



Consejo de Seguridad

Distr. general
3 de julio de 2008
Español
Original: inglés

Informe especial del Secretario General presentado de conformidad con la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad, relativa a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad en la que el Consejo me pidió que le informara de los resultados de la conferencia celebrada en París en junio de 2008 en apoyo del Afganistán y que, de ser necesario, incluyera en el informe nuevas recomendaciones con respecto al mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA).

2. La conferencia celebrada en París el 12 de junio de 2008 desembocó en unas promesas de contribuciones de asistencia internacional por un total de unos 20.000 millones de dólares. Sin embargo, la Conferencia de París fue algo más que una conferencia de promesas. Con la presentación en París de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán, alrededor de 80 agentes internacionales acordaron una hoja de ruta dirigida por el Afganistán que se aplicaría mediante una colaboración más estrecha entre el Gobierno del Afganistán y la comunidad internacional. La Declaración de París, publicada bajo la autoridad de los tres copresidentes, es decir, el Presidente del Afganistán, el Presidente de Francia y yo, estableció los elementos esenciales para la seguridad y prosperidad del pueblo afgano en el futuro. También subrayó el papel más destacado de mi Representante Especial y de la UNAMA al frente de los esfuerzos internacionales y de la coordinación de las relaciones entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional.

3. La Declaración de París reafirmó que el Pacto para el Afganistán, acordado en Londres en febrero de 2006, seguía siendo la base del trabajo común de la comunidad internacional y el Gobierno del Afganistán. Los copresidentes de la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión prepararon un examen del Pacto para el Afganistán antes de la Conferencia de París. Los participantes en la Conferencia hicieron suyas las conclusiones sustantivas del examen.

4. Desde que asumí sus funciones como mi Representante Especial para el Afganistán el 27 de marzo de 2008, el Sr. Kai Eide ha establecido relaciones de trabajo efectivas con dirigentes afganos y con la comunidad internacional. Ha analizado a fondo la situación en la zona de la UNAMA y determinado las prioridades básicas que se deben abordar para que la UNAMA cumpla su mandato. Sobre la



base de esta evaluación, el Sr. Eide afirmó en una de sus recomendaciones que el mandato de la UNAMA fijado en la resolución 1806 (2008) cubría adecuadamente las prioridades determinadas en la Conferencia de París. Respaldo plenamente esa recomendación. También estoy de acuerdo con la recomendación del Sr. Eide de que se aumente rápidamente el volumen de recursos sustantivos, administrativos y de seguridad, a fin de que la UNAMA cumpla su mandato y las prioridades establecidas en París.

II. Panorama general de la situación de la seguridad

5. Desde mi informe anterior del 6 de marzo de 2008 (A/62/722-S/2008/159), el nivel de actividad de insurgentes y terroristas ha aumentado en el Afganistán, especialmente en el sur y el este del país, lo que puede atribuirse en parte a la llegada del verano. Sin embargo, es sumamente preocupante que en mayo de 2008 se haya registrado el mayor número de incidentes en el país desde la caída del régimen talibán en 2001. Los insurgentes siguen lanzando ataques asimétricos que causan gran número de víctimas civiles. Sus operaciones son cada vez más complejas y coordinadas, como lo demuestra el ataque perpetrado en abril de 2008 durante un desfile militar en Kabul y la operación para liberar a reclusos de la prisión de Kandahar en junio de 2008.

6. La evolución de la situación de la seguridad en todo del país hará necesario aumentar en forma considerable los recursos de la Misión relacionados con la seguridad, no sólo para establecer nuevas oficinas provinciales en zonas donde los riesgos en este ámbito son mayores, sino también para las oficinas sobre el terreno existentes y las actividades de la Misión en general.

III. Prioridades

7. Aunque los principales objetivos de la UNAMA fijados en la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad no deberían cambiar, es necesario prestar más atención a los siguientes aspectos.

A. Elecciones

8. La Declaración de París destacó la importancia de celebrar elecciones libres, limpias y en condiciones de seguridad en 2009 y 2010, como paso crucial para consolidar la democracia en beneficio de todos los afganos. La comunidad internacional prometió su apoyo decidido para el logro de estas metas. A petición del Presidente Karzai y de conformidad con la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad, la UNAMA asumirá la función de dirigir y coordinar a sus asociados internacionales para garantizar la prestación de un apoyo coherente e integrado a las autoridades afganas en el proceso electoral y, especialmente, a la Comisión Electoral Independiente del Afganistán. Es importante asegurar la rapidez de las decisiones y los preparativos a fin de disponer de tiempo suficiente para que cada etapa del proceso electoral se complete de manera creíble. Las decisiones sobre los procesos electorales deberían reflejar un consenso nacional general. Habrá desafíos considerables en cuanto a los preparativos prácticos, los recursos y la seguridad. La UNAMA está reforzando su capacidad electoral e interactuando a diario con el

Gobierno del Afganistán y la Comisión Electoral Independiente. Además de la función de coordinación que desempeña la UNAMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo está ejecutando un proyecto dirigido a la creación de capacidad de la Comisión Electoral Independiente y la prestación de la asistencia técnica necesaria.

B. Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán

9. La Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán constituye la hoja de ruta para la acción conjunta en los próximos cinco años. Se basa en los objetivos de desarrollo del Milenio y el Pacto para el Afganistán, y abarca tres ámbitos generales: la seguridad (estabilización de todo el país, fortalecimiento de las fuerzas del orden y aumento de la seguridad personal de todos los afganos); gobernanza, estado de derecho y derechos humanos (fortalecimiento de las prácticas e instituciones democráticas, derechos humanos, estado de derecho, prestación de servicios públicos y rendición de cuentas del Gobierno); y desarrollo económico y social (reducción de la pobreza, garantía del desarrollo sostenible por medio de una economía de mercado dirigida por el sector privado, mejora de los indicadores de desarrollo humano y avances significativos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio). Para llevar a la práctica la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán se necesitará un fuerte respaldo de la comunidad internacional, que debe asignar sus recursos según las prioridades fijadas en la Estrategia. La UNAMA deberá desempeñar la importante función de dirigir y fomentar este apoyo. Esta nueva orientación deberá reflejarse en la estructura interna de la Misión y, para aplicarla, se necesitarán recursos y personal especializado de los que la UNAMA no dispone en la actualidad.

C. Gobernanza y construcción institucional

10. Para ampliar la prestación de servicios básicos y alcanzar un mayor crecimiento económico será necesaria una base institucional más sólida en los niveles central y subnacional. Una de las prioridades de la Estrategia es establecer instituciones más fuertes para garantizar la sostenibilidad de los avances logrados en el Afganistán y el aumento de la confianza en el Gobierno gracias a la mejora de la administración pública, la gobernanza local, la justicia, la policía y otras instituciones que velan por el cumplimiento de la ley. Para ello, se necesitará una estrategia de construcción institucional ambiciosa y amplia. Aunque se han logrado avances significativos en este ámbito, hasta ahora han sido insuficientes y fragmentados. Es necesario prestar una atención prioritaria a: a) el apoyo a la reforma de la policía a través de inversiones sustantivas en el liderazgo y la rendición de cuentas, y de la capacitación, el adiestramiento y el equipamiento de un número creciente de agentes; b) el fortalecimiento del estado de derecho a través de la prestación de apoyo al Programa de Justicia Nacional y la Estrategia Nacional de Justicia, y de medidas más estrictas para luchar contra la impunidad y la corrupción; y c) el apoyo a la reforma de la administración pública para establecer una gobernanza más vigorosa y profesional. Además de proporcionar servicios gubernamentales esenciales a los afganos, esto revestirá una importancia fundamental para generar el apoyo popular necesario para ayudar a combatir la insurgencia. La UNAMA deberá contratar personal adicional a fin de intensificar sus esfuerzos en apoyo de la construcción institucional y asegurarse de que los programas pertinentes están bien coordinados y se basan firmemente en las necesidades de la sociedad afgana.

D. Realización de las prioridades económicas de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán

11. Para aplicar la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán será necesario desarrollar ciertos sectores básicos de la economía. Aunque el Afganistán seguirá necesitando asistencia en todos los ámbitos, la Estrategia asigna particular importancia al estímulo de las inversiones en infraestructura, especialmente en los sectores agrícola y energético. Se han considerado prioritarios estos sectores porque son los pilares de la subsistencia de los afganos y hace posible el crecimiento de otros sectores de la economía, lo que permitirá al Afganistán dejar gradualmente de depender de la asistencia. Otra prioridad es el apoyo al desarrollo del sector privado. La UNAMA deberá contribuir a asegurar el tratamiento oportuno de esas prioridades y, al mismo tiempo, seguir haciendo hincapié en la importancia de la construcción de carreteras, la educación y la salud para que la UNAMA pueda contribuir al logro de las prioridades de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán, necesitará más recursos y personal especializado. También se necesitará una estrecha cooperación con otras organizaciones e instituciones internacionales, como el Banco Mundial.

E. Eficacia de la ayuda y aumento de la rendición de cuentas

12. En la Conferencia de París, los donantes se comprometieron a aumentar la eficacia de la ayuda y asegurar que los beneficios del desarrollo alcancen a todos los afganos. Acordaron no sólo proporcionar más recursos, sino también aumentar la previsibilidad y transparencia de la asistencia y la rendición de cuentas al respecto. Además, acordaron que su asistencia para el desarrollo se prestaría de una forma más coordinada y se canalizaría cada vez más a través del presupuesto nacional, en la medida en que unas instituciones gubernamentales reforzadas y más transparentes adquirieran una mayor capacidad de gestión. Los donantes se comprometieron a aumentar las adquisiciones locales, intensificar sus actividades de creación de capacidad y asegurar que los beneficios del desarrollo alcancen por igual a todas las provincias. La UNAMA desempeñará una función fundamental en asegurar que los donantes cumplan estos compromisos. Ello requerirá la contratación de expertos dedicados a la eficacia de la ayuda y el ajuste de los mecanismos de coordinación para aumentar su eficacia y darles un mayor sentido práctico.

13. El Gobierno del Afganistán reafirmó su compromiso de intensificar sus esfuerzos por luchar contra la corrupción y tomar medidas concretas para ello. La comunidad internacional prestará apoyo a estas medidas. En la Conferencia de París, el Gobierno del Afganistán y la comunidad internacional acordaron realizar exámenes de auditoría profesionales, incluidas las auditorías conjuntas de los programas financiados con cargo a los presupuestos básicos y a recursos extrapresupuestarios, y reforzar la capacidad del Gobierno. La UNAMA necesitará cooperar estrechamente con otros órganos internacionales y fortalecer con su propia capacidad para ayudar a que estos compromisos se cumplan.

14. En general, la función de coordinación de la UNAMA será exigente y tendrá que reflejarse con mayor claridad en su estructura y en su plantilla.

F. Labor humanitaria

15. La prestación de asistencia humanitaria sigue siendo esencial en el Afganistán. En 2008, factores como los desastres naturales, la inseguridad alimentaria y el conflicto en curso han agravado la vulnerabilidad de las poblaciones y han aumentado el número de personas que precisan asistencia humanitaria. La inseguridad alimentaria en particular, resultado de las escasas cosechas y de la sequía, se ha visto exacerbada por el alza de los precios de los alimentos en todo el mundo y puede minar el crecimiento y la estabilidad, además de causar un problema generalizado de malnutrición. Así pues, la UNAMA y sus asociados deberán mejorar su capacidad de prever, evaluar y dar respuesta a las crisis humanitarias, así como reforzar su capacidad de coordinación. Con toda probabilidad, el Afganistán verá empeorar su situación alimentaria en los próximos meses. Por este motivo, el Gobierno y la comunidad internacional están preparando una nueva llamada de socorro alimentario. Además, se está tratando de aumentar la atención que se presta a la protección de los afganos afectados por el conflicto, y adoptar medidas al respecto, y de mejorar el acceso y la respuesta de la asistencia humanitaria a esas poblaciones vulnerables.

G. Cooperación regional

16. Los países vecinos del Afganistán tienen una función esencial que desempeñar en el apoyo a los esfuerzos del Gobierno del Afganistán por construir un Estado estable con unas fronteras seguras. La resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad subraya la necesidad de que la UNAMA apoye la cooperación regional para promover la estabilidad y la prosperidad en el país. Mi Representante Especial me ha informado de sus fructíferas visitas a la República Islámica del Irán y el Pakistán y me ha comunicado su intención de visitar otros países de la región en un futuro próximo. Esta primera ronda de contactos, realizados al más alto nivel político, ha confirmado que los vecinos de la región ven en la UNAMA a un socio de confianza para promover el diálogo y la cooperación regionales. A fin de mejorar la cooperación regional y de aprovechar la buena voluntad que se le ha mostrado hasta la fecha, será esencial que mi Representante Especial celebre consultas constructivas periódicas en las capitales regionales.

H. Otras prioridades actuales

17. Además de las esferas anteriormente mencionadas, habrá otras cuestiones que requerirán la atención de la UNAMA. La protección de los derechos humanos es capital para la paz y el desarrollo y fundamental para el éxito en cada una de las esferas críticas señaladas y, por ende, sigue siendo una importante prioridad en las actividades de la UNAMA. La Misión tiene el compromiso de fortalecer su capacidad para vigilar e investigar los casos de violación del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, en particular en el contexto del conflicto armado. En este sentido, será importante seguir prestando apoyo a la sociedad civil afgana en la promoción del respeto de los derechos humanos. La UNAMA concentrará sus esfuerzos, entre otras cosas, en la protección de los civiles en casos de conflicto armado, la protección de la infancia, la promoción de los derechos de la mujer, la garantía del acceso a la justicia y el respeto de la libertad de expresión.

18. La reducción de la producción y el tráfico de estupefacientes, señalada como cuestión intersectorial en el Pacto para el Afganistán, debe seguir siendo una prioridad. Las medidas de lucha contra la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes sólo serán eficaces si se integran en iniciativas más amplias de apoyo a la seguridad, la gobernanza, el estado de derecho y los derechos humanos, el desarrollo económico y social y, en particular, el desarrollo rural. A través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la UNAMA coordinará la asistencia práctica de la comunidad internacional y prestará asesoramiento técnico para apoyar la estrategia del Gobierno de lucha contra los estupefacientes. En este sentido, celebro la aprobación por el Consejo de Seguridad, el 11 de junio de 2008, de su resolución 1817 (2008), en la que se insta al fortalecimiento de la cooperación regional en la lucha contra el uso ilícito de precursores químicos.

19. La UNAMA se esforzará también por mejorar la coordinación entre los sectores civil y militar, que se llevará a cabo en el marco de los mandatos actuales de los diversos agentes a fin de facilitar el intercambio oportuno de información y de respetar y defender los principios humanitarios. La coordinación se basará firmemente en la necesidad de que la acción militar vaya acorde con una estrategia política que reafirme la función de las instituciones públicas legítimas y se desarrolle de tal manera que garantice la integridad del propio mandato de la Misión y de la función que desempeña en los ámbitos político y humanitario.

20. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad, la UNAMA, cuando lo pida el Gobierno del Afganistán, ofrecerá sus buenos oficios para apoyarla ejecución de programas de reconciliación dirigidos por el país, en el marco de su Constitución y respetando plenamente las medidas establecidas por el Consejo de Seguridad en su resolución 1267 (1999) y otras resoluciones pertinentes del Consejo.

I. Ampliación de las actividades sobre el terreno

21. De acuerdo con lo dispuesto en la resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad, la UNAMA también fortalecerá su labor de extensión ampliando su presencia en todo el país. Basándome en la evaluación de mi Representante Especial, recomiendo que la UNAMA proceda a una nueva ampliación de su presencia sobre el terreno abriendo seis nuevas oficinas provinciales en los próximos 12 meses. La primera fase de la ampliación incluiría la apertura de sendas oficinas en Tirin Kot, provincia de Uruzgan, y en Pul-i-Khumri, provincia de Baghlan. Huelga decir que, a la hora de establecer cualquier nueva oficina, la Misión tendrá la seguridad de los funcionarios como máxima prioridad. Además, esas oficinas se abrirán en los momentos y lugares en que la presencia de la Misión pueda desempeñar una función significativa para la aplicación de su mandato, en particular la extensión a las comunidades desafectas y las zonas más necesitadas.

IV. Cumplimiento de las prioridades de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán

22. En la actualidad, el Consejo de Seguridad, la comunidad internacional y el pueblo del Afganistán tienen depositadas en la UNAMA grandes esperanzas. Para asegurarse de que la Misión pueda prestar apoyo en las esferas de prioridad señaladas

en el mandato y en la Conferencia de París será necesario, como se ha subrayado anteriormente, reforzar la capacidad de la Misión en una serie de esferas clave, con aumentos paralelos y en algunos casos importantes del personal, y con posibles cambios estructurales.

23. La Misión debería tener una plantilla y una estructura que reflejaran lo que mi Representante Especial necesita lograr. Para hacer frente a las prioridades actuales hará falta personal adicional para las elecciones, el apoyo a la Estrategia Nacional Provisional de Desarrollo del Afganistán, la eficacia de la ayuda, la creación de instituciones y la prestación de asistencia humanitaria. Además del desafío fundamental que suponen la coordinación general y el establecimiento de nuevas oficinas sobre el terreno, ello supone la necesidad de hacer hincapié en la contratación de personal calificado adicional. Además, se invertirán mayores esfuerzos en la mejora de la coordinación y la planificación del equipo de las Naciones Unidas en el país, tanto en términos de desarrollo, a través de la redacción del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo para el Afganistán, como en relación con los asuntos humanitarios, con la redacción del Plan de Acción Humanitaria. Esos dos planes del equipo de las Naciones Unidas en el país tienen por objeto lograr una respuesta más coherente y eficaz de las Naciones Unidas en el Afganistán en 2008, algo en lo que se insistió recientemente en la Declaración de París.

24. Además del aumento de la plantilla, la UNAMA precisará más recursos para la seguridad y el bienestar del personal, en particular para quienes trabajan sobre el terreno. Hará falta un aumento considerable del personal administrativo para subvenir a las necesidades de una misión ampliada que trabaja en circunstancias difíciles.

V. Observaciones

25. La medida en que la UNAMA pueda cumplir su mandato dependerá, en última instancia, del grado en que los asociados internacionales y el Gobierno del Afganistán apoyen el fortalecimiento de su función coordinadora y estén a la altura de los compromisos contraídos en la Conferencia de París. Agradezco la sólida y generosa acogida dada a mi Representante Especial en sus tres primeros meses en Kabul y el apoyo incesante a la UNAMA, tanto de la comunidad internacional como del Gobierno del Afganistán. Junto con sus asociados afganos e internacionales, la UNAMA mejorará los mecanismos de coordinación de modo que el país los sienta como propios y que se facilite un proceso de coordinación más sólido y práctico.

26. Las prioridades que se exponen en el presente informe reflejan la manera en que la UNAMA hará frente a las responsabilidades derivadas de su mandato y a la aplicación de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán. Como queda indicado, para cumplir estas prioridades harán falta recursos considerables en términos de personal y de seguridad, para lo cual espero contar con el apoyo de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

27. Por último, suscribo decididamente la necesidad que mi Representante Especial ha destacado, en la Conferencia de París y en otros foros, de que centremos nuestros esfuerzos en el que sigue siendo nuestro objetivo común: mejorar la vida del pueblo afgano.