ante emergencias. A menudo, dichos temas de escasa conflictividad pueden pavimentar el camino hacia una participación más sólida de los actores del sector de la seguridad y generar expectativas para el involucramiento de la sociedad civil en la adopción de decisiones sobre seguridad.

- **Considerar medidas para una pronta generación de confianza sin perder de vista los objetivos de largo plazo sobre asuntos de reforma y gobernanza.** ¿Existe algún camino fácil, fechas simbólicas futuras o asuntos sobre los cuales se pueda generar consenso que sirvan para abrir la puerta a una discusión más amplia en torno a la RSS&G? Entre ellos se podrían incluir actividades de puesta en marcha que produzcan algún impacto a corto plazo (proyectos para el desarrollo de capacidades, elecciones, programas de recuperación económica, etc.).
- **Recurrir a los buenos oficios para buscar acuerdos políticos que establezcan una cierta visión sobre el sector de la seguridad y permitan la participación de los expertos técnicos.** Mantener el diálogo y promover la coordinación entre los diversos actores nacionales con el fin de sacar provecho del apoyo recibido e incorporar el envío de mensajes. Ello implica dialogar con actores estatales y no estatales en escenarios donde ciertos grupos podrían no dialogar entre ellos; por ejemplo, grupos armados por un lado y el Gobierno nacional por otro.

8. Analizar la función cumplida por el personal directivo superior de Naciones Unidas.

Con el fin de garantizar el éxito, **el personal directivo superior debe reflexionar sobre sus esperanzas, preocupaciones, fortalezas y debilidades.** No todos los miembros del personal directivo superior cuentan con experiencia en seguridad nacional o RSS y podrían, por tanto, sentirse “fuera de su zona de confort” con respecto a la RSS&G. La vacilación del personal directivo superior en lo que refiere a su participación en la RSS&G también puede deberse a que duda que se logre algún avance tangible; además, le preocupan los riesgos para la reputación (a nivel organizacional y personal) y los riesgos de consecuencias no deseadas que puedan causar más conflictos y violencia o posibles problemas con otros mandatos de Naciones Unidas o con exigencias a nivel nacional. Identificar las fortalezas y las áreas que requieren mejoramiento con la suficiente anticipación al despliegue es clave para lograr el éxito. El personal directivo superior que fue entrevistado para elaborar el presente curso destacó las siguientes cualidades para una participación exitosa en la RSS&G:

- **Honestidad, integridad, honradez y humildad.** Antes de actuar, primero es preciso entender. Es importante establecer relaciones de respeto mutuo con los interlocutores locales y desarrollar confianzas, al tiempo que se demuestran cualidades de honestidad y fiabilidad. El personal directivo superior también debe admitir y respetar la primacía de los actores locales en la adopción de decisiones claves sobre RSS&G.
- **Inclusión.** Alentar una participación y colaboración inclusiva por medio de una coordinación que permita al personal directivo superior abandonar de la mejor forma posible su “zona de confort” con el apoyo de expertos en seguridad, entre otros.
- **Paciencia.** Tomarse el tiempo para entender, gestionar expectativas y mediar en situaciones de conflicto o desacuerdo entre partes interesadas nacionales e internacionales y también al interior de la familia de las Naciones Unidas, en lugar de apresurarse en desarrollar capacidades. La RSS&G es, fundamentalmente, un proceso político que requiere de tacto, buen juicio y una combinación de saber escuchar y plantear propuestas. Algunos resultados podrían ser obvios de forma inmediata pero, en general, la RSS&G es un proceso a largo plazo y, por lo tanto, otros resultados de mayor impacto podrían tomar tiempo en observarse.

Cómo medir el avance logrado

Con el fin de medir **los avances conseguidos por el personal directivo superior de las Naciones Unidas en materia de RSS&G, considere** los siguientes indicadores:

1. Inclusión por parte del personal directivo superior de las Naciones Unidas de una seguridad nacional con características SMART, metas RSS&G y criterios de éxito.
2. ¿La entidad de Naciones Unidas en cuestión implementa efectivamente el **mandato recibido del Consejo de Seguridad** en materia de RSS con respecto a los criterios estipulados en sus resoluciones?
3. ¿La entidad de Naciones Unidas en cuestión cumple efectivamente con las **exigencias y prioridades nacionales**, incluidas aquellas relacionadas con la coordinación?
4. ¿La entidad de Naciones Unidas en cuestión prioriza las **agendas sobre mujeres, paz y seguridad (MPS)** para conseguir una RSS con perspectiva de género?
5. La RSS&G se incluye en el **análisis político más amplio** del Estado huésped (por ejemplo, Análisis Común sobre el País de las Naciones Unidas), en la **estrategia de la operación de paz**, en el **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible** y en instrumentos de otras entidades pertinentes de la Organización.
6. La RSS&G se incluye como una sección independiente en los **planes presupuestarios anuales para operaciones de paz** y de otras entidades de Naciones Unidas con el fin de fomentar el involucramiento, la supervisión y la evaluación por parte del personal directivo superior.
7. El personal directivo superior de las Naciones Unidas ha establecido **relaciones de trabajo** con personal directivo superior local y, si amerita, con partes interesadas internacionales en la búsqueda de un consenso en torno a una visión estratégica positiva de la RSS&G y de mecanismos locales de supervisión para el monitoreo de su implementación, recordando regularmente en tales instancias de trabajo la urgencia de lograr avances en materia de RSS&G.
8. El personal directivo superior de las Naciones Unidas integra **el envío de mensajes sobre RSS&G en su presentación de informes** (informes trimestrales del Secretario General sobre las misiones de Naciones Unidas) y las **comunicaciones**.



Un equipo de parlamentarios de las ciudades de Beni y Butembo visitaron el territorio de Kamango con el apoyo de la sección de asuntos políticos de la oficina local de la MONUSCO en Beni. Sostuvieron reuniones con la MONUSCO y con funcionarios, comandantes de seguridad y la población local de Beni, Butembo, Lubero y otras comunidades cercanas. Los parlamentarios fueron acompañados por el Comandante de Brigada de la Fuerza de Intervención, el Jefe de Oficina interino y otros funcionarios de la MONUSCO. 15 de mayo de 2020. Foto ONU por Michael Ali.

Lecturas adicionales »

Resoluciones de Naciones Unidas

- Resolución del Consejo de Seguridad 2553 (2020). S/RES/2553 (2020). 3 de diciembre de 2020. Disponible en <<https://digitallibrary.un.org/record/3893781?ln=en&v=pdf>>.

Políticas de las Naciones Unidas

- Naciones Unidas. *Human Rights Due Diligence Policy on United Nations Support to Non-United Nations Security Forces*. 2015. Disponible (en inglés) en <<https://unsdg.un.org/sites/default/files/Inter-Agency-HRDDP-Guidance-Note-2015.pdf>>.

Informes del Secretario General

- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Refuerzo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General*. S/2022/280. 15 de marzo de 2022. Disponible en <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2022_280.pdf>.

Otros recursos

- Berdal, Mats y Jake Sherman, eds. *The Political Economy of Civil War and UN Peace Operations* (2023). Routledge, 31 de marzo de 2023.
- Collier, Paul. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can be Done About It*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Dag Hammarskjöld Foundation. *The Art of Leadership in the United Nations: Painting perspectives, staying true to principles*. 2022. Disponible (en inglés) en <<https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2022/06/leadership-report-2022-web.pdf>>.
- Freedom House. *Freedom in the World 2023*. Marzo de 2023. Disponible (en inglés) en <https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf>.
- Kleinfeld, Rachel. *A Savage Order: How the World's Deadliest Countries Can Forge a Path to Security*. Nueva York: Pantheon, 2018.
- Transparency International. *Building Political Will Topic Guide*. 31 de octubre de 2014. Disponible (en inglés) en <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide-_Political_Will.pdf>.
- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia y Banco Mundial. *Somalia Security and Justice Public Expenditure Review*. Enero de 2017. Disponible (en inglés) en <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/644671486531571103/pdf/Somalia-Security-and-justice-sector-public-expenditure-review.pdf>>.
- Junta de los Jefes Ejecutivos (JJE) del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación. "United Nations System Leadership". Disponible (en inglés) en <<https://unsceb.org/united-nations-system-leadership-framework>>.

- Portal de Recursos Humanos de las Naciones Unidas. "UN Values and Behaviours Framework". Disponible (en inglés) en <<https://hr.un.org/page/un-values-and-behaviours-framework-0>>.
- Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad de las Naciones Unidas. *Towards Better Security Governance: Learning from the Road Travelled. An independent review of United Nations support to security sector reform in peace operations, 2014–2020*. 14 de diciembre de 2021. Disponible (en inglés) en <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/220121_-_towards_better_security_governance-learning_from_the_road_travelled_final.pdf>.
- Banco Mundial. *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. 1 de marzo de 2018. Disponible (en inglés) en <<https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/pathways-for-peace-inclusive-approaches-to-preventing-violent-conflict>>.
- Banco Mundial. *World development report 2011: conflict, security, and development — overview (English)*. 2011. Disponible (en inglés) en <<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/806531468161369474/world-development-report-2011-conflict-security-and-development-overview>>.

List of Abbreviations and Acronyms

| | |
|---------|---|
| CR | Coordinador Residente |
| MINUSCA | Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana |
| MINUSMA | Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí |
| MONUSCO | Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo |
| OCD | Oficina de Coordinación del Desarrollo |
| ONUUA | Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana |
| OROLSI | Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad |
| OSESGY | Oficina del Enviado Especial del Secretario General para el Yemen |
| PDDDH | Política de Diligencia Debida en Materia de Derechos Humanos |
| PER | fiscalización de gastos públicos |
| RSS&G | reforma y gobernanza del sector de la seguridad |
| RSuSge | permanente capacidad de reforma y gobernanza del sector de la seguridad |
| SPM | misión política especial |
| UNHQ | Sede de las Naciones Unidas |
| UNMISS | Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur |
| UNOWAS | Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel |
| UNSMIL | Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia |
| UNSOM | Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia |
| UNSSRU | Unidad de las Naciones Unidas para la Reforma del Sector de la Seguridad |

Instrucciones para el examen de fin de módulo »

Formato y material

El Examen de Fin de módulo es una prueba de múltiple opción a la que se accede desde el Salón de Clase Virtual. La mayoría de los exámenes consisten en 50 preguntas. Para cada pregunta, al estudiante se le dan cuatro opciones (A, B, C y D), de las cuales solo una es correcta. El examen cubre el material de todas las lecciones el módulo y puede incluir además la información que aparece en los anexos y apéndices. No se incluirá en la prueba el contenido del video.

- » ***Acceda al examen desde su Salón de Clase Virtual visitando <www.peaceopstraining.org/users/courses/> y haciendo clic en el título de este curso. Al llegar a la página el módulo, haga clic en el botón rojo "Start Exam" (Comenzar el examen).***

Límite de tiempo

No hay límite de tiempo para el examen. Ello permite al alumno leer y estudiar detalladamente las preguntas y consultar el texto de módulo. Además, si no puede hacer todo el examen de una vez, puede guardarlo y volver a este sin que se lo califique. El botón "Save" (Guardar) se encuentra en la parte inferior del examen, junto al botón "Submit my answers" (Enviar mis respuestas). Al hacer clic en el botón "Submit my answers" (Enviar mis respuestas), pondrá fin al examen.

Calificaciones de aprobación

Para aprobar el examen, se requiere un puntaje del 75% o más. Se otorgará un Certificado de Culminación electrónico a aquellos estudiantes que hayan aprobado el examen. Un puntaje inferior al 75% es calificación de reprobación. A aquellos estudiantes que hayan obtenido una calificación de reprobación, se les suministrará una segunda versión alternativa del examen que también podrá ser completada sin límite de tiempo. A los estudiantes que aprueben la segunda versión del examen se les otorgará un Certificado de Culminación del Curso.

Siga sus estudios en el Instituto de Formación en Operaciones de Paz »

- Visite <<https://www.peaceopstraining.org/es/courses/>> para ver una lista de todos los cursos que se imparten en la actualidad.
- Si le interesa alguna categoría en particular, como por ejemplo Derechos Humanos, Logística o Milicia, considere la posibilidad de inscribirse en el programa "POST Certificate" (Certificado de Estudios Especializados), disponible en seis áreas de especialización. Ver los requisitos en <<https://www.peaceopstraining.org/es/users/user-login/>>.

SOBRE EL MÓDULO

El presente módulo de estudio, basado en la guía “CROSSROADS” de las Naciones Unidas sobre la materia (véase información en inglés en www.un.org/ssr/guidance/crossroads), busca brindar un panorama general de los principios básicos que sustentan el enfoque de la Organización con respecto a la reforma y la gobernanza del sector de la seguridad (RSS&G). Esta capacitación de nivel ejecutivo explica la función que cumplen los líderes de la misión en la construcción de los cimientos para la paz, el desarrollo y los derechos humanos por medio de la RSS&G. El respaldo lógico brindado por “Una ONU” a los líderes locales se plasma en breves acciones y recomendaciones que enfatizan la importancia de fortalecer la gobernanza del sector de la seguridad. Por último, ciertos indicadores facilitan la autorreflexión del personal directivo superior a la hora de evaluar el progreso alcanzado y priorizar de mejor forma los resultados esperados en el ámbito de la RSS&G.



Instituto para Formación en
Operaciones de Paz*



Instituto para Formación en
Operaciones de Paz*

www.peaceopstraining.org