



Consejo de Seguridad

Distr. general
15 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 15 de septiembre de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de informarle acerca del examen completo de la función, las estructuras y las actividades de todas las entidades de las Naciones Unidas en el Afganistán que me solicitó el Consejo de Seguridad en su resolución 2210 (2015), de 16 de marzo de 2015.

Acogí con satisfacción la solicitud de examen como una oportunidad para asegurar que las Naciones Unidas estén aportando valor y aumentando al máximo el apoyo de la comunidad internacional al pueblo afgano. Al recibir la solicitud, le encomendé a mi Representante Especial para el Afganistán, Nicholas Haysom, la dirección del examen, en plena consulta y colaboración con el Gobierno del Afganistán y los principales interesados, incluida la comunidad de donantes. Con tal fin, se estableció una Comisión de Examen Tripartito sobre las Naciones Unidas en el Afganistán. El Presidente designó a sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Finanzas para representar al Gobierno. Ocho embajadores representaron al grupo más amplio de los Estados Miembros donantes, mientras que las Naciones Unidas estuvieron representadas por varios organismos, fondos y programas.

La Comisión examinó la colaboración de las Naciones Unidas en el Afganistán, a la luz del inicio del Decenio de Transformación y los principios de la soberanía nacional, el liderazgo nacional y la titularidad nacional afganos. Los debates se basaron en un amplio examen de la cartera de actividades de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, realizado a petición del Gobierno del Afganistán, cuyo resultado se formalizó en una comunicación oficial del Coordinador Residente. Después de tres reuniones en sesión plenaria y otros debates llevados a cabo por el grupo de referencia, la Comisión aprobó por unanimidad el informe adjunto (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien señalar a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad la presente carta y su anexo para su información.

(Firmado) **BAN** Ki-moon



Anexo**Comisión de Examen Tripartito sobre las Naciones Unidas en el Afganistán****Informe final – septiembre de 2015****Antecedentes**

1. En su resolución 2210 (2015) de 16 de marzo de 2015, el Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) hasta el 17 de marzo de 2016, y solicitó que se llevara a cabo “... un examen completo de la función, la estructura y las actividades de todas las entidades de las Naciones Unidas en el Afganistán, consultando y colaborando plenamente con el Gobierno del Afganistán y los principales interesados, incluida la comunidad de donantes, teniendo en cuenta que se ha completado la transición y se ha iniciado el Decenio de Transformación y en consonancia con los principios de la soberanía, liderazgo y titularidad nacionales afganos”. En respuesta, en julio de 2015 se estableció una Comisión de Examen Tripartito, integrada por las Naciones Unidas, el Gobierno del Afganistán y la comunidad de donantes, con el objeto de determinar principios claros para orientar las actividades de las Naciones Unidas en el Afganistán. La Comisión examinó la colaboración de las Naciones Unidas en el país, centrándose en su contribución en las esferas en que aporta mayor valor y asegurándose de que la Organización promueva al máximo el apoyo de la comunidad internacional al Afganistán y su pueblo. Los debates se centraron en tres temas, a saber: los principios de colaboración de las Naciones Unidas, los compromisos y obligaciones del Gobierno y la presencia futura de las Naciones Unidas en el Afganistán.

2. La Comisión celebró tres sesiones: la primera, que tuvo lugar el 14 de julio, estuvo copresidida por Salahuddin Rabbani, Ministro de Relaciones Exteriores del Afganistán, y el Representante Especial del Secretario General para el Afganistán, Nicholas Haysom. La segunda, celebrada el 10 de agosto, estuvo copresidida por el Representante Especial Adjunto del Secretario General, Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios y Representante Residente, Mark Bowden, y el Viceministro de Finanzas, Shafiq Qarizada. La última sesión, que se llevó a cabo el 2 de septiembre, estuvo copresidida por el Ministro Rabbani y el Representante Especial Haysom. La Comisión estuvo integrada por representantes del grupo de donantes de los cinco más tres (Alemania, Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América, el Japón, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia (en representación del Grupo Nórdico Plus) y la Unión Europea) y contó con la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). El Banco Mundial participó en calidad de observador. En los períodos entre las reuniones de la Comisión, las Naciones Unidas y la comunidad de donantes establecieron grupos de referencia con un conjunto más amplio de interesados a fin de examinar sus respectivas aportaciones al proceso.

3. Por otro lado, en enero de 2015 la Oficina del Presidente pidió a las Naciones Unidas y a los principales donantes que llevaran a cabo un examen de la cartera de todas sus actividades, a fin de asegurar un enfoque unificado en todos los programas y presentar un panorama general de las actividades de desarrollo y la naturaleza de su colaboración con el Gobierno. El examen de la cartera de las Naciones Unidas se completó en marzo de 2015 y el 11 de junio se celebró una reunión entre el Presidente Ashraf Ghani y las Naciones Unidas para examinar las observaciones presentadas. Durante las deliberaciones de la Comisión de Examen Tripartito se convino en que, independientemente del informe final de la Comisión, el Coordinador Residente también dirigiría una carta al Presidente del Afganistán en la que expondría con más detalle las actividades que las Naciones Unidas llevarían a cabo en el Afganistán en relación con las cuestiones planteadas en el examen de la cartera. Entre ellas figuran las cuestiones programáticas relacionadas con la iniciativa “Unidos en la acción” y el desarrollo de la capacidad, así como cuestiones operacionales como las adquisiciones y las escalas de sueldos. Si bien el examen de la cartera se centra principalmente en la labor de los organismos, fondos y programas en el Afganistán, en vista de la estrecha relación que existe entre la UNAMA y el equipo de las Naciones Unidas en el país, se convino en que formaría parte del Examen Tripartito.

Contexto: las Naciones Unidas en el Afganistán

4. La colaboración de las Naciones Unidas en el Afganistán se rige por los principios de universalidad, igualdad, participación, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas, que sustentan toda la labor realizada por la Organización. Las Naciones Unidas han estado presentes en el Afganistán durante más de cinco decenios, con organismos, fondos y programas que trabajan para empoderar a la población del Afganistán a fin de que construyan un país próspero y estable. En la actualidad, el equipo de las Naciones Unidas en el país consta de 28 organismos, fondos y programas¹, entre ellos la UNAMA, la misión política especial establecida en 2002. Los programas de las Naciones Unidas abarcan todas las esferas de desarrollo nacional en el Afganistán y son ejecutados por 5.154 funcionarios (4.244 de contratación nacional y 910 de contratación internacional)² desplegados en 20 localidades, con personal nacional trabajando en más de la mitad

¹ Banco Asiático de Desarrollo, Banco Mundial, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Fondo Monetario Internacional, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organismo Internacional de Energía Atómica, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Organización Internacional del Trabajo, Organización Internacional para las Migraciones, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Programa Mundial de Alimentos y Organización Mundial de la Salud., Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas.

² Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas, mayo de 2015.

de las provincias del Afganistán. Ningún otro órgano internacional participa en una gama tan amplia de programas de desarrollo y asociaciones humanitarias con el pueblo afgano.

5. La UNAMA está presente en el Afganistán a petición del Consejo de Seguridad, que adopta decisiones para autorizar las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales en estrecha consulta con los Estados Miembros, incluido el gobierno anfitrión, en aras de la promoción de la paz y la seguridad regionales. Desde su establecimiento en 2002, la UNAMA ha realizado una variedad de funciones a medida que la comunidad internacional responde a los acontecimientos en el país. Si bien el Consejo de Seguridad se centra principalmente en la paz y la seguridad, la labor de la UNAMA está necesariamente vinculada a la del equipo de las Naciones Unidas en el país, que se ocupa del desarrollo y las funciones humanitarias. En 2013 se llevó a cabo un proceso de consolidación del mandato en consulta con el Gobierno, impulsado por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Zalmay Rassoul. Como resultado de ello se precisó el mandato de la Misión, con un mayor hincapié en sus funciones de buenos oficios políticos, coordinación de los donantes y derechos humanos. Esto reflejó el consenso, acordado con el Gobierno, de que la Misión debería centrarse en sus ventajas relativas y apartarse de la función de ejecución de actividades de desarrollo para asumir una función más política, humanitaria y de coordinación de los donantes.

6. En el marco de su mandato reorientado y consolidado, recientemente autorizado en virtud de la resolución 2210 (2015) del Consejo de Seguridad, la Misión se centra en: a) la realización de actividades de buenos oficios, la facilitación de soluciones políticas mediante la promoción de la paz y la reconciliación, el mejoramiento de la cooperación regional y el apoyo a las elecciones; b) la promoción y protección de los derechos humanos mediante la continua observación, documentación, análisis, investigación sobre el terreno y promoción de las prioridades de derechos humanos en el Afganistán previstas en su mandato³, y la elaboración de informes públicos en los que se han formulado importantes recomendaciones al Gobierno sobre el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; c) la coordinación de los donantes, facilitando el debate entre estos sobre las prioridades y los medios para ayudar al Gobierno a hacer realidad sus objetivos de reforma; d) la facilitación del acceso humanitario y el apoyo y fomento de la capacidad de respuesta humanitaria; e) la prestación de apoyo a los refugiados y los desplazados internos; y f) la reducción de la economía ilícita, incluidos el tráfico de drogas y la explotación de los recursos naturales, que es fuente fundamental de financiación para las actividades terroristas.

7. El Afganistán continúa siendo un país profundamente afectado por conflictos, con altos niveles de violencia y pobreza generalizada que siguen exigiendo una asistencia internacional importante a fin de lograr la estabilidad política y económica y la seguridad. Las Naciones Unidas reconocen que se sigue necesitando un apoyo considerable para garantizar un progreso sostenible y que subsisten

³ Incluidos la protección de los civiles en los conflictos armados, la violencia contra la mujer, el trato de los detenidos por motivos relacionados con el conflicto que se encuentran bajo custodia afgana, la verificación de las detenciones arbitrarias, el Diálogo del Pueblo Afgano sobre la Paz, los derechos humanos y la pobreza en el Afganistán.

problemas importantes que dificultan el desarrollo futuro del Afganistán, en particular la limitada infraestructura, los bajos niveles de inversión y la necesidad de mejorar la seguridad, la buena gobernanza, el acceso a los servicios básicos y la rendición de cuentas. El Gobierno y la comunidad internacional reconocen con aprecio la presencia integrada de las Naciones Unidas en el plano subnacional y hay un claro entendimiento de que esa presencia debe continuar. En los debates celebrados durante el Examen Tripartito, se reconoció también que, si bien es importante elaborar planes a más largo plazo para la transición, esos planes dependen de los progresos logrados en relación con el programa de reforma del Gobierno. Guiada por el principio de lograr el pleno liderazgo y titularidad afganos de las prioridades nacionales, y de conformidad con lo solicitado en la resolución 2210 (2015) del Consejo de Seguridad, la Comisión de Examen Tripartito formula las recomendaciones que se exponen a continuación, con respecto a la función, la estructura y las actividades futuras de las Naciones Unidas en el Afganistán.

Cuestiones fundamentales: función de las Naciones Unidas

8. Durante las deliberaciones de la Comisión de Examen Tripartito, se analizaron las siguientes cuestiones con respecto a la función de las Naciones Unidas en el Afganistán, que reflejan esferas fundamentales del mandato de la UNAMA⁴.

9. **Buenos oficios.** La UNAMA ha desempeñado una función esencial de buenos oficios, prestando apoyo al proceso de paz en curso, el desarrollo democrático y la reforma electoral y promoviendo la cooperación regional y la colaboración económica internacional en el Afganistán. En particular, en las polémicas elecciones con resultados controvertidos celebradas en 2009, 2010 y 2014, la Misión ejerció eficazmente su función de buenos oficios en entornos muy politizados y tensos. Mediante la identificación de las principales partes interesadas y el establecimiento de enlaces con ellas, la UNAMA ayudó a asegurar la aceptación de los resultados por los afganos, con el consentimiento del Gobierno y en plena consulta con este. Las Naciones Unidas apoyan firmemente al Gobierno elegido con arreglo a la Constitución y encomian al Presidente Ghani y al Jefe Ejecutivo, Abdullah Abdullah, por la formación del Gobierno de Unidad Nacional. En el contexto del Decenio de Transformación, las Naciones Unidas se han comprometido a apoyar al Gobierno en la ejecución de su programa de reforma para lograr la paz y la estabilidad, como se indica en el documento titulado “Lograr la autosuficiencia: compromiso con las reformas y alianza renovada”, presentado el 4 de diciembre de 2014 en la Conferencia de Londres sobre el Afganistán.

⁴ Las Naciones Unidas apoyan al Gobierno en la adopción de la titularidad y la gestión plenas de los elementos de referencia aprobados por el Consejo de Seguridad. Los elementos de referencia de la UNAMA y los indicadores correspondientes para la transición, planteados por primera vez en la resolución 1868 (2009) del Consejo, se centran en la seguridad; la paz, la reintegración y la reconciliación; la gobernanza y la construcción institucional; los derechos humanos; el desarrollo económico y social; la cooperación regional; las asociaciones entre el Gobierno y la comunidad internacional; y la lucha contra los estupefacientes. Todos los años se presenta al Consejo de Seguridad información sobre los progresos realizados en relación con esos elementos de referencia, por medio del informe del Secretario General sobre el Afganistán. El informe más reciente se presentó en marzo de 2015 (A/69/801-S/2015/151).

Recomendación: La continuación de la función de buenos oficios en apoyo del Gobierno seguirá siendo importante para lograr la estabilidad a largo plazo del país y la región. Si bien el mandato actual de la UNAMA reconoce la importancia de la mayor integración entre el Afganistán y sus vecinos, debería promoverse la función de buenos oficios de la Misión haciendo hincapié en los buenos oficios políticos en la región, en particular con respecto al proceso de paz. También debería destacarse la función de apoyo de la UNAMA a elecciones futuras.

10. **Derechos humanos y estado de derecho.** La función normativa de apoyar a las instituciones afganas en la promoción y protección de los derechos humanos y el estado de derecho cuenta con el apoyo de la comunidad internacional y los afganos, y se lleva a cabo a instancias de estos. En particular, la Dependencia de Derechos Humanos de la UNAMA es reconocida mundialmente por su sólida metodología y su participación en un constructivo diálogo cara a cara con todas las partes en el conflicto a fin de asegurar la precisión, tener en cuenta todos los puntos de vista sobre el conflicto y propiciar cambios auténticos en las prácticas de las partes. Las Naciones Unidas y los asociados internacionales desempeñan un papel destacado en el empoderamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, como la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, y están comprometidos con el desarrollo continuo de la capacidad y la promoción de la importancia de los derechos humanos y el estado de derecho en la sociedad afgana. Esto incluye la intervención plena de las mujeres en todas las iniciativas encaminadas al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad, como se establece en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad.

Recomendación: Se debería seguir poniendo de relieve la función que desempeñan las Naciones Unidas en la promoción de los derechos humanos y el estado de derecho, incluidos los derechos de la mujer y la igualdad entre los géneros, y destacar el apoyo prestado al Afganistán para que cumpla sus compromisos en materia de derechos humanos. Además de la presencia de la Organización en el país, debería destacarse el papel que desempeñan las Naciones Unidas al alentar la participación del Afganistán en el Consejo de Derechos Humanos y en el proceso del examen periódico universal. Las Naciones Unidas tienen la función especial de poner de relieve las cuestiones de derechos humanos relacionadas con el conflicto.

11. **Cuestiones humanitarias, incluidos los refugiados, los repatriados y los desplazados internos.** La UNAMA desempeña un papel fundamental en la coordinación de una respuesta humanitaria coherente en todo el sistema de las Naciones Unidas. La Misión tiene el mandato de facilitar el acceso humanitario y apoyar y fomentar la capacidad de respuesta humanitaria por conducto del Representante Especial Adjunto del Secretario General y Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios, con la colaboración de varios organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y de conformidad con los principios de la reforma humanitaria. Esto incluye también abordar la cuestión de los refugiados, los repatriados, los afganos indocumentados en los países vecinos y los desplazados internos. Además, las Naciones Unidas llevan a cabo actividades de importancia crítica en materia de desarrollo de la capacidad, en apoyo de las estructuras de respuesta humanitaria afganas.

Recomendación: Debería destacarse la función humanitaria de las Naciones Unidas, incluido el apoyo a los refugiados, los repatriados y los desplazados internos. Si bien todas las partes reconocen la necesidad de proporcionar asistencia humanitaria guiándose por los principios humanitarios, es fundamental reafirmar el papel de la Organización como facilitadora del acceso humanitario. Debería prestarse especial atención a la cuestión de los refugiados, los repatriados y los desplazados internos, habida cuenta del actual conflicto y la dinámica regional y sus repercusiones en los desplazamientos de población. En particular, es necesario centrarse en soluciones de desarrollo en zonas con un alto nivel de retorno y respetar la decisión voluntaria de los repatriados de escoger su lugar de residencia.

12. **Coordinación de los donantes.** De conformidad con lo acordado en las conferencias internacionales sobre el Afganistán celebradas en Kabul (2010), Londres (2010 y 2014) y Tokio (2012) y con arreglo a lo dispuesto en la reunión de funcionarios superiores celebrada el 5 de septiembre de 2015, la UNAMA apoya y facilita el diálogo entre el Gobierno, los donantes y las principales partes interesadas. Los diálogos facilitados por la UNAMA, o conjuntamente por la UNAMA y el Gobierno, promueven la coherencia de la asistencia internacional y la armonización de los programas con las prioridades nacionales de desarrollo y gobernanza y las modalidades convenidas, incluida la política de gestión de la ayuda del Gobierno. Los diálogos mejoran la rendición de cuentas mutua y promueven la prestación eficaz de ayuda, lo que, a su vez, apoya la constante movilización de recursos esenciales durante el Decenio de la Transformación y en los años posteriores.

Recomendación: La función de coordinación de los donantes que ejercen las Naciones Unidas puede definirse como la facilitación y convocación de foros sobre políticas de desarrollo, lo que incluye el desarrollo y supervisión de marcos de rendición de cuentas mutua, la promoción de un intercambio de información y análisis coherente y el diseño y prestación de asistencia para el desarrollo.

13. **Lucha contra los estupefacientes, economía ilícita y lucha contra la corrupción.** En el marco del mandato actual, la UNAMA y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ayudan al Afganistán a combatir la economía ilícita, incluidos el tráfico de drogas y la explotación de los recursos naturales, que constituye una fuente fundamental de financiación para los elementos delictivos y antigubernamentales en el Afganistán y en toda la región. Además, mediante la interacción frecuente con el Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil, las Naciones Unidas procuran fortalecer el apoyo a las iniciativas nacionales encaminadas a movilizar recursos internos para luchar contra la corrupción y el fraude. En particular, como parte de su función normativa, las Naciones Unidas han colaborado con el Gobierno en las actividades de lucha contra la corrupción a fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Recomendación: Debería examinarse la función de las Naciones Unidas de prestación de apoyo al Gobierno para combatir la economía ilícita, incluida la lucha contra los estupefacientes, y de fomento de la cooperación internacional a ese respecto, a fin de seguir abordando los vínculos e inquietudes regionales y alentar una mayor cooperación entre todas las autoridades afganas competentes. Habida cuenta de los vínculos con actividades delictivas y

terroristas que contribuyen a la desestabilización, debería hacerse hincapié en la relación con el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas, y con el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1988 (2011), en lo que respecta a las personas, entidades, grupos o empresas asociados con los talibanes. Además, las Naciones Unidas deberían aumentar su apoyo a la lucha contra la corrupción y el fraude. En este contexto, esto incluye apoyar el establecimiento de relaciones más estrechas entre la cooperación para el desarrollo y el sector privado mediante la promoción de un entorno favorable para los asociados y el fomento del desarrollo económico y las alianzas entre el sector público y el privado.

Cuestiones fundamentales: estructura

14. Las deliberaciones de la Comisión de Examen Tripartito sobre cuestiones estructurales de las Naciones Unidas se centraron en la presencia en el plano subnacional, el desarrollo de la capacidad, la programación conjunta y la supervisión conjunta. A continuación se presenta un resumen de las cuestiones y las correspondientes recomendaciones.

15. **Presencia en el plano subnacional.** Las Naciones Unidas mantienen actualmente su presencia en 20 ubicaciones de más de la mitad de las provincias del Afganistán en las que procuran implantar a escala nacional y subnacional un modelo de Unidos en la acción. El Gobierno y la comunidad internacional han expresado unánimemente su agradecimiento por la presencia de la Organización en el plano subnacional y han recomendado su futuro mantenimiento. Durante las deliberaciones de la Comisión de Examen Tripartito el Gobierno y los donantes expresaron su firme apoyo al mantenimiento de la presencia de las Naciones Unidas en todo el Afganistán. Aunque la UNAMA seguirá ejerciendo de centro de gravedad de la presencia de las Naciones Unidas, cuando las condiciones lo permitan la Organización consolidará programas orientados a aumentar la coherencia y facilitar el ulterior traspaso del liderazgo de la UNAMA al equipo de las Naciones Unidas en el país. A largo plazo, la UNAMA aspira a concentrar en Kabul las funciones de buenos oficios y coordinación de los donantes y traspasará las demás actividades directamente al Gobierno, el equipo de las Naciones Unidas en el país, los donantes y organizaciones no gubernamentales.

Recomendación: Las Naciones Unidas deben mantener una amplia presencia subnacional en todo el territorio del Afganistán a fin de garantizar el acceso permanente de la asistencia humanitaria y la capacidad de vigilar la repercusión de los proyectos de desarrollo. En concreto, las Naciones Unidas han de fortalecer su enfoque basado en programas integrados en aras de una gobernanza subnacional.

16. **Estructuras de desarrollo de la capacidad.** Las Naciones Unidas reconocen que persisten en gran medida la demanda y la necesidad de ampliación del desarrollo de la capacidad. Las dependencias de asistencia técnica y ejecución de proyectos han impedido en ocasiones los avances a causa de la tendencia a anteponer las actividades operacionales al desarrollo de la capacidad. Además, al ser difícil retener en la función pública a trabajadores capacitados y calificados, las tasas de rotación han resultado altas, lo cual ha hecho necesarios programas de desarrollo de la capacidad permanente, mientras que las disparidades en las escalas

de sueldos de los asesores gubernamentales desplegados conjuntamente entrañan el peligro de crear una bolsa aparte de funcionarios mejor remunerados cuyas funciones son semejantes. No obstante, con el aumento de la capacidad nacional la estructura de las Naciones Unidas en el Afganistán ha evolucionado, pasando de las funciones operacionales y de ejecución a una mayor preponderancia del desarrollo de la capacidad y el apoyo al establecimiento y la aplicación de reglas y normas internacionales. Al respecto, la labor de la UNAMA ha ido desprendiéndose de los enfoques basados en proyectos y programas para centrarse en tareas de coordinación y orientadas a las políticas. Cabe destacar que, tras el examen de la cartera, las Naciones Unidas han convenido en incorporar obligaciones contractuales en materia de capacitación técnica de las contrapartes nacionales. Partiendo del supuesto de que una implicación nacional y subnacional eficaz fortalece el sentido de legitimidad y garantiza la sostenibilidad de la capacidad nacional cuando se ha retirado una misión, las Naciones Unidas están decididas a fomentar el desarrollo del liderazgo y la implicación de los afganos y seguirán adoptando las estructuras y enfoques que mejor permitan cumplir ese objetivo.

Recomendación: Las Naciones Unidas deben prestar mayor atención al desarrollo de la capacidad nacional y subnacional del pueblo afgano y sus instituciones en ámbitos fundamentales determinados por el Gobierno. Cuando se hayan creado instituciones sostenibles y eficaces, las Naciones Unidas deberán adoptar un modelo nacional de ejecución provisto de una estrategia clara orientada a la acción que tenga por objeto traspasar a los afganos el liderazgo y el sentido de propiedad de todos los programas y actividades de la Organización, para lo cual habrá que hacer mayor uso de los sistemas del país. Este traspaso deberá regirse por una serie de condiciones.

17. **Programación estratégica conjunta y enfoque de Una ONU.** En los últimos años el Gobierno ha exhortado a las Naciones Unidas en el Afganistán a que adopten un enfoque de Una ONU y armonicen en mayor medida su actividad con las estrategias gubernamentales de desarrollo. Ante ello, las Naciones Unidas, que han adoptado principios e instrumentos afines a Unidos en la acción, reconocen que el enfoque de acción conjunta de la Organización, adaptado a las necesidades y al contexto del Afganistán y elaborado en estrecha colaboración con el Gobierno, dotará de mayor eficiencia a sus intervenciones y mejorará los resultados⁵. Las Naciones Unidas también han prestado mayor atención a la programación conjunta y a la planificación y el análisis estratégicos junto con contrapartes nacionales en relación con actividades consonantes con las prioridades gubernamentales a fin de eliminar el solapamiento y la duplicación, armonizar las prácticas institucionales y reducir los costos de transacción, incluido el aumento del apoyo con cargo al presupuesto. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2015-2019, elaborado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Gobierno, obedece a las prioridades nacionales en materia de desarrollo y a los compromisos internacionales del país y les presta apoyo, además de establecer la división del trabajo en materia de programación y ejecución. En particular, están estrechamente vinculadas las prioridades programáticas del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las del documento del Gobierno titulado *Lograr la autosuficiencia: compromiso con las reformas y alianza renovada*.

⁵ En el examen de la cartera y en una carta aparte al Presidente se expone con más detalle la adopción del enfoque de Una ONU.

Recomendación: Las Naciones Unidas deben prestar mayor atención a la programación conjunta en todos los niveles a fin de evitar duplicaciones, garantizar la optimización de los recursos y reducir los costos de transacción. Deben seguir estableciendo una estructura más unificada y consolidando programas con miras a la ulterior transición y la reducción de la presencia de la UNAMA.

18. **Supervisión y rendición de cuentas conjuntas.** Las Naciones Unidas han propuesto un mecanismo conjunto de supervisión en virtud del cual los coordinadores gubernamentales y los de las Naciones Unidas definirían y vigilarían el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas. Con ello aumentaría la eficiencia en la gestión de los programas de las Naciones Unidas, disminuirían los costos de transacción y sería mayor la coherencia.

Recomendación: El establecimiento de un mecanismo de supervisión y examen junto con el Gobierno es decisivo para determinar los progresos en función de los indicadores clave del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas, que conforman el principal marco para el enfoque de la Organización en el ámbito de Unidos en la acción. Deberán establecerse y revisarse indicadores de progreso mensurables y parámetros de referencia para la transición a fin de pasar de la responsabilidad compartida a la responsabilidad y gestión plenas de los programas por parte del Gobierno.

Cuestiones fundamentales: actividades

19. Las deliberaciones de la Comisión de Examen Tripartito sobre las actividades de las Naciones Unidas en el Afganistán se centraron en su función normativa, el desarrollo de la capacidad y la movilización de recursos internacionales, como se expone a continuación.

20. **Función normativa.** El Gobierno reconoce la importancia de la función normativa de la Organización y su apoyo al Afganistán para que el país cumpla sus obligaciones internacionales, aspectos que considera innegociables. Gran parte de la labor del sistema de las Naciones Unidas va dirigida a ayudar al Afganistán a ejecutar programas sectoriales prestando asistencia técnica en aspectos como el fomento de la paz y los principios democráticos, el desarrollo económico y el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de los derechos humanos internacionales y el derecho humanitario, incluidas sus responsabilidades para con las entidades de las Naciones Unidas y su personal. A instancias del Gobierno, las Naciones Unidas han ayudado a las contrapartes nacionales a redactar legislación y han ofrecido apoyo técnico para la preparación de documentos de planificación como estrategias, planes de acción y políticas nacionales. Ello suele comportar la prestación de asesoramiento operacional y técnico, la fijación de normas y reformas legislativas encaminadas a ayudar al Gobierno a respetar las normas mundiales y cumplir sus compromisos y obligaciones internacionales enunciados en convenciones y tratados internacionales pertinentes⁶. El temario normativo de la

⁶ Se incluye el apoyo de las Naciones Unidas al Gobierno para la preparación de sus informes dirigidos a órganos creados en virtud de tratados sobre derechos humanos, como los encargados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las Naciones Unidas también prestaron apoyo al Gobierno en sus respuestas a cumbres y declaraciones internacionales como Beijing+20, la Convención sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal de 2003, la Convención sobre

Organización y sus arraigados compromisos en el Afganistán concuerdan con los marcos internacionales en pro de la eficacia de la ayuda, como la Declaración de París, la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo y el “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles, todos ellos aceptados por el Afganistán, y persiguen directamente la prestación de apoyo a las prioridades nacionales del Gobierno⁷.

Recomendación: Las Naciones Unidas deben prestar más apoyo al Gobierno para que promueva la incorporación y el cumplimiento en el Afganistán de las obligaciones internacionales, así como de criterios y prácticas normativos. Mediante contactos habituales con el Gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil, las Naciones Unidas deberán redoblar sus esfuerzos por responder a las violaciones de los derechos humanos internacionales y del derecho humanitario, en particular por lo que se refiere a las responsabilidades para con las entidades de las Naciones Unidas y su personal. También deberán respaldar las labores del Gobierno orientadas al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, que se basarán en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y coincidirán con la agenda para el desarrollo después de 2015, y a la aplicación del “New Deal” para el Compromiso en Estados Frágiles y otros marcos en pro de la eficacia de la ayuda.

21. Actividades de desarrollo de la capacidad. Las Naciones Unidas en el Afganistán prestan apoyo al desarrollo selectivo de la capacidad de las instituciones estatales básicas para contribuir a la atención de las necesidades inmediatas y a largo plazo. A lo largo de los últimos años las Naciones Unidas han revisado y adaptado su enfoque e intensificado sus actividades de aumento de la capacidad de las contrapartes, fortalecimiento de la capacidad de las instituciones e inversión en liderazgo, desarrollo de aptitudes y transferencia de conocimientos. El enfoque general de la Organización en materia de desarrollo de la capacidad de las instituciones gubernamentales está actualmente más orientado al logro de un cambio transformador a largo plazo, a la definición de prioridades e intervenciones pragmáticas, al equilibrio en la prestación de apoyo a los procesos oficiales y oficiosos y a la prestación de asistencia técnica en pro de la gestión de conocimientos, la orientación y el desarrollo de aptitudes. Es preciso adoptar un enfoque más sistemático en materia de acumulación y transferencia de conocimientos entre las Naciones Unidas y el Gobierno a fin de garantizar la creación de la capacidad necesaria para crear un suministro sostenible de trabajadores calificados y forjar instituciones sólidas.

Recomendación: Las Naciones Unidas han de centrar su apoyo en materia de creación de capacidad institucional en los sistemas y la prestación de servicios en esferas prioritarias determinadas por el Gobierno, como la salud y la educación, la respuesta humanitaria y de emergencia y los refugiados y desplazados internos. El apoyo debe centrarse en el desarrollo de instituciones nacionales y subnacionales sostenibles y eficaces. A la vez, las Naciones Unidas deberán seguir actuando en pro del desarrollo sostenible, en particular en

Municiones en Racimo de 2011, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. También se ha ayudado al Gobierno a redactar una ley de refugiados, una estrategia regional para solucionar la situación de los refugiados afganos y una política nacional en materia de desplazados internos.

⁷ En el examen de la cartera de las Naciones Unidas figura información pormenorizada sobre la función normativa de la Organización.

esferas prioritarias indicadas en los programas prioritarios nacionales del Gobierno, como el desarrollo urbano y rural.

22. **Movilización de recursos internacionales.** Por conducto de sus distintos mecanismos internacionales de llamamiento, las Naciones Unidas aportan apoyo y conocimientos especializados de ámbito internacional en momentos de crisis y emergencias. En vista de la amplia gama de actividades del sistema de las Naciones Unidas, estas facilitan al Gobierno acceso a distintos fondos mundiales humanitarios y en pro del desarrollo, como por ejemplo el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. No obstante, la Organización reconoce que, aunque en el Afganistán siguen necesitadas de apoyo las esferas programáticas, también es acuciante la demanda de recursos de las Naciones Unidas en otros países que se encuentran o se han encontrado en conflicto y atraviesan crisis políticas, humanitarias o de seguridad. Como consecuencia de las tendencias internacionales de la financiación del desarrollo, ha aumentado la presión ejercida sobre la Secretaría de las Naciones Unidas para que desvíe del Afganistán fondos destinados a la Misión. Las Naciones Unidas han advertido del peligro de que la comunidad internacional, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, reduzca precipitadamente los recursos dirigidos al país.

Recomendación: Las Naciones Unidas han de colaborar más estrechamente con el Gobierno y la comunidad internacional para propugnar la asignación al Afganistán de recursos internacionales esenciales a la luz de la competencia entre demandas de ámbito mundial.

Conclusión

23. El Afganistán, que lleva decenios padeciendo guerras, sigue asediado por la inseguridad, la pobreza y dificultades humanitarias persistentes. El horizonte de las aspiraciones del país está determinado por la paz y la estabilidad, sumadas al respeto de su soberanía, el establecimiento de un liderazgo afgano firme y la responsabilidad con respecto a sus prioridades programáticas, así como el derecho a insistir en la armonización con las prioridades programáticas gubernamentales. Las Naciones Unidas, en cooperación con la comunidad de donantes, respalda con firmeza la labor del Gobierno orientada a desarrollar la capacidad necesaria para cumplir este objetivo a medida que se establecen instituciones gubernamentales que ofrecen niveles adecuados de responsabilidad financiera y la capacidad para cumplir los compromisos internacionales del Afganistán. En vista de las malas perspectivas económicas a corto plazo y de las numerosas dificultades que encuentra el país en un entorno de seguridad inestable, es fundamental que las Naciones Unidas sigan canalizando y propugnando el apoyo, la asistencia y la atención permanentes de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas seguirán colaborando estrechamente con el Gobierno a efectos de aclarar prioridades y reafirmar los compromisos y los principios generales de su participación.

24. La Comisión de Examen Tripartito, al estudiar la función, la estructura y las actividades de todas las entidades de las Naciones Unidas en el Afganistán, ha aprobado la siguiente propuesta de valor con respecto a las Naciones Unidas en el Afganistán: aprovechando su presencia mundial y su experiencia y recursos internacionales, así como su presencia en el país, la Organización presta asistencia técnica concreta y de calidad en ámbitos esenciales y capta y mantiene financiación para el traspaso sostenible de capacidad a largo plazo en el Afganistán; y, en virtud

de su función normativa, fija, supervisa y aplica normas y mejores prácticas internacionales y, en el marco de sus relaciones con donantes y otras organizaciones multilaterales, ayuda al Afganistán a ejecutar reformas, buscar la paz, cumplir las obligaciones derivadas de tratados y colaborar eficazmente con la comunidad internacional a fin de cumplir sus objetivos económicos y de desarrollo.
