



Consejo de Seguridad

Distr. general
9 de noviembre de 2023
Español
Original: inglés

Carta de fecha 8 de noviembre de 2023 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 de la resolución [2679 \(2023\)](#), aprobada por el Consejo de Seguridad el 16 de marzo de 2023, tengo el honor de transmitir la evaluación independiente, según se indica en el párrafo 2 de dicha resolución (véase el anexo).

Le agradecería tuviera a bien señalar el presente documento a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(Firmado) António Guterres



Anexo

Informe de la evaluación independiente realizada de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2679 (2023)**I. Introducción**

1. El 16 de marzo de 2023, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad su resolución 2679 (2023), en la que se pedía al Secretario General que presentase al Consejo una evaluación independiente sobre el Afganistán, a más tardar el 17 de noviembre de 2023.

2. El Consejo de Seguridad solicitó que la evaluación independiente proporcionase recomendaciones orientadas al futuro para que las instancias políticas, humanitarias y de desarrollo pertinentes, de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, aplicasen un enfoque integrado y coherente con el fin de abordar los desafíos a los que se enfrentaba el Afganistán. El objetivo general era avanzar en el logro de un Afganistán seguro, estable, próspero e integrador, en consonancia con los elementos establecidos por el Consejo en resoluciones anteriores.

3. Como parte de las consultas mantenidas para llevar a cabo la presente evaluación, el Coordinador Especial, Feridun Sinirlioğlu, y su equipo pasaron mucho tiempo en el Afganistán y viajaron a todas las regiones del país, desde la capital, Kabul, hasta los distritos más remotos. El Coordinador Especial visitó también las capitales de varios Estados Miembros, donde se reunió con las principales partes interesadas regionales e internacionales, así como con muchos interesados afganos que residían fuera del país.

4. Tanto dentro como fuera del país, el equipo se entrevistó con partes interesadas y actores políticos afganos, incluidos representantes de las autoridades *de facto* a nivel nacional y subnacional, otras figuras políticas, mujeres, hombres y jóvenes afganos de orígenes diversos, miembros de la sociedad civil, empresarios y figuras comunitarias y religiosas. El Coordinador Especial también tomó nota de los informes de las Naciones Unidas sobre el Afganistán, así como de los datos y estadísticas verificados por las Naciones Unidas y otras fuentes de investigación pertinentes para la evaluación.

5. Las consultas han puesto de relieve que el *statu quo* de la intervención internacional no está funcionando. No responde a las necesidades humanitarias, económicas, políticas o sociales del pueblo afgano, ni aborda suficientemente las principales prioridades y preocupaciones expresadas por las partes interesadas internacionales, incluidos los países vecinos. Se necesita un modo de participación que aproveche los esfuerzos anteriores, se centre en las necesidades del pueblo afgano y reconozca las realidades políticas del Afganistán actual¹.

6. Desde la transición política que tuvo lugar en agosto de 2021, las partes interesadas afganas de dentro y fuera del país, los países vecinos, los organismos y mecanismos de las Naciones Unidas y otros interesados internacionales han expresado su profunda preocupación por el estado de la gobernanza y la protección de los derechos bajo las autoridades *de facto*, así como por las posibles amenazas a la estabilidad y la seguridad regionales que emanan del Afganistán².

¹ En el texto adjunto figura un resumen del alcance de las consultas.

² Véanse, por ejemplo, las resoluciones 2681 (2023) y 2679 (2023) del Consejo de Seguridad, los informes periódicos del Secretario General sobre la situación en el Afganistán, el informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán (A/HRC/54/21, de próxima publicación) y el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán y del Grupo de

7. Todas las partes interesadas expresaron su preocupación por la situación de las mujeres y las niñas en el Afganistán, y por las amplias implicaciones que esa situación tenía para el Afganistán y para la paz y la seguridad internacionales. Las prohibiciones relativas a la educación secundaria y superior de las niñas y del derecho de las mujeres al trabajo, entre otras restricciones, no eran compatibles con los valores fundamentales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas ni con el derecho internacional, ni favorecían la estabilidad política y económica del Afganistán.

8. Por su parte, las autoridades *de facto*, tras haber asumido el pleno control territorial y muchas de las responsabilidades de gobierno del Afganistán, han apelado sin éxito a la normalización política y económica. La situación actual ha desembocado en un punto muerto que ha dejado gran parte de las relaciones de la comunidad internacional con el Afganistán en un estado de incertidumbre, con graves repercusiones para el pueblo afgano.

9. Las restricciones impuestas por los países donantes a la asistencia técnica y a la asistencia para el desarrollo, en gran medida como reacción al recorte de los derechos de las mujeres y las niñas por parte de las autoridades *de facto*, limitan el grado en que la ayuda internacional puede satisfacer de forma sostenible las necesidades básicas de los afganos y apoyar su capacidad de recuperación como sociedad que se enfrenta a numerosas necesidades sociales, económicas, ambientales y de otro tipo. Las sanciones financieras formales e informales y el clima de desconfianza han paralizado la banca y el sector privado del país. La economía se ha estabilizado desde la situación de crisis de finales de 2021, aunque lo ha hecho en un nivel de equilibrio muy bajo y sigue siendo frágil. La probable reducción inminente de la financiación de los donantes, consecuencia de las demandas mundiales contrapuestas y las restricciones de la ayuda destinada al Afganistán derivadas en gran medida de las políticas restrictivas de las autoridades *de facto*, podría desestabilizar aún más la frágil situación económica y humanitaria.

10. La salud, el bienestar, la prosperidad y la seguridad de los afganos no son solo una cuestión de interés interno. Histórica, cultural y políticamente, el Afganistán y sus diversas comunidades mantienen estrechos lazos con los Estados vecinos y otros Estados de la región. Lo que afecta a la población del Afganistán repercute en toda la región y más allá. El Afganistán tiene potencial para prosperar como centro de comercio, conectividad y contactos interpersonales que enriquezcan la región, pero también tiene potencial para generar efectos desestabilizadores: como país de origen de estupefacientes ilegales, como base del terrorismo transnacional y de ideologías extremistas, y como posible fuente de migraciones y desplazamientos masivos.

11. Ni la comunidad internacional ni la inmensa mayoría de los afganos desean que se reanude el conflicto armado en el Afganistán. Ese deseo de estabilidad en los planos local, nacional y regional constituye una base común fundamental para la futura intervención de la comunidad internacional. Es necesario encontrar una vía política en la que los intereses de todas las partes —el pueblo afgano, la comunidad internacional y las autoridades *de facto*— puedan ser examinados y analizados con imparcialidad.

12. El resultado final de esos debates será la definición de un futuro en el que el Afganistán se reintegre plenamente al sistema internacional sin pasar por un nuevo ciclo de violencia y respetando todas las obligaciones legales.

13. En respuesta al mandato del Consejo de Seguridad, y sobre la base de las consultas mantenidas con numerosas partes interesadas, en el presente informe se ofrecen propuestas para avanzar y se propone una arquitectura para la intervención con el fin de guiar y aportar más coherencia a las actividades políticas, humanitarias y de

Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas ([A/HRC/53/21](#), de próxima publicación).

desarrollo, junto con una hoja de ruta sustantiva que facilitaría una negociación y una atención más eficaces de las prioridades de las partes interesadas afganas e internacionales.

II. Cuestiones y prioridades clave identificadas en la evaluación

14. El mandato de la presente evaluación era considerar los desafíos a los que actualmente se enfrenta el Afganistán, incluidos, entre otros, los problemas humanitarios, los derechos humanos y especialmente los derechos de las mujeres y las niñas y las minorías religiosas y étnicas, la seguridad y el terrorismo, la producción de estupefacientes, el desarrollo, los retos económicos y sociales, el diálogo, la gobernanza y el estado de derecho.

15. Las consultas arrojaron importantes resultados en todos esos ámbitos. En particular, surgieron perspectivas tanto sobre los desafíos como sobre los pasos que podrían darse para abordar las prioridades clave identificadas en la reunión de enviados especiales para el Afganistán convocada por el Secretario General en mayo de 2023. Entre ellas cabe mencionar la estabilidad en el Afganistán y en toda la región; la presencia de organizaciones terroristas; la inclusividad y los derechos humanos, en concreto los derechos de las mujeres y niñas afganas; y la producción de estupefacientes³.

16. Los interesados consultados en el contexto de la evaluación reiteraron mayoritariamente esas prioridades. Muchos pidieron también que se aportaran más medios para mejorar la situación económica del Afganistán, satisfacer mejor las necesidades básicas y diferenciadas de todos los afganos y garantizar una situación más estable para el país y para la región.

A. Derechos humanos, en particular los derechos de las mujeres y las niñas

17. La protección plena e igualitaria de los derechos humanos de todos los ciudadanos representa una obligación fundamental de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y es esencial para el desarrollo, el crecimiento económico y la estabilidad a largo plazo. En el contexto actual, las restricciones y vulneraciones de los derechos de los ciudadanos afganos, en particular los de las mujeres y las niñas, han contribuido significativamente al estancamiento político.

18. El Afganistán, como parte en los principales convenios internacionales y tratados de derechos humanos, se ha comprometido a cumplir una serie de obligaciones específicas⁴. El cumplimiento de esas obligaciones exige no solo

³ Véase el discurso de apertura del Secretario General en el encuentro con la prensa sobre el Afganistán, 2 de mayo de 2023.

⁴ Entre los tratados clave de los que dimanar esas obligaciones se encuentran: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención sobre los Derechos del Niño; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En relación con sus compromisos en materia de derecho internacional humanitario, el Afganistán también es parte en los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales. También es parte en la Convención sobre

abstenerse de cometer violaciones, sino también crear un entorno en el que se respeten los derechos humanos mediante el establecimiento y mantenimiento de instituciones, leyes y políticas que sirvan para garantizar el estado de derecho y promover la rendición de cuentas⁵.

19. Desde que tomaran el poder, las autoridades *de facto* ha adoptado medidas que satisfacen algunas de estas obligaciones. Entre ellas figuran la creación de una oficina de derechos humanos u otros puestos de ombudsman en varios ministerios, la introducción de ciertas salvaguardias para los detenidos, el anuncio de una “amnistía general” para antiguos funcionarios y miembros de las fuerzas de seguridad relacionados con el régimen anterior, y la receptividad a las observaciones de algunos órganos de tratados internacionales, observadores internacionales y otros mecanismos de rendición de cuentas, cuando se han señalado a su atención determinadas violaciones o denuncias concretas⁶.

20. En diciembre de 2021, las autoridades *de facto* promulgaron un decreto en virtud del cual se prohibían los matrimonios forzados y se protegía el derecho de las viudas a la herencia y el derecho de las mujeres a elegir su propio esposo. Sin embargo, las disposiciones protectoras contenidas en el decreto no se han aplicado suficientemente, y su efecto se ha visto socavado por el desmantelamiento de los derechos de las mujeres y las niñas y las instituciones encargadas de su protección⁷.

21. La situación de las mujeres y las niñas, y las restricciones a la educación de las niñas en particular, fue la cuestión más frecuentemente planteada en las consultas. No solo la destacaron las mujeres y las niñas afganas, sino todos los grupos afganos consultados: la comunidad empresarial, los clérigos, los ancianos de las tribus, la sociedad civil, los profesionales de la sanidad y la educación, los antiguos funcionarios del Gobierno y muchos representantes de las autoridades *de facto*. Interesados afganos de dentro y fuera del país subrayaron que las restricciones no eran representativas de la sociedad, la cultura y las tradiciones afganas, y debían eliminarse inmediatamente.

22. Las restricciones impuestas a las mujeres y las niñas desde septiembre de 2021 contravienen las obligaciones contraídas por el Afganistán en virtud de numerosos tratados internacionales, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que el país ratificó en 2003.

23. Entre esas restricciones figuran edictos y decretos que limitan la educación de las niñas por encima del sexto curso, el derecho de las mujeres a trabajar en determinadas profesiones o tipos de empleo, y la libertad de circulación de las mujeres y su capacidad para participar en una serie de espacios públicos⁸. El alcance de las restricciones impuestas a las mujeres y las niñas es tan amplio que algunos observadores internacionales y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han solicitado que se adopten medidas internacionales de rendición de cuentas⁹.

la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre Su Destrucción y en la Convención sobre Municiones en Racimo, entre otros tratados relacionados con los métodos y medios de guerra.

⁵ [A/HRC/54/21](#), párr. 5.

⁶ [A/HRC/54/21](#), párrs. 12 a 17.

⁷ El Ministerio de Asuntos de la Mujer y otras instituciones e infraestructuras que estaban concebidas para garantizar la plena protección de los derechos de la mujer y su participación en la vida pública han sido desmantelados ([A/HRC/54/21](#), párr. 24).

⁸ Hasta la fecha, las autoridades *de facto* han promulgado unos 80 edictos, de los cuales 54 se centran en las mujeres y las niñas en relación con las escuelas, las universidades, los viajes, la justicia y el empleo; en los medios de comunicación; y en las actividades recreativas y fuera del hogar. Pueden consultarse más detalles en [A/HRC/54/21](#), párr. 31.

⁹ El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán y del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra las mujeres y las niñas concluyó que la exclusión y la

24. Diversos interesados internacionales, incluidos países vecinos, países islámicos y otros Estados Miembros e instituciones de las Naciones Unidas, afirman que deben respetarse los derechos básicos de las mujeres y las niñas, así como su papel y su espacio en la sociedad. Las autoridades *de facto* han intentado justificar esas restricciones como parte de la fe islámica y las tradiciones afganas. Sin embargo, no existen restricciones similares en ningún otro Estado miembro de la Organización de Cooperación Islámica, y muchos afganos rechazan la interpretación que las autoridades *de facto* hacen de las tradiciones locales.

25. El respeto de los derechos básicos de las mujeres y las niñas —incluidos el derecho a la educación y al trabajo y a la representación en la vida pública y política— no solo forma parte de las obligaciones fundamentales de un Estado, sino que también es esencial a la hora de construir la capacidad del Estado para el desarrollo y el crecimiento económico a largo plazo, así como para la paz y la seguridad. La reincorporación formal del Afganistán a las instituciones y sistemas mundiales requerirá la participación y el liderazgo de las mujeres afganas.

26. Las consultas también pusieron de relieve la existencia de otras pautas de desigualdad de trato y discriminación. Los ciudadanos de varios grupos étnicos o religiosos minoritarios expresaron su sensación de haber quedado marginados y dieron ejemplos de la discriminación y la disparidad de trato que experimentaban cuando intentaban acceder a los servicios públicos, plantear problemas o ejercer su derecho a la expresión religiosa, política o cultural.

27. Continúan recibiendo informes sobre detenciones y ejecuciones extrajudiciales, incluidas represalias contra exfuncionarios del Gobierno y exmiembros de las fuerzas de seguridad, a pesar de haberse anunciado una amnistía general¹⁰. Aunque algunos altos funcionarios de las autoridades *de facto* han hecho declaraciones en las que hacían hincapié en la amnistía, ha habido pocas investigaciones públicas de presuntas violaciones de la política de amnistía y muy pocas medidas claras de carácter disciplinario o de rendición de cuentas. Todo ello ha contribuido a crear un clima de impunidad y temor.

28. El espacio cívico en el Afganistán se ha reducido considerablemente tras el aumento de las restricciones y la vigilancia y el acoso a la sociedad civil y los medios de comunicación, que se ha extendido a la detención arbitraria de algunas personas¹¹. Las informaciones periodísticas en las que se denuncian esos abusos están prohibidas en la práctica en virtud de una vaga normativa sobre medios de comunicación¹².

29. La protección de los derechos y el acceso a la justicia se han visto aún más erosionados por el desmantelamiento, por parte de las autoridades *de facto*, de algunos elementos clave del sistema legal y judicial. Se han eliminado la Fiscalía General y

discriminación de las mujeres y las niñas estaban institucionalizadas y, por consiguiente, constituían una violación grave y sistemática de los derechos humanos que vulneraba la Carta de las Naciones Unidas (A/HRC/53/21, párrs. 95 y 96).

¹⁰ La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) informó de que, entre el 15 de agosto de 2021 y el 30 de junio de 2023, las autoridades *de facto* fueron responsables de al menos 218 ejecuciones extrajudiciales y 424 detenciones y encarcelamientos arbitrarios. Véase UNAMA, “A barrier to securing peace: human rights violations against former government officials and former armed force members in Afghanistan: 15 August 2021 – June 30 2023”, (agosto de 2023).

¹¹ A/HRC/54/21 párrs. 33 a 36. Véase también UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: 15 August 2021 – 15 June 2022”, (julio de 2022). Por ejemplo, en marzo de 2023, la activista en favor de la educación de las niñas Matiullah Wesa fue detenida sin motivo y aún permanece recluida. UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: May – June 2023 Update”, (julio de 2023), pág. 2.

¹² UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: May – June 2023 update”, pág. 5.

el Colegio Independiente de Abogados del Afganistán¹³. Las garantías procesales se han eliminado efectivamente de los procedimientos judiciales, en los que no hay procedimientos o estatutos normalizados que los jueces o abogados deban seguir ni normas relativas a un juicio justo¹⁴.

30. Esas preocupaciones en materia de derechos humanos fueron transmitidas y compartidas por las partes interesadas afganas en las consultas celebradas en todo el país como prácticas que inhiben la vida cotidiana de los afganos de a pie y contribuyen a restar legitimidad a las autoridades *de facto* entre amplios sectores de la población.

B. Lucha contra el terrorismo y contra la producción de estupefacientes y seguridad regional

31. Como se observa en los informes trimestrales del Secretario General sobre el Afganistán redactados desde el 15 de agosto de 2021, las condiciones de seguridad han mejorado dentro del país, con lo que los viajes y el transporte se han visto facilitados. La depredación económica por parte de actores armados y algunas formas de corrupción se han reducido en gran medida.

32. Muchos interesados internacionales han reconocido los esfuerzos de las autoridades *de facto* en relación con los intereses de la lucha mundial contra el terrorismo, especialmente contra grupos terroristas como el Estado Islámico en el Iraq y el Levante.

33. Sin embargo, varios Estados Miembros confirman la persistente presencia de grupos e individuos terroristas dentro del Afganistán, incluidos miembros de Al Qaida¹⁵. Según esos informes, un número significativo de combatientes del grupo Tehrik-e Taliban Pakistán parecen gozar de libertad de movimientos y refugio en el Afganistán, y están llevando a cabo una campaña de violencia cada vez más intensa dentro del Pakistán¹⁶. En los informes de las Naciones Unidas se ha señalado que algunos de esos grupos mantienen relaciones con elementos de las autoridades *de facto*.

34. Las autoridades *de facto* han demostrado una capacidad de respuesta limitada a los requerimientos de la comunidad internacional en cuanto a la presencia y el tratamiento de esos grupos. Se han mostrado dispuestas a aplicar ciertas medidas de contención o control, pero, según lo manifestado en las consultas, esas medidas no sirven para disipar las preocupaciones de los Estados Miembros que se enfrentan a los riesgos más inmediatos de violencia desestabilizadora.

35. Las partes interesadas señalaron que una gestión de las fronteras y unos controles de seguridad sólidos eran esenciales para contener y mitigar una serie de amenazas y preocupaciones. Afirmaron que los compromisos entre el Afganistán y sus vecinos en materia de control de la seguridad fronteriza se habían profesionalizado en los dos últimos años, lo que había incluido la creación de grupos de trabajo interinstitucionales bilaterales en varias fronteras internacionales. Las autoridades *de facto* y los Estados vecinos subrayaron que eso requería mejoras y una

¹³ A/HRC/54/21, párrs. 12 a 17.

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “UN experts: legal professionals in Afghanistan face extreme risks, need urgent international support”, comunicado de prensa emitido por la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite, y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán, Richard Bennett, 20 de enero de 2023.

¹⁵ Véase S/2023/370.

¹⁶ *Ibid.* Otras partes interesadas regionales expresaron su preocupación por diferentes grupos armados sancionados por las Naciones Unidas, como el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental y el Partido Islámico del Turkestán, y el Movimiento Islámico de Uzbekistán.

cooperación más intensa, incluida la asistencia técnica de los interesados regionales e internacionales.

36. Las autoridades *de facto* han demostrado avances significativos en su anunciada campaña para reducir, y finalmente eliminar, el cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes¹⁷. Numerosos interesados manifestaron su interés por explorar una mayor cooperación internacional en esa esfera, en particular sobre la introducción de cultivos y medios de subsistencia alternativos para los cientos de miles de afganos que han venido dependiendo de la producción y el comercio de estupefacientes para sus ingresos.

37. Se observan tanto la necesidad como el interés de un mayor compromiso en esas dinámicas regionales, fronterizas y de seguridad. Los intereses comunes de las autoridades *de facto* y de la comunidad internacional ofrecen posibilidades de cooperación en una serie de ámbitos, aunque es necesario continuar con el intercambio de puntos de vista para abordar las preocupaciones afganas e internacionales.

C. Cuestiones económicas, humanitarias y de desarrollo

38. Las partes interesadas de todo el espectro instaron a que en cualquier estrategia de intervención internacional se prestase atención a los retos humanitarios, de desarrollo y económicos combinados a los que se enfrentaba el Afganistán. Los países vecinos subrayaron que una economía afgana robusta y saludable era fundamental para el comercio regional y contribuiría a reducir los riesgos económicos para ellos, así como la posibilidad de una migración incontrolada. Muchos afganos consultados por el equipo solicitaron ayuda urgente, pero también la posibilidad de invertir plenamente y perseguir en libertad su propio futuro económico y sus oportunidades de ganarse la vida.

39. Antes de agosto de 2021, los flujos de ayuda, que representaban entre el 40 % y el 45 % del producto interior bruto, bastaban para financiar alrededor del 75 % del gasto público, lo que incluía aproximadamente la mitad del presupuesto gubernamental. Esa ayuda se interrumpió bruscamente en agosto de 2021, y el acceso al sistema bancario internacional y las reservas de divisas en el extranjero se congelaron en virtud de determinados regímenes de sanciones. Eso desencadenó una compleja crisis económica. Los servicios básicos se vieron interrumpidos, incluidas la sanidad y la educación, mientras que la actividad del sector privado se desplomaba y la estabilidad macroeconómica se veía amenazada. Según los últimos informes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 29,2 millones de afganos necesitan ayuda humanitaria, de los cuales 15,3 millones se enfrentan a una grave inseguridad alimentaria¹⁸.

40. Aunque la economía se ha estabilizado desde entonces en un nuevo punto de equilibrio, muy bajo, desde el punto de vista macroeconómico, a nivel familiar las condiciones de vida siguen siendo difíciles¹⁹. Los niveles actuales de ayuda son insuficientes para satisfacer las necesidades de todos los afganos que la necesitan.

¹⁷ Eso se ha señalado en repetidas ocasiones en los informes de las Naciones Unidas, incluida la sesión informativa del Representante Especial del Secretario General para el Afganistán ante el Consejo de Seguridad el 26 de septiembre de 2023 (véase [S/PV.9423](#)).

¹⁸ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Asia Pacific Humanitarian Update: situation report”, comprobado en septiembre de 2023.

¹⁹ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Afghanistan: revised humanitarian response plan (June-December 2023)”, (junio de 2023); Programa Mundial de Alimentos, www.wfp.org/countries/Afghanistan; y Banco Mundial, Afghanistan Welfare Monitoring Survey: round 3, (octubre de 2023), pág. 6.

Aun así, se prevén más reducciones, lo que podría desestabilizar la situación económica y humanitaria.

41. El sistema bancario sigue sin funcionar con normalidad y los flujos financieros internacionales son limitados²⁰. Los pagos por operaciones comerciales y de otro tipo se realizan casi exclusivamente a través de canales informales. Las remesas del extranjero, que han sido durante mucho tiempo una fuente fundamental de resistencia para los hogares afganos, también se han visto mermadas. Los bancos dependen de las actuales medidas de tolerancia, y el sector bancario no está cumpliendo su función de intermediación, y casi no se conceden préstamos al sector privado.

42. El efecto paralizador sobre el sector bancario y la falta de confianza en la economía afgana desde agosto de 2021 también han sido resultado de las decisiones políticas de las autoridades *de facto*. El fracaso a la hora de instituir medidas de transparencia fiscal, el desmantelamiento del sistema judicial y la desaparición de las garantías jurídicas básicas y la falta de participación económica igualitaria entre todos los sectores de la sociedad han contribuido a mantener baja la confianza de los donantes e inversores internacionales. Varios ministerios carecen de capacidad técnica suficiente debido, en parte, a la fuga de profesionales, pero también a las políticas de exclusión de las autoridades *de facto* respecto de quienes sirvieron bajo la República Islámica del Afganistán, incluidos los profesionales técnicos y las mujeres funcionarias.

43. Aunque la economía afgana se ha estabilizado temporalmente, sigue siendo frágil. y se enfrenta a importantes riesgos a la baja, además del ya reducido nivel del PIB.

44. Los flujos de ayuda internacional y los envíos regulares de efectivo necesarios para la prestación de asistencia humanitaria han contribuido, como efecto secundario, a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, tanto los interesados internacionales como los afganos expresaron su preocupación por esos envíos de efectivo, que no son sostenibles en su forma actual.

45. La reciente prohibición de la producción de opio por parte de las autoridades *de facto*, si bien es una medida positiva en el marco de la lucha global contra los estupefacientes ilícitos, es probable que tenga graves repercusiones en la economía rural afgana, en la situación de los hogares y en la estabilidad macroeconómica, a menos que vaya acompañada de un amplio apoyo de los donantes a la introducción de medios de subsistencia alternativos.

46. Las restricciones que la mayoría de los donantes imponen a la prestación de ayuda al desarrollo y a la forma en que esta puede prestarse, por ejemplo, impidiendo cualquier tipo de asistencia técnica, limitan el grado en que la ayuda internacional puede responder a las necesidades básicas de forma sostenible y eficiente. Debido a las sensibilidades políticas, la corriente de ayuda elude deliberadamente los sistemas gubernamentales y se presta a través de una red superpuesta de organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales, a menudo con unos costes elevados y una coordinación insuficiente, y sin llegar a la escala necesaria en todo el país. Desde la caída de la República Islámica del Afganistán, la mayor parte de la asistencia se ha prestado en forma de ayuda humanitaria a corto plazo.

²⁰ Los bancos corresponsales son reacios a realizar transacciones con el sistema financiero afgano debido a los insuficientes mecanismos de gobernanza del sector financiero y al riesgo de incurrir en sanciones en virtud del régimen internacional de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Erica Moret, *Barriers to Afghanistan's Critical Private Sector Recovery*, (Consejo Noruego para los Refugiados, marzo de 2023), págs. 17 a 20; y Banco Mundial, *Afghanistan Development Update: Uncertainty After Fleeting Stability*, (octubre de 2023), págs. 39 a 42.

47. Las actuales limitaciones impuestas a la asistencia técnica y a la cooperación limitan los avances en sectores clave, como la agricultura y la gestión de los recursos hídricos, así como en otras esferas de apoyo a los medios de subsistencia, las operaciones de desminado y las campañas de salud pública. Muchos señalaron el aislamiento *de facto* del Afganistán de los debates mundiales sobre el clima y de la mayor parte de la financiación para la adaptación al clima y la resiliencia, a pesar de que se encuentra entre los diez países más vulnerables al cambio climático²¹. En las consultas con los interesados afganos se hizo hincapié repetidamente en la preocupación por el futuro de la gestión de los recursos hídricos.

48. Las partes interesadas sugirieron una serie de vías para mejorar la eficacia de la ayuda, mejorar las condiciones humanitarias o situar al Afganistán en una senda que condujera a la recuperación económica de una forma más estable y sostenible. Sin embargo, los desencadenantes que han llevado a la situación actual son tanto políticos como económicos, y la recuperación económica dependerá en gran medida de que se adopte una decisión política, por parte de los donantes en particular, de promover el desarrollo de la economía en beneficio del pueblo afgano.

D. Gobernanza inclusiva y estado de derecho

49. Una forma de gobernanza inclusiva que sirva a todos los afganos y logre su participación es una demanda clave de muchas partes interesadas afganas y de la comunidad internacional. El Afganistán es una sociedad diversa, multiétnica, multisectaria, multilingüística y multicultural. La inclusión de todas las comunidades afganas en las estructuras de gobierno de la nación es fundamental para la estabilidad social y política del país.

50. Muchos afganos manifestaron que percibían signos de exclusión y prácticas discriminatorias por motivos étnicos, lingüísticos y de género bajo el gobierno de las autoridades *de facto*. Parte de la falta de inclusión que se percibía estaba relacionada con la privación de derechos de la mayoría de los afganos a la hora de participar plenamente en la vida política. Muchos habían observado una marcada disminución del espacio para la participación política y mayores limitaciones en la capacidad de los ciudadanos para plantear sus preocupaciones o hacer aportaciones a la formulación de políticas²². Eso afectaba especialmente a las mujeres, que habían desempeñado funciones políticas y de gobierno destacadas bajo la República Islámica del Afganistán, así como en períodos anteriores de la historia afgana moderna.

51. Los Estados Miembros, las instituciones multilaterales y el Consejo de Seguridad han pedido a las autoridades *de facto* que establezca un sistema de gobierno inclusivo²³. Muchos países vecinos y otros países cercanos consideran que la inclusión y el establecimiento de un gobierno equilibrado, de base amplia, inclusivo, responsable y dispuesto a rendir cuentas es tanto un reflejo de los derechos fundamentales como un ingrediente clave para la paz, la estabilidad y la armonía en el país y en la región.

²¹ En la última versión publicada del Índice Notre Dame Global Adaptation Initiative (ND-Gain), correspondiente a 2021, Afganistán ocupaba el puesto 179 de 185 países. Ese índice clasifica a los países según su vulnerabilidad al cambio climático combinada con su preparación.

²² Véanse, por ejemplo, UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: 15 August 2021 – 15 June 2022”, (julio de 2022); y UNAMA, “Human rights situation in Afghanistan: May – June 2023 update”.

²³ Resoluciones 2513 (2021) y 2681 (2023) del Consejo de Seguridad, Declaración de Kazán sobre las consultas con el formato de Moscú sobre el Afganistán del 29 de septiembre de 2023 (A/78/517-S/2023/741); y Consejo de la Unión Europea “Conclusiones del Consejo sobre el Afganistán”, (15 de septiembre de 2021).

52. Las autoridades *de facto* han interpretado ese deseo como una exigencia de reparto del poder y, en concreto, del regreso al gobierno de algunos antiguos dirigentes políticos. También sostienen que su propio gobierno es inclusivo por cuanto representa a los diversos grupos étnicos del Afganistán y porque han conservado gran parte de la función pública. Sin embargo, tanto las partes interesadas afganas como las internacionales lo consideran insuficiente.

53. Hay muchas maneras de facilitar la participación genuina de todos los afganos en los asuntos públicos, incluidos mecanismos que están bien arraigados en las tradiciones afganas de consulta y diálogo.

54. Las autoridades *de facto* han establecido algunas formas de consulta política, normalmente a nivel subnacional, así como mecanismos en diferentes ministerios, para que la población les facilite información y les plantee cuestiones. Aunque son bienvenidas, esas formas de consulta siguen siendo limitadas, en particular para las mujeres afganas, y carecen de transparencia o coherencia.

55. Las partes interesadas afganas ajenas a las autoridades *de facto* también han dado sus propios pasos hacia la inclusividad mediante continuos esfuerzos de diálogo y participación en la vida pública. A pesar de los problemas, la limitación de recursos y las restricciones impuestas, muchos actores de la sociedad civil afgana han seguido tendiendo puentes y creando espacios de diálogo entre ellos y con las autoridades *de facto* de manera informal.

56. Esas vías existentes podrían aprovecharse y complementarse con el diálogo nacional para establecer medios más organizados de consulta y participación de ciudadanos afganos de todas las procedencias y formas de vida. El restablecimiento de un sistema de justicia y del estado de derecho que proteja la igualdad de participación y el respeto de los derechos fomentaría la gobernanza inclusiva, al tiempo que contribuiría al crecimiento económico y la estabilidad.

E. Representación política y sus consecuencias para las prioridades regionales e internacionales

57. Las autoridades *de facto* han reclamado su reconocimiento político y su representación diplomática tanto a nivel bilateral como ante las Naciones Unidas. Han afirmado que cumplen los requisitos para ocupar el escaño que corresponde al Afganistán en la Asamblea General. En 2021 y 2022, la Comisión de Verificación de Poderes pospuso el examen de las credenciales de los representantes del Afganistán. Las autoridades *de facto* y algunas partes interesadas han expresado su descontento con la participación provisional en las Naciones Unidas de los representantes del Afganistán acreditados anteriormente.

58. En las consultas, los interesados internacionales se mantuvieron alineados con la posición expresada en la reunión de enviados especiales sobre el Afganistán convocada por el Secretario General en mayo de 2023, en la que se manifestó apoyo al compromiso con el Afganistán y al desarrollo de un enfoque internacional común, pero sin que las autoridades *de facto* fuesen reconocidas en esa fase.

59. El hecho de que no se haya establecido la representación del Afganistán en las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, perjudica en última instancia al pueblo afgano y limita la capacidad del país para abordar muchas de sus prioridades a nivel regional e internacional. Entre ellas cabe mencionar, por ejemplo, las restricciones y las dificultades prácticas para que los afganos puedan acceder a documentos de identificación y de viaje y obtener visados, tanto dentro como fuera del país.

60. El estancamiento político también ha afectado negativamente a los intereses y preocupaciones regionales, incluidos el comercio, la conectividad y la gestión de recursos transfronterizos, al limitar las vías para debatir y resolver estas cuestiones.

III. Recomendaciones

A. El *statu quo* de la participación y el camino a seguir

61. En los dos últimos años, se ha observado un alto grado de interacción entre la comunidad internacional y las autoridades *de facto* en cuestiones como el acceso humanitario, las violaciones de los derechos humanos, la cooperación económica y el comercio regionales, y la cooperación en la lucha contra los estupefacientes y contra el terrorismo.

62. Existe un consenso general en torno al hecho de que el actual estancamiento político y el enfoque de la participación internacional, realizada en gran medida de una forma *ad hoc*, a iniciativa de Estados Miembros y actores individuales, y como reacción a las crisis, tienen consecuencias nefastas para el pueblo afgano y para toda la región.

63. En consecuencia, muchos interesados apoyarían una mayor participación internacional, pero de forma más coherente, coordinada y estructurada, y con un entendimiento claro de los resultados esperados y compromisos de todas las partes. Eso será necesario para abordar las necesidades del pueblo afgano, abrir un espacio para el diálogo entre afganos y aliviar la carga de los actores humanitarios que actualmente están al frente de la intervención.

64. Un componente clave que se echa en falta en la situación actual es el diálogo intraafgano. Abordar esa carencia podría contribuir a la reconciliación nacional y al establecimiento de la legitimidad interna, el estado de derecho y el orden constitucional, factores todos ellos críticos para la aceptación del Gobierno del Afganistán como miembro de pleno derecho del sistema internacional.

65. Hay algunas medidas que podrían tomarse de inmediato para impulsar respuestas más sostenibles y eficaces a los actuales desafíos económicos y humanitarios y para atender mejor las necesidades del pueblo afgano y los intereses de la región y de la comunidad internacional.

66. Para avanzar en cuestiones políticas, es necesario establecer un proceso más estructurado, con condiciones y expectativas claras para todas las partes, y mecanismos de coordinación que aseguren una mayor coherencia en el compromiso de cara al futuro.

67. El objetivo de ese proceso debe ser llegar a la situación final de un Afganistán en paz consigo mismo y con sus vecinos, plenamente reintegrado a la comunidad internacional. Para ello, se proponen varias recomendaciones:

a) Una serie de medidas que pueden adoptarse de inmediato y van destinadas a atender las necesidades básicas del pueblo afgano y a reforzar la confianza mediante una intervención más estructurada.

b) Un llamamiento a la atención y la cooperación internacionales en cuestiones que afectan a la seguridad y la estabilidad en los planos regional y mundial.

c) La propuesta de una hoja de ruta para el compromiso político que tenga por objeto reintegrar plenamente al Afganistán a la comunidad internacional, en consonancia con los compromisos y obligaciones internacionales del país, y con un grado de aportación e inclusión nacionales que propicie la paz y la estabilidad en el futuro.

d) Un conjunto de mecanismos y formatos tendientes a garantizar la coordinación y aplicación de las recomendaciones a) a c).

B. Crear confianza atendiendo a las necesidades inmediatas de los afganos

68. Las necesidades urgentes de la población exigen un cambio general de los enfoques de la ayuda que lleve al abandono de la orientación política y conduzca a una asistencia de mayor entidad y más sostenible, especialmente en sectores clave como la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y la sanidad.

69. Será necesario pasar de los esfuerzos provisionales a corto plazo a modalidades de ayuda más sostenibles que sirvan para solventar los problemas de coordinación y fragmentación. Una mayor integración en lo relativo a la utilización de los fondos fiduciarios (como el Fondo Fiduciario Especial para el Afganistán y el Fondo Fiduciario para la Resiliencia del Afganistán) facilitaría la coordinación de la ayuda, permitiría planificar la escala y el alcance, y ofrecería mecanismos de supervisión por terceros para mejorar la protección contra el desvío de la ayuda y otros riesgos.

70. En todo momento debe garantizarse y fomentarse la adhesión a los principios de no discriminación e inclusión, el respeto de los derechos de la mujer y los esfuerzos por lograr su participación genuina, así como el respeto de los derechos y libertades fundamentales de todos los afganos.

71. Un mayor compromiso, que incluya la cooperación en esas esferas prioritarias, puede contribuir a acercar las relaciones, a mejorar el entendimiento mutuo mediante una comunicación activa y a fomentar la confianza entre las partes interesadas internacionales y las afganas, y entre los propios afganos.

72. Entre las esferas prioritarias podrían incluirse:

a) **La ampliación de la ayuda internacional que contribuye a satisfacer las necesidades básicas del pueblo afgano**, que incluya:

i) La prestación de asistencia técnica encaminada a fomentar la capacidad de las instituciones afganas para prestar servicios a la población de una manera más eficaz.

ii) El apoyo a la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia en el medio agrícola, incluida la actual campaña de lucha contra el cultivo de estupefacientes que llevan a cabo las autoridades de facto; la seguridad ambiental y la gestión de los recursos hídricos; el sector sanitario, incluido el apoyo a las personas con discapacidad y a las que se han visto afectadas por la guerra, así como el tratamiento de los que consumen estupefacientes; y las operaciones de desminado, dando prioridad a la asistencia a los grupos más vulnerables y a las mujeres y niñas.

iii) La finalización de algunos proyectos de infraestructuras casi terminados que se iniciaron antes de agosto de 2021, en particular los que podrían repercutir directamente en el bienestar de los afganos y los que, de no terminarse, podrían plantear graves riesgos ambientales, de seguridad o humanitarios.

b) **El establecimiento de un diálogo económico y la introducción de reformas para empezar a resolver los numerosos obstáculos que dificultan la recuperación económica**. Eso podría incluir:

i) La búsqueda de formas de reducir el impacto que el actual régimen de sanciones ha tenido en el sector bancario, el apoyo a las reformas financieras

y la facilitación del diálogo económico y la coordinación de las autoridades *de facto* con los organismos financieros.

ii) Los interesados internacionales deben apoyar la rehabilitación del banco central del Afganistán, tras los pasos que las autoridades *de facto* han dado para demostrar una gobernanza fiscal transparente y responsable y una mayor adaptación a una serie de normativas financieras internacionales.

iii) El diálogo económico puede influir positivamente en las trabas a la inversión privada y a las transacciones bancarias, pero no resolverá totalmente los efectos paralizadores de las sanciones sobre la economía afgana de una manera informal, efectos que están arraigados en la preocupación por la imprevisibilidad y los riesgos que plantea el actual sistema de gobernanza, y en los problemas de reputación debidos a las restricciones impuestas a las mujeres y las niñas, por lo que es probable que solo disminuyan tras la adopción de cambios políticos significativos por parte de las autoridades *de facto*.

iv) Los avances en el diálogo y en las reformas sobre cuestiones económicas deberían impulsar al Fondo para el Pueblo Afgano, con sede en Suiza, a desembolsar financiación de acuerdo con sus estatutos, incluso para alcanzar objetivos como la estabilización de los precios y del tipo de cambio. También podría ofrecer alternativas y facilitar el abandono gradual del sistema actual de ayuda basado en envíos de efectivo.

c) El restablecimiento parcial del tránsito regular, el comercio y otros medios de conexión entre los afganos y el resto del mundo. Eso podría incluir:

i) Medidas para mejorar la seguridad y la capacidad de los aeropuertos para el limitado número de compañías aéreas que operan actualmente en el Afganistán, y para reducir las barreras que dificultan las operaciones normales de las compañías aéreas en el aeropuerto internacional de Kabul.

ii) El restablecimiento de los procesos administrativos habituales para los afganos en el país y en el extranjero, lo que podría requerir apoyo para garantizar la expedición de pasaportes y visados, que dependen en parte de los medios de impresión internacionales y otras medidas de facilitación y coordinación.

d) El fomento y apoyo a actividades que ayuden a los afganos a hacer realidad sus derechos políticos, económicos, culturales y sociales. Eso debería incluir el apoyo a los medios de comunicación y a la sociedad civil, la adopción de medidas tendientes a proteger y ampliar el espacio cívico y político, el apoyo a iniciativas relacionadas con la preservación cultural, y la adopción de medidas de apoyo a la adopción de enfoques de la justicia y la reconciliación centrados en las víctimas. Entre otras cosas:

i) La ayuda específica a las mujeres y las niñas, como el apoyo a las posibilidades educativas, incluido el aprendizaje en línea; el empleo; la microfinanciación; la prevención de la violencia de género; y la prestación de apoyo psicosocial.

ii) Seguir ofreciendo asistencia sostenible a las mujeres y las niñas y a los grupos e individuos afganos vulnerables que han buscado protección y refugio fuera del país.

iii) El diálogo continuado con las autoridades *de facto* sobre las obligaciones en materia de derechos humanos, incluidos los casos denunciados de violaciones, la sensibilización acerca de las normas de derechos humanos y la facilitación del compromiso con los órganos de los tratados pertinentes.

C. Cooperación permanente en cuestiones clave de seguridad, regionales y políticas

73. Los interesados internacionales y los organismos de las Naciones Unidas han expresado inequívocamente la expectativa de que el Afganistán se encargue de gestionar, mitigar y prevenir las amenazas a la estabilidad regional y mundial. Entre las preocupaciones señaladas figuran el uso del suelo afgano para amenazar o atacar a cualquier otro país, para planificar y financiar actos terroristas, y para la producción, venta y tráfico de estupefacientes ilegales²⁴.

74. El Afganistán y las autoridades *de facto* han contraído compromisos bilaterales y multilaterales para impedir el uso del territorio afgano para amenazar la seguridad de otros países, así como compromisos relacionados con la lucha contra los estupefacientes y otras cuestiones regionales²⁵.

75. Para abordar esos desafíos con eficacia se requerirá la coordinación y cooperación entre las autoridades *de facto* y los interesados internacionales en los planos bilateral y multilateral. Los interesados internacionales deben corresponder a la cooperación de las autoridades *de facto* con asistencia y apoyo, en plena conformidad con la legislación, los tratados y las condiciones internacionales en materia de derechos humanos.

76. También existen otros intereses de alcance regional y mundial, muchos de ellos con potencial para influir en la estabilidad y la seguridad, que podrían promoverse mejor mediante una atención y un compromiso más coherentes y centrados. Las esferas prioritarias podrían incluir:

a) **Apoyar la cooperación bilateral y multilateral en materia de seguridad**, incluida la prestación de asistencia relacionada con el tratamiento de problemas clave para la seguridad y la estabilidad regionales. Para hacer frente a las amenazas que suponen para otros países los grupos e individuos que tienen su base en el Afganistán u operan desde allí, será necesario contar con una capacidad y unos recursos considerables, así como con la actuación de múltiples partes interesadas.

b) **Cooperar con los esfuerzos internacionales de lucha contra los estupefacientes**, en los ámbitos de las políticas y la legislación, incluidas nuevas medidas para mantener la trayectoria actual de erradicación de la producción de estupefacientes ilegales.

c) **Reforzar las fronteras internacionales, incluso mediante controles fronterizos efectivos** y controles de la expedición de documentos de identidad y de viaje eficaces, como se subraya en las resoluciones [1624 \(2005\)](#) y [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad, para luchar contra el terrorismo y el tráfico de personas y de estupefacientes.

²⁴ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad [2513 \(2020\)](#), [2593 \(2021\)](#) y [2615 \(2021\)](#).

²⁵ En cuanto al terrorismo, véase la declaración conjunta del Quinto Diálogo de Ministros de Asuntos Exteriores de China, el Afganistán y el Pakistán, celebrado en Islamabad el 6 de mayo de 2023. En 2020, en virtud del Acuerdo entre los Estados Unidos de América y los talibanes para llevar la paz al Afganistán, los talibanes se comprometieron a ofrecer garantías similares para impedir el uso de suelo afgano para apoyar actividades terroristas. El Afganistán también ha asumido compromisos en materia de políticas de lucha contra los estupefacientes y acuerdos bilaterales con los Estados Miembros vecinos acerca de los derechos sobre el agua y otras cuestiones regionales. Entre ellos cabe mencionar la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y el Tratado afgano-iraní de 1973 sobre los recursos hídricos del río Helmand.

d) **Ampliar la cooperación y la ayuda internacionales en ámbitos que promuevan las prioridades regionales y mundiales**, como la adaptación y la respuesta al cambio climático, la gestión de los recursos naturales transfronterizos, la lucha contra los estupefacientes, el fomento de la seguridad sanitaria mundial y otros ámbitos de interés y regulación transnacionales.

e) **Revisar y actualizar las disposiciones pertinentes de la lista de sanciones** establecida de conformidad con la resolución [1988 \(2011\)](#) del Consejo de Seguridad, con arreglo a las recomendaciones anteriores de las Naciones Unidas²⁶. Esa actualización facilitaría el cumplimiento y la tramitación de las exenciones de viaje, y haría que el régimen de sanciones estuviera más en consonancia con la realidad actual.

f) **Reanudar gradualmente la presencia diplomática dentro del Afganistán** para facilitar un diálogo más fluido con todas las partes interesadas afganas, aplicar y apoyar con mayor eficacia la prestación de ayuda y la asistencia al desarrollo, y facilitar que los interesados internacionales comprendan mejor las amenazas, los desafíos y la realidad sobre el terreno.

D. Una hoja de ruta para la reintegración del Afganistán al sistema internacional

77. Paralelamente a los pasos que se describen más arriba, la comunidad internacional y las partes interesadas afganas deberían iniciar un proceso político más coherente. Se debería intentar encontrar una forma de intervención internacional más integrada y coherente a través de una hoja de ruta basada en los resultados.

78. En el esquema de esa hoja de ruta que se expone a continuación se establecen las obligaciones internacionales del Afganistán, con unos puntos de referencia propuestos para evaluar los avances en su cumplimiento (secc. 1) y un llamamiento a un proceso político intraafgano que conduzca a la elaboración de una constitución inclusiva (secc. 2). Los avances en esos dos componentes contribuirán a una situación final de normalización de las relaciones de la comunidad internacional con el Afganistán (secc. 3).

1. Obligaciones del Afganistán

79. Los principios fundacionales de la Carta de las Naciones Unidas, recogidos en su Preámbulo, son: “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”, y “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”²⁷.

80. Las autoridades *de facto* han pedido que se les reconozca como autoridad de gobierno del Afganistán. Ello conlleva la aceptación de sus obligaciones y compromisos dimanantes de los convenios internacionales y la adopción de medidas de buena fe para cumplirlos a través de las políticas, la legislación y la práctica. Esas obligaciones internacionales, junto con otros compromisos y expectativas que

²⁶ Véase el 14º informe del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones, presentado de conformidad con la resolución [2665 \(2022\)](#) (S/2023/370).

²⁷ Esos principios se desarrollaron en la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General en diciembre de 1948 como resolución [217 \(III\)](#). Muchas de sus disposiciones se consideran parte del derecho internacional consuetudinario y se reproducen en otros compromisos de tratados vinculantes.

incumben al Afganistán, forman parte de la asunción del manto de responsabilidad estatal y de la legitimidad que se le otorga como tal, y se aplican a todos los Estados de la comunidad internacional.

81. El Afganistán se ha comprometido a cumplir las obligaciones dimanantes de múltiples tratados, entre ellos la igualdad de trato a todos los ciudadanos, independientemente de su sexo, etnia, identidad u opinión política; la igualdad de oportunidades en la participación política, la expresión, el empleo y la educación; la igualdad de acceso a la atención sanitaria y otros servicios básicos; la prohibición de la tortura y las lesiones corporales; y la libertad de expresión política, de reunión y de prácticas religiosas. Esas obligaciones dimanantes de los tratados también protegen la libertad de circulación de los ciudadanos, incluida la libertad de viajar fuera del país.

82. Teniendo en cuenta las políticas específicas sobre las mujeres y las niñas en vigor desde agosto de 2021, es importante destacar los compromisos y obligaciones del Afganistán como signatario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y como parte en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las obligaciones dimanantes de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y demás instrumentos incluyen garantizar que las mujeres y las niñas disfruten del mismo derecho que los hombres a la educación a todos los niveles, al empleo y la ocupación, y a participar en la elaboración de las políticas gubernamentales y otras formas de vida pública²⁸. Otras obligaciones clave hacen referencia al derecho de las mujeres a trabajar en organizaciones internacionales y a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales²⁹.

83. Los compromisos dimanantes de los tratados exigen que se protejan esos derechos en la legislación y en las políticas, y que se establezcan instituciones y prácticas regulares del estado de derecho que faciliten su cumplimiento. Deben adoptarse medidas para defender esos compromisos universales contenidos en los tratados, prevenir las violaciones de los derechos humanos y exigir responsabilidades a los autores de esas violaciones³⁰.

84. La demostración de que las autoridades *de facto* reconocen y son capaces de cumplir las obligaciones y compromisos contraídos por el Afganistán en virtud de los tratados de derecho internacional es un paso clave dentro de la hoja de ruta, y sería necesario para cualquier avance hacia la normalización y el reconocimiento. Ese avance vendría indicado por parámetros cuantificables sobre el logro de los siguientes puntos de referencia clave:

a) Cumplir las obligaciones que incumben al Afganistán en virtud de los tratados y otros compromisos contraídos en virtud del derecho internacional,

²⁸ Artículos 7, 8, 10 y 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En el artículo 10 de la Convención se establece que deben existir las mismas condiciones para que las mujeres y los hombres tengan acceso a los estudios, incluso en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional, y a planes de estudios y exámenes iguales. Esos principios también están respaldados por los artículos 3, 7 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otras disposiciones del derecho internacional.

²⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 7 y 8.

³⁰ A/HRC/54/21, párr. 5.

eliminando inmediatamente las restricciones del derecho de las mujeres y las niñas a la educación secundaria y superior; a sus oportunidades de empleo y elección de ocupación, incluido el trabajo para las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales; y a la libertad incondicional de circulación y acceso a los espacios públicos e instalaciones esenciales.

b) Tomar medidas tangibles para mejorar el cumplimiento por parte del Afganistán de las obligaciones que le incumben en virtud de los tratados, especialmente en lo que respecta a la igualdad de trato y de acceso. Esas medidas incluirían:

- i) Revisar las leyes y políticas actuales para velar por que se ajusten a las normas fundamentales exigidas por las obligaciones dimanantes de los tratados en los que el Afganistán es parte;
- ii) Garantizar que la protección de los derechos fundamentales esté integrada en la legislación y que existan procedimientos jurídicos ordinarios y codificados para proteger y hacer respetar esos derechos;
- iii) Garantizar que en todos los ministerios existan instituciones y mecanismos que permitan investigar la violación de los derechos que estén vinculados a medidas adecuadas de rendición de cuentas, entre las que han de figurar medios de reparación accesibles a todos los afganos.

c) Establecer y reforzar formas de gobernanza inclusivas que sean accesibles y sirvan a todos los sectores de la población, en todo el país, incluidas las mujeres, los hombres y los jóvenes afganos, y que promuevan los procesos participativos de toma de decisiones, la no discriminación y la previsibilidad en la gobernanza.

2. Proseguir el diálogo intraafgano para lograr una gobernanza más inclusiva

85. Además de avanzar en los compromisos del Afganistán, es necesario progresar hacia un diálogo nacional afgano que establezca una gobernanza inclusiva y garantice la paz y el desarrollo social, cultural y económico sostenibles tras 45 años de conflicto armado. Eso es lo que han pedido las partes interesadas afganas, el Consejo de Seguridad, los formatos regionales e internacionales y los Estados Miembros, y también es a lo que se comprometieron los talibanes en el pasado³¹.

86. Un diálogo político nacional que refleje las opiniones y la participación de todos los afganos debería conducir al establecimiento de una gobernanza previsible basada en el estado de derecho y un orden constitucional inclusivo que consagre los derechos de los ciudadanos en la ley y alumbrar un panorama jurídico previsible.

³¹ En su resolución 2681 (2023), el Consejo de Seguridad expresó su apoyo al principio de una determinación general e inclusiva del futuro político y la trayectoria de desarrollo del país con liderazgo y titularidad afganos. Los talibanes también se comprometieron al diálogo y las negociaciones intraafghanas en el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y los talibanes para llevar la paz al Afganistán. Esos procesos no se especificaban como negociaciones con el antiguo régimen: en el Acuerdo se contemplaba el diálogo con las partes afganas para determinar la formación del nuevo gobierno islámico afgano posterior al acuerdo. El Consejo de Seguridad reflejó ese compromiso bilateral en su resolución 2593 (2021) que animaba a todas las partes a que trataran de conseguir un acuerdo político inclusivo y negociado, con la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres y en la adhesión al estado de derecho. Más recientemente, en la Declaración de Kazán, las consultas del formato de Moscú sobre el Afganistán instaban a las autoridades a establecer un diálogo práctico y orientado a los resultados con los representantes de grupos étnicos y políticos alternativos con vistas a completar el proceso de solución pacífica y forjar un gobierno equilibrado, de base amplia, inclusivo, responsable y vinculado con la rendición de cuentas en el Afganistán (A/78/517-S/2023/741, anexo).

87. Para preparar dicho proceso se necesitarían varios pasos. Se podría recurrir a las instituciones y mecanismos tradicionales afganos para enmarcar y guiar el proceso. Deberían estudiarse estrategias específicas para asegurar una participación genuina de las mujeres afganas en todo el proceso.

88. Las partes interesadas afganas, incluidas las autoridades *de facto*, deberían comprometerse a participar y a explorar vías para un diálogo sobre el futuro del país. Las reuniones preparatorias, dentro y fuera del Afganistán, podrían ayudar a preparar el terreno y esbozar el proceso. La comunidad internacional debería prestar apoyo a los interesados afganos para velar por una participación inclusiva y representativa en dicho diálogo.

89. Ese diálogo debería tratar de establecer los parámetros de un proceso constituyente inclusivo. La composición de todos los órganos implicados en el proceso, como la formación de una *jirga* (asamblea) constitucional, debe reflejar y representar al conjunto de la sociedad afgana.

90. Un diálogo político nacional también ayudaría a llevar adelante un proceso sobre cómo la nación y sus ciudadanos —todos ellos víctimas del conflicto tras decenios de guerra— pueden reconciliarse y alcanzar objetivos comunes para lograr un Afganistán más seguro, estable, próspero e integrador.

91. Dado el actual clima político entre los afganos, tanto en el país como en el extranjero, es probable que los pasos recomendados requieran un apoyo significativo de los interesados internacionales, pero un proceso de este tipo solo tendrá éxito con la voluntad política, el compromiso y la independencia de los interesados afganos.

3. Normalización y representación del Afganistán

92. Unos progresos significativos y cuantificables en el cumplimiento de las obligaciones del Afganistán, tal y como se han expuesto anteriormente, y en la gobernanza inclusiva y el diálogo intraafgano, permitirían avanzar hacia la situación final de plena normalización e integración del país en el sistema internacional.

93. La plena integración del Afganistán en las instituciones internacionales incluiría su pertenencia a instituciones financieras clave y su representación plenamente acreditada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros foros asociados³².

94. La normalización permitiría ampliar la ayuda internacional hasta unos niveles y tipos de asistencia para el desarrollo, incluso en relación con las infraestructuras, un diálogo y una cooperación técnica más normalizados. Una vez demostrada la capacidad de las autoridades *de facto* para respetar los compromisos del Afganistán y gobernar de forma inclusiva, la comunidad internacional debería actuar con rapidez para encontrar una solución al actual dilema de los activos congelados, revisar los

³² Cuando ha habido reclamaciones contrapuestas para representar a un Estado Miembro en la Asamblea General de las Naciones Unidas, o cuando un período de transición ha puesto en duda la legitimidad de un gobierno, la cuestión se ha resuelto normalmente mediante una declaración afirmativa sobre el asunto por parte de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, o ambos. Puede consultarse la práctica anterior en los casos del Congo (1960), Kampuchea (1979), Afganistán (1996), y otros en el *Anuario Jurídico de las Naciones Unidas, 1997* (Publicación de las Naciones Unidas, Sales No. E.02.V.1), cap. VI, secc. A.17. Véase también la resolución de la Asamblea General [63/301](#), titulada “La situación en Honduras: quebrantamiento de la democracia”, y el boletín de prensa de las Naciones Unidas, “After much wrangling, General Assembly seats National Transitional Council of Libya as country’s representative for sixty-sixth session”, 16 de septiembre de 2011. En el presente caso, dado que tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad han emitido previamente declaraciones en las que rechazan el reconocimiento del Emirato Islámico del Afganistán, probablemente sería necesaria una revocación afirmativa (véanse la resolución [2513 \(2020\)](#) del Consejo de Seguridad y la resolución [75/90](#) de la Asamblea General).

diversos regímenes de sanciones y avanzar en la búsqueda de soluciones económicas más permanentes, como la recapitalización del Da Afghanistan Bank.

E. Mecanismos de apoyo a la intervención

95. Para avanzar en la aplicación de las recomendaciones que se formulan en el presente informe se necesitarán capacidades y plataformas de coordinación y cooperación específicas que promuevan y faciliten una intervención más estructurada y sirvan para abordar los obstáculos que se vayan encontrando.

96. En las consultas con las partes interesadas se puso de manifiesto un fuerte apoyo a que las Naciones Unidas desempeñen un papel de coordinación y se pongan al frente de los procesos de intervención más estructurados y coherentes expuestos anteriormente. Los mecanismos que aquí se proponen estarían coordinados por las Naciones Unidas, pero también contarían con el apoyo decidido y la contribución activa de los Estados Miembros y otras organizaciones internacionales.

97. Esos mecanismos funcionarían en paralelo y en estrecha colaboración con los formatos regionales existentes y las plataformas internacionales de coordinación que están desempeñando hasta ahora un papel fundamental a la hora de abordar los problemas a los que se enfrenta el Afganistán.

98. Esos mecanismos deben facilitar la aplicación de las medidas destinadas a atender las necesidades inmediatas de la población afgana; hacer avanzar y facilitar los preparativos para un diálogo político intraafgano de base amplia; e identificar formas de seguir profundizando en el compromiso hacia una situación final de plena reintegración del Afganistán al sistema internacional.

99. Para cada uno de esos mecanismos, deben tomarse medidas que aseguren la consulta, la aportación y la participación de todos los interesados afganos. Es imperativo que las mujeres afganas participen en todos los foros que afecten al futuro del Afganistán, y que se desarrollen y se pongan en práctica de manera activa opciones para su participación genuina y permanente.

100. La UNAMA, a través de su mandato de supervisar, informar e involucrarse en una serie de temas a nivel nacional y subnacional, ha venido desempeñando un papel importante como puente entre la comunidad internacional y los afganos. Debe continuar su labor de apoyo a la profundización del compromiso.

Formato de gran grupo convocado por las Naciones Unidas

101. La plataforma de base más amplia que existe en la actualidad, la reunión de enviados especiales convocada por el Secretario General por primera vez en mayo de 2023 (en lo sucesivo el formato de gran grupo) debería seguir celebrándose de forma periódica para mantener la unidad internacional y mejorar la cooperación en la intervención. Podría reunirse a nivel de enviados especiales o, en su caso, de ministros de relaciones exteriores.

102. Como primer paso para avanzar en la aplicación de las recomendaciones, las Naciones Unidas deberían iniciar consultas con todas las partes interesadas para convocar, en el momento oportuno, otra reunión del formato de gran grupo en la que se puedan debatir las conclusiones y recomendaciones que figuran en la presente evaluación, especialmente en relación con el formato de gran grupo y el grupo de contacto que se propone a continuación.

Grupo de contacto internacional

103. Debería formarse un grupo de contacto más restringido, seleccionado y vinculado al formato de gran grupo. Ese grupo de contacto coordinaría la actuación y los enfoques entre las partes interesadas internacionales, mantendría y estrecharía los contactos, y podría asumir un papel más relevante en el compromiso político activo y continuo con los interesados afganos, incluidas las autoridades *de facto*.

104. Sería importante que el grupo de contacto pudiera actuar con el apoyo de todos los interesados internacionales. La eficacia del grupo se vería reforzada por expresiones de apoyo del Consejo de Seguridad.

Enviado especial de las Naciones Unidas

105. Debería nombrarse un enviado especial de las Naciones Unidas que se encargue de conseguir un volumen de recursos suficiente y dedicado para facilitar el compromiso entre las partes interesadas internacionales y afganas, encabezar los esfuerzos de coordinación y conectar con las plataformas propuestas y existentes. El enviado especial debería representar a la Organización en el grupo de contacto internacional antes mencionado y apoyar sus funciones y convocatorias periódicas.

106. El mandato del enviado especial debería centrarse en la labor diplomática entre el Afganistán y los interesados internacionales, así como en el fomento del diálogo intraafgano. Debería ser complementario al mandato de las Naciones Unidas en el Afganistán.

IV. Conclusión

107. Confío en que la presente evaluación y las recomendaciones que contiene ofrezca ideas y orientación a las partes interesadas afganas e internacionales, a los Estados Miembros, a las Naciones Unidas y a las organizaciones internacionales, y que proporcione el impulso que tanto se necesita para cambiar el *statu quo* actual.

108. Hago extensivo mi sincero agradecimiento a todos los que han contribuido a la evaluación independiente. En particular, siguen siendo un modelo de inspiración el valor y la determinación mostrados por las mujeres y las niñas afganas.

109. De mis consultas se desprende claramente que estamos universalmente unidos en nuestra visión de un Afganistán en paz con su pueblo, con sus vecinos y con la comunidad internacional. Todas las partes interesadas tienen un papel que desempeñar en la construcción de un futuro más pacífico, próspero y predecible para el Afganistán, en beneficio de todos los afganos. El Afganistán debe ser un lugar al que todos los afganos puedan llamar hogar, y eso será posible si trabajamos juntos para dar cabida a todas las voces.

Estambul, 26 de octubre de 2023

Adjunto

Ámbito de las consultas

1. El Consejo de Seguridad pidió que la evaluación independiente proporcionase recomendaciones orientadas al futuro para que las instancias políticas, humanitarias y de desarrollo pertinentes, de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, aplicasen un enfoque integrado y coherente con el fin de abordar los desafíos a los que se enfrentaba el Afganistán, incluidos, entre otros, los problemas humanitarios, los derechos humanos y especialmente los derechos de las mujeres y las niñas y las minorías religiosas y étnicas, la seguridad y el terrorismo, los estupefactivos, el desarrollo, los retos económicos y sociales, el diálogo, la gobernanza y el estado de derecho, y para promover el objetivo de lograr un Afganistán seguro, estable, próspero e inclusivo, en consonancia con los elementos enunciados por el Consejo en sus resoluciones anteriores.

2. El Consejo de Seguridad pidió que, como parte del proceso de evaluación, se celebraran consultas con todos los agentes e instancias políticos pertinentes del Afganistán, incluidas las autoridades competentes, las mujeres afganas y la sociedad civil, así como de la región y la comunidad internacional en general. Habida cuenta de ese mandato, el equipo de la evaluación independiente puso especial cuidado en garantizar una cobertura y un equilibrio suficientes en las consultas con los Estados Miembros y las organizaciones regionales (en particular los propios de la región o los que mantenían intereses y compromisos de larga data en el Afganistán); las autoridades *de facto* del Afganistán; la sociedad civil afgana y otras partes interesadas afganas, en particular las mujeres y las niñas; los expertos temáticos y regionales; y los que trabajan en el sistema de las Naciones Unidas.

3. El objetivo de las consultas, así como de otras actividades de recopilación de información, era evaluar los desafíos a los que se enfrentaba el Afganistán y los enfoques que se habían adoptado hasta entonces para darles respuesta; encontrar identificar vías factibles para que la comunidad internacional pudiera responder a esos retos en el futuro; y elaborar recomendaciones para un enfoque más integrado y coherente entre los actores políticos, humanitarios y de desarrollo pertinentes, de dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas.

4. Como parte de las consultas, el Coordinador Especial visitó 15 Estados Miembros y el Afganistán. También celebró consultas con altos representantes de otros 14 Estados Miembros y organizaciones regionales. Se consultó a un total de 117 representantes de Estados Miembros (además del Afganistán).

5. El Coordinador Especial viajó al Afganistán en dos ocasiones para celebrar consultas en persona, en las que se reunió con las autoridades *de facto* a nivel ministerial; con dirigentes políticos, de la sociedad civil y empresariales; periodistas; jóvenes; estudiantes; y otras partes interesadas afganas. Mantuvo consultas con embajadores, enviados especiales y encargados de negocios presentes en el Afganistán. También consultó con el Representante Especial del Secretario General para el Afganistán y Jefe de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán, a los Representantes Especiales Adjuntos y a los jefes de los organismos, fondos y programas integrados en el equipo de las Naciones Unidas en el país.

6. Además, el equipo de evaluación del Coordinador Especial llevó a cabo consultas en persona en siete provincias del Afganistán, así como con personas de 17 provincias diferentes que representaban a una amplia gama de interesados afganos e internacionales. Se celebraron consultas con representantes de las autoridades *de facto* a nivel ministerial, provincial y de distrito, y con hombres y mujeres afganos que trabajaban en las esferas de la sanidad pública y la educación, la ayuda

humanitaria y asistencia para el desarrollo y en la administración pública, así como con mujeres empresarias. Las consultas también incluyeron a una gran parte de los actores de la sociedad civil, periodistas, estudiantes y otras personas afectadas negativamente por los acontecimientos vividos desde agosto de 2021, incluidas las víctimas de violaciones de derechos.

7. Reconociendo las circunstancias extraordinarias que provocaron el desplazamiento y la dispersión de los afganos durante y después de los acontecimientos de agosto de 2021, el Coordinador Especial y su equipo también tomaron medidas para recabar las opiniones de los afganos que se encontraban en ese momento fuera del Afganistán, tanto durante las visitas a otros Estados Miembros como mediante consultas en línea. Entre ellas se incluyó una gran consulta virtual abierta, organizada a través del Servicio de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales, y varios debates de grupos más pequeños, celebrados en privado, con algunos perfiles de interesados concretos o centrados en determinados subtemas de la evaluación.

8. En total, el equipo de evaluación consultó a 768 personas, de las cuales 365 (el 48 %) eran mujeres y 389 (el 51 %) hombres¹. El 67 % de las personas consultadas eran afganas, y el 32 % de otras nacionalidades.

9. Además de consultar ampliamente con el personal de las Naciones Unidas sobre el terreno durante las consultas celebradas en el Afganistán, la evaluación independiente contó con la participación de representantes de una amplia gama de entidades de las Naciones Unidas con sede en Nueva York, Ginebra y otros lugares. En total, el equipo de evaluación pudo hacer uso de los conocimientos y experiencia de 124 funcionarios de la Secretaría de las Naciones Unidas o de otros organismos, fondos y programas de la Organización.

10. El equipo de evaluación también consultó a expertos afganos e internacionales sobre los temas clave que se mencionan en el presente informe, incluidos los especializados en ayuda humanitaria; derechos humanos y especialmente en los derechos de las mujeres y las niñas, minorías religiosas y étnicas; seguridad y terrorismo; narcóticos; desarrollo; retos económicos y sociales; diálogo, gobernanza; y estado de derecho. Para ello, se consultó a un amplio abanico de actores humanitarios implicados en la prestación de servicios en el país. En lo que se refiere específicamente a las cuestiones de género, el Coordinador Especial pudo disponer en su equipo de expertos en la materia a tiempo completo, así como de acceso a datos, estadísticas y análisis actualizados y verificados por las Naciones Unidas, procedentes tanto del sistema como de fuentes externas.

¹ En el desglose del género de los participantes no se incluye la consulta durante un grupo de debate sobre los derechos LGBTIQI+, con 14 personas que preferían que su género no se consignara en términos binarios.