



Consejo de Seguridad

Distr. general
3 de febrero de 2014
Español
Original: inglés

Carta de fecha 3 de febrero de 2014 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Lituania ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de informarle de que, durante la presidencia de Lituania, el Consejo de Seguridad tiene previsto celebrar un debate abierto sobre la promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El debate tendrá lugar el miércoles 19 de febrero de 2014. A fin de ayudar a orientar las deliberaciones sobre el tema, Lituania ha preparado una nota conceptual (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Raimonda **Murmokaitė**
Embajadora
Representante Permanente



Anexo de la carta de fecha 3 de febrero de 2014 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de Lituania ante las Naciones Unidas

La promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

Nota conceptual

Antecedentes

Muchos de los países que han atravesado por conflictos en el pasado siguen enfrentándose a ciclos repetidos de violencia, desplazamientos, crisis humanitarias profundas e inestabilidad. La debilidad de las instituciones del estado de derecho reduce el nivel de seguridad y las oportunidades económicas de los ciudadanos y a menudo es un factor importante que contribuye a alentar los conflictos o que impide su solución de manera sostenible. Por consiguiente, la construcción de unas instituciones del estado de derecho que sean receptivas es un medio eficaz para romper con esos ciclos negativos. Esas instituciones son la piedra angular de la paz sostenible al garantizar la rendición de cuentas y la gestión de las controversias por medios pacíficos, el restablecimiento de la confianza y la cohesión social sobre la base de la igualdad de derechos, y el desarrollo de la confianza en la capacidad de un país para asegurar el acceso a la justicia para todos sin discriminación. Por ello, la prestación de asistencia a los países en los esfuerzos para fortalecer sus instituciones del estado de derecho es un elemento importante de la labor de las Naciones Unidas en las esferas del mantenimiento y la consolidación de la paz.

Iniciativas adoptadas hasta la fecha

El Consejo de Seguridad ya ha incluido el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho como una parte fundamental de los mandatos que asigna para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Ese tipo de apoyo se ha incluido en los mandatos encomendados por el Consejo de Seguridad a 18 de las 28 misiones en curso y se manifiesta en formas y contextos diferentes, entre otros, la reconstrucción de los servicios de policía y mantenimiento del orden público por ejemplo, en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), y la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI), el establecimiento de instituciones penitenciarias humanas y seguras y el despliegue de sistemas nacionales de tribunales móviles (ONUCI), la lucha contra la impunidad, en particular mediante el establecimiento de un sistema de justicia de transición (Oficina de las Naciones Unidas en Burundi), el fortalecimiento del marco jurídico y, mediante la redacción de un nuevo código penal y un nuevo código de procedimiento penal y de legislación sobre el blanqueo de capitales y el terrorismo (MINUSTAH); la reforma de determinadas esferas del derecho civil y administrativo que afectan directamente a algunas de las principales causas de los conflictos, como las disputas relacionadas con la tenencia de bienes y tierras (Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur) y la

administración de los recursos naturales (UNMIL); la lucha contra la violencia sexual en los conflictos (MONUSCO); y la lucha contra la corrupción (Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia).

Los vínculos existentes entre el estado de derecho y el mantenimiento de la paz y la seguridad se han señalado también en numerosos documentos temáticos. En particular, en la declaración de la presidencia de 19 de enero de 2012 (S/PRST/2012/1), emitida tras su debate temático más reciente dedicado al tema del estado de derecho, el Consejo subrayó “la importancia del estado de derecho como uno de los elementos principales de la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la solución de controversias y la consolidación de la paz”. De igual modo, en la Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional (resolución 67/1 de la Asamblea General), los Jefes de estado y de Gobierno destacaron que la justicia, incluida la justicia de transición, era un componente fundamental de la paz sostenible en los países en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, así como la importancia de que se prestara apoyo para el desarrollo de la capacidad civil y la construcción institucional después de los conflictos, incluso mediante las operaciones de mantenimiento de la paz, de conformidad con sus mandatos, con miras a aumentar la eficacia de la capacidad civil.

También es importante señalar que el reconocimiento de que el apoyo al estado de derecho desempeña una función importante en la estabilización después de los conflictos ha ido acompañado de un énfasis cada vez mayor en la necesidad de mejorar la coordinación y coherencia en todo el sistema a fin de mejorar la prestación de ese apoyo. Para hacer frente a esa demanda, el Secretario General propuso que se reconfigurara la respuesta institucional de las Naciones Unidas en función de los retos a que se enfrentaba. Se dio prioridad al modelo “unidos en la acción” encomendando específicamente al más alto funcionario de las Naciones Unidas en el país que rindiera cuentas sobre la orientación y supervisión de las estrategias relativas al estado de derecho, apoyara su aplicación mediante la resolución de obstáculos políticos y coordinara el apoyo de las Naciones Unidas en el país. Para ayudar a esos funcionarios en el desempeño de esas nuevas funciones, se ha nombrado al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo corresponsables de establecer un centro mundial de coordinación para las esferas del estado de derecho relacionadas con la policía, el sistema de justicia y las instituciones penitenciarias en situaciones posteriores a conflictos y crisis de otro tipo. El centro mundial de coordinación es la entidad designada a través de la cual los administradores sobre el terreno pueden acceder a apoyo —en términos de recursos humanos, conocimientos, financiación y asesoramiento técnico y operacional— para establecer y aplicar estrategias de estado de derecho.

Como parte de ese mismo objetivo, el Secretario General, en su un informe sobre la evaluación de la eficacia del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a la promoción del estado de derecho en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos (S/2013/341), examinó distintas formas de medir el impacto del apoyo de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad y los Estados Miembros de las Naciones Unidas no han tenido todavía la oportunidad de examinar el informe.

Desafíos y oportunidades que se podrían estudiar

La presidencia de Lituania considera que es el momento oportuno de realizar un seguimiento de esas iniciativas y de examinar nuevos enfoques prácticos que puedan ayudar a mejorar el impacto general de los mandatos relacionados con el estado de derecho para prevenir la repetición de los conflictos y consolidar una paz sostenible.

Por consiguiente, la presidencia de Lituania propone que se centre el debate en el modo de hacer más eficaces los mandatos relacionados con el estado de derecho mediante la selección y secuenciación de las actividades más apropiadas para reforzarlo y velar por que se sienten las bases para la continuidad del apoyo al estado de derecho más allá de esos mandatos. En el debate se podrían examinar las principales conclusiones del informe del Secretario General mencionado anteriormente y estudiar otros elementos que pudieran ayudar al Consejo de Seguridad a responder a futuras solicitudes de asistencia para el fortalecimiento del estado de derecho. En particular, los participantes tal vez deseen concentrarse en uno o varios de los elementos que se indican a continuación.

Formulación de los mandatos: claridad, credibilidad y viabilidad

Los mandatos en la esfera del estado de derecho suelen estar redactados de manera abierta o temática, aunque hay algunos que están supeditados a la realización de otros objetivos políticos o contienen orientaciones prácticas o incluso sugerencias sobre un diseño institucional específico. No obstante, el grado de especificidad de los mandatos sobre el estado de derecho no parece estar relacionado directamente con la importancia que se concede a esa cuestión en el contexto particular del país de que se trate. Es posible que, para aumentar la eficacia de esos mandatos, sea esencial centrarse en las actividades más apropiadas en la esfera del estado de derecho y autorizar a las operaciones o misiones a que se dediquen plenamente y de manera visible a su ejecución. Ello incluiría la prestación de apoyo a las autoridades del país de acogida para abordar directamente las causas básicas del conflicto, avanzar en el proceso de paz y mejorar la estabilidad en el entorno posterior al conflicto. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que, incluso con unos mandatos claros y específicos sobre el estado de derecho, su aplicación depende en última instancia de actividades concretas sobre el terreno que deben adaptarse a las circunstancias locales.

Un problema adicional para la prestación de servicios de justicia y seguridad es que por lo general suelen ser el resultado de un sistema integrado por numerosos agentes, instituciones y procesos, que deben desempeñar las funciones específicas que se les han asignado y colaborar con otras partes del sistema de justicia. En los entornos de mantenimiento de la paz, las reformas de la policía van a menudo por delante de las reformas de los sistemas de justicia e instituciones penitenciarias, lo que debilita el resultado general de las inversiones realizadas en todo el sector. Por ello, la adopción de un enfoque holístico podría ayudar a mantener el equilibrio en el apoyo prestado a cada institución, facultar a las autoridades nacionales para dirigir las reformas sectoriales y coordinar el apoyo internacional a las prioridades nacionales.

Cuestiones que se podrían considerar: ¿De qué modo se podría reforzar el apoyo de las Naciones Unidas al estado de derecho mediante la formulación de mandatos claros y creíbles (indicando su importancia en todas las resoluciones

pertinentes del Consejo de Seguridad; incluyendo en los mandatos de actividades específicas en la esfera del estado de derecho y del apoyo en esferas específicas; elaborando una lista detallada de posibles actividades en la esfera del estado de derecho que se puedan usar como referencia a la hora de formular mandatos)? ¿De qué modo se podrían utilizar esos mandatos para apoyar la función reforzada del personal directivo superior de las Naciones Unidas en los países en la esfera de la coordinación y supervisión de las actividades relativas al estado de derecho (la importancia de la aplicación rigurosa de los mandatos relativos al estado de derecho y su establecimiento como una prioridad básica en la planificación de las misiones; el uso de sus ventajas comparativas de conformidad con las prioridades nacionales)? ¿Cómo asegurar que el apoyo en la esfera del estado de derecho se preste de manera holística y a todas las instituciones pertinentes (mediante la adopción de enfoques sectoriales; especificando, cuando proceda, el número máximo de personal uniformado proporcionado por los gobiernos)?

Gestión de los procesos de transición: calendario, secuenciación y continuidad del apoyo

La aplicación de medidas selectivas para hacer frente a las principales deficiencias en la esfera del estado de derecho que alimentan los conflictos debe ponerse en marcha cuanto antes, a ser posible inmediatamente después de esos conflictos. Algunas actividades, como el apoyo para el restablecimiento de las instituciones del estado de derecho, el redespiegue de personal, el apoyo a los tribunales móviles, la mejora de las infraestructuras básicas y de la legislación fundamental, y el suministro de asesoramiento, orientación y capacitación, deben comenzar pronto, antes de que las malas prácticas puedan arraigarse. Asimismo, la lucha contra las violaciones sistemáticas de los derechos humanos puede exigir la adopción de medidas inmediatas para proteger a las comunidades vulnerables. Al mismo tiempo, para abordar cuestiones más amplias relacionadas con los conflictos y apoyar reformas más profundas del estado de derecho, se necesita a menudo un compromiso sostenido a largo plazo. Por consiguiente, para poder cumplir los mandatos relativos al estado de derecho es preciso establecer una correcta secuenciación de las actividades y prioridades.

Además, en muchos de los países en que están desplegadas, las operaciones de mantenimiento de la paz desempeñan un papel de apoyo fundamental para la administración de justicia y los servicios de seguridad. Esas operaciones son el principal proveedor multilateral de expertos en las esferas de la policía, el sistema de justicia y las instituciones penitenciarias. En consecuencia, la reducción o la retirada de las operaciones pueden crear lagunas en el suministro de servicios esenciales. A fin de salvaguardar los logros conseguidos en el mantenimiento y la consolidación de la paz, es preciso que las operaciones de mantenimiento de la paz, así como el resto de entidades de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los asociados bilaterales, trabajen con las autoridades del país de acogida y planifiquen cuidadosamente la transferencia de las tareas.

Cuestiones que se podrían considerar: ¿De qué modo se debería abordar la cuestión del calendario y la secuenciación de las actividades de apoyo al estado de derecho (compromiso a largo plazo; necesidad de contar con planes de ejecución amplios desde el inicio de las operaciones de mantenimiento de la paz o de las misiones políticas especiales)? ¿Cómo se podría mejorar la evaluación de las actividades de las operaciones de mantenimiento de la paz o las misiones políticas

especiales en la esfera del estado de derecho (mecanismos pertinentes para el seguimiento y la evaluación; relación entre la reducción o la retirada de la operación y los progresos realizados en la esfera del estado de derecho)? ¿De qué modo se puede garantizar que el proceso de gestión de la transición esté basado en la capacidad real y en iniciativas que cuenten con financiación de los agentes que trabajan en las esferas del mantenimiento de la paz y el desarrollo a más largo plazo, de modo que puedan asumir las principales tareas que antes desempeñaban las operaciones de mantenimiento de la paz o las misiones políticas especiales (estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz; apoyo de los donantes a esas iniciativas con suficiente antelación a la transición)?

Otros requisitos esenciales para lograr buenos resultados: implicación nacional, compromiso político, coordinación y asignación de recursos a las iniciativas

Para que las iniciativas destinadas a fortalecer el estado de derecho sean eficaces, deberían ser sentidas como propias por los países, que además deberían ser quienes las dirijan y apliquen. Asimismo, las iniciativas deberían estar adaptadas a la cultura y las tradiciones del país de acogida. Para ello, es posible que también deban realizarse consultas efectivas a gran escala con todos los agentes nacionales pertinentes y la participación de la población, lo cual podría contribuir a hacer más probable que las iniciativas fueran apropiadas y sostenibles.

Con frecuencia, para impulsar cambios reales sobre el terreno, el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho también exige conocimientos técnicos y participación en el proceso de reforma política general. Los oficiales superiores de las misiones, otros agentes interesados y el propio Consejo de Seguridad deben desempeñar una importante función en el fomento del compromiso político con la reforma en los casos en que ese compromiso falta.

Las organizaciones regionales, los agentes bilaterales y los organismos de las Naciones Unidas pueden apoyar activamente a las operaciones para el mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales, ayudándolas a aplicar los aspectos de su mandato relacionados con el estado de derecho. Una coordinación eficaz entre ellos contribuye, entre otras cosas, a evitar que se dupliquen intervenciones relativamente sencillas o de bajo costo, con las que se logran resultados rápidos, mientras que las necesidades de fortalecimiento institucional más complejas o costosas no reciben atención.

Para atender las necesidades en la esfera del estado de derecho también son necesarios recursos sostenibles y previsibles, en términos tanto de conocimientos especializados como de apoyo programático. Es, pues, esencial que las operaciones y las misiones dispongan del apoyo y los recursos necesarios para cumplir los aspectos de su mandato relativos al estado de derecho. En este sentido, sigue siendo particularmente complicado localizar rápidamente, en particular en los países en desarrollo, a expertos que tengan las capacidades y los conocimientos necesarios, estén formados de acuerdo con los estándares de las Naciones Unidas, y estén dispuestos a ser destinados a operaciones.

Cuestiones que se podrían considerar: ¿En qué forma podrían los mandatos apoyar las aspiraciones de los países de acogida para fortalecer sus instituciones del estado de derecho (concertación de pactos en materia del estado de derecho con la población de los países y la comunidad internacional)? ¿Cómo podría el Consejo

de Seguridad aumentar su compromiso político en los países de acogida (debates específicos sobre el país; sesiones informativas a cargo de interesados clave del país de acogida; visitas a los centros penitenciarios, los tribunales y las instalaciones de las fuerzas de seguridad durante las visitas a los países)? ¿Cómo se podría reforzar la coordinación entre los proveedores de asistencia internacional pertenecientes a las Naciones Unidas y ajenos a la Organización (foros de coordinación dirigidos por los países o facilitados por las Naciones Unidas; uso de fondos fiduciarios de múltiples asociados y otros mecanismos de financiación similares)? ¿Qué se puede hacer para garantizar una mejor dotación de recursos para las iniciativas (acceso adecuado a los recursos para la elaboración de programas relacionados con el estado de derecho; creación de listas de expertos en una serie de ámbitos de especialidad relacionados con el estado de derecho)?

Formato y resultados

Está prevista una intervención del Secretario General en una sesión que se celebrará el miércoles 19 de febrero de 2014, y bajo la presidencia del Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Lituania. La sesión estará abierta a la participación de los Estados que no son miembros del Consejo de Seguridad.

La presidencia de Lituania propondrá la aprobación de una declaración de la presidencia.