



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
23 de junio de 2009
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo tercer período de sesiones
Tema 17 del programa
La situación en el Afganistán

Consejo de Seguridad
Sexagésimo cuarto año

La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 63/18 de la Asamblea General y la resolución 1868 (2009) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo decidió prorrogar el mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA) hasta el 23 de marzo de 2010. En esa resolución, el Consejo de Seguridad también pidió que se le presentara un informe cada tres meses sobre la evolución de la situación en el Afganistán. En este informe se examinan la situación en el Afganistán y las actividades llevadas a cabo por la UNAMA desde la presentación de mi informe anterior de fecha 10 de marzo de 2009 (A/63/751-S/2009/135) centrandó la atención en los principales acontecimientos ocurridos en ese período.

II. Sinopsis

2. En una demostración de firme apoyo político al Afganistán, más de 80 países y organizaciones se reunieron el 31 de marzo en La Haya para participar en la conferencia titulada “Conferencia Internacional sobre el Afganistán: una estrategia amplia en un contexto regional”, organizada por el Gobierno de los Países Bajos y copresidida por las Naciones Unidas, el Afganistán y los Países Bajos, a la que tuve el placer de asistir junto con el Presidente Hamid Karzai y el Primer Ministro Jan Balkenende. Los participantes en la conferencia pidieron que se hicieran mayores esfuerzos y se adoptara una orientación más clara para afrontar los problemas del Afganistán y reafirmaron las prioridades acordadas en la Conferencia Internacional en apoyo del Afganistán celebrada en París en junio de 2008. Las declaraciones formuladas en la conferencia pusieron de manifiesto el consenso sobre la necesidad de adoptar un programa para el Afganistán basado en prioridades más concretas. En



particular, se acordó que la existencia de programas eficaces y dotados de recursos suficientes para el desarrollo institucional y el fomento de la capacidad civil era tan importante como la existencia de programas de fomento de la capacidad en el sector de la seguridad y, por lo tanto, debía recibir una atención prioritaria en el contexto de una estrategia más definida. En la declaración de la Presidencia se presentaron cuatro esferas prioritarias, a saber, refuerzo de la seguridad, mejora del crecimiento económico, buena gobernanza y mayor cooperación regional, y se formularon recomendaciones detalladas para cada una de ellas.

3. En la conferencia se hizo hincapié en que la UNAMA desempeñaba un papel fundamental para la coordinación de la ayuda y las actividades internacionales de apoyo al Gobierno del Afganistán, como lo había reiterado también el Consejo de Seguridad en su resolución 1868 (2009) del mes de marzo. De conformidad con esa resolución, en que se pidió que se fortaleciera y ampliara la presencia de la UNAMA en todo el país, y con el fin de realizar las esperanzas expresadas en la Conferencia de La Haya, la Misión se propone ampliar su presencia al mayor número de provincias posible y redoblar sus esfuerzos para coordinar la ayuda y las actividades internacionales. En mayo, la UNAMA abrió dos nuevas oficinas, en Tirin Kot y Sar-i Pul, y en los próximos meses tiene previsto abrir otras.

4. Los preparativos para las elecciones del 20 de agosto se intensificaron durante el período sobre el que se informa. Una vez concluida la actualización del registro de votantes, se completó el proceso de presentación de candidaturas y se publicó la lista definitiva de candidatos de conformidad con el calendario previsto. Algunos candidatos de la oposición manifestaron su preocupación respecto de la equidad de las condiciones para el proceso electoral. La UNAMA ha colaborado con las instituciones afganas pertinentes y con la comunidad internacional para atender esas preocupaciones. Los aspectos del proceso electoral relacionados con los derechos humanos exigen una atención cada vez mayor.

5. En el período que abarca el presente informe, ha continuado el progreso en algunas esferas fundamentales, como la expansión del Ejército Nacional del Afganistán y de la Policía Nacional del Afganistán, la agricultura, el desarrollo del sector privado y el fomento de la capacidad. También ha mejorado la coordinación de los donantes, entre otras cosas, gracias a un uso más eficaz de la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión, copresidida por la UNAMA y el Gobierno del Afganistán.

6. Las condiciones de seguridad han seguido empeorando. Aunque se han registrado mejoras en determinadas zonas, sobre todo en Kabul y las provincias cercanas, el número de incidentes de seguridad y el nivel de violencia en general aumentaron en comparación con el mismo período del año anterior.

III. Elecciones

7. Las próximas elecciones a la presidencia y a los consejos provinciales han acaparado la atención de los políticos afganos y de la comunidad internacional. Pese a las controversias políticas y los problemas técnicos, la Comisión Electoral Independiente ha cumplido puntualmente el calendario electoral. Tal como indiqué en mi informe anterior (A/63/751-S/2009/135), la actualización del registro de votantes concluyó sin incidentes de seguridad destacables. A fin de incluir a los votantes que no pudieron inscribirse durante ese período, el proceso sigue abierto en

algunas zonas a las que se han desplazado equipos móviles. Según la Comisión Electoral Independiente, de los 796 centros de inscripción de votantes, sólo nueve no pudieron abrir sus puertas debido a la inseguridad, aunque algunos tuvieron que ser trasladados a distritos cercanos. En el proceso de actualización del registro, se inscribieron 4,5 millones de votantes aproximadamente, de los que un 38% eran mujeres. Durante ese proceso, se denunciaron algunas irregularidades que podrían haber dado lugar a inscripciones múltiples. La Comisión Electoral Independiente está colaborando con el proyecto ELECT de aumento de la capacidad jurídica y electoral para el futuro, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y otros expertos para minimizar los efectos de esas irregularidades el día de las elecciones. En la actualidad, se están haciendo pruebas en Kabul con tinta indeleble, que se aplicará a los dedos de todos los votantes para impedir el voto múltiple.

8. El proceso de presentación de candidaturas se llevó a cabo con éxito entre el 25 de abril y el 8 de mayo. El 16 de mayo, de conformidad con el calendario establecido, la Comisión Electoral Independiente publicó la lista preliminar de 44 candidatos a la presidencia y 3.324 candidatos a los consejos provinciales. En vista del escaso número inicial de candidaturas de mujeres a los consejos provinciales, la UNAMA y grupos de la sociedad civil emprendieron una campaña para alentar a más mujeres a inscribirse. Al terminar el plazo de presentación de candidaturas, 341 mujeres se habían inscrito como candidatas a los consejos provinciales. De ellas, 13 han retirado su candidatura y 328 se presentarán a las elecciones, 81 más que en 2005. La lista de candidatos definitiva que se publicó el 13 de junio, está integrada por 41 candidatos presidenciales y 3.718 candidatos a los consejos provinciales. Después de la etapa de presentación de candidaturas se examinaron las solicitudes de los candidatos para asegurar que cumplían los criterios jurídicos y, entre otras cosas, verificar que no estaban vinculados a grupos armados ilegales (véase el párrafo 14 *infra*). Los nombres de los candidatos descalificados o que retiraron sus candidaturas durante este período no figurarán en la cédula de votación definitiva. La campaña electoral comenzó el 16 de junio.

9. Las controversias que dominaron los debates políticos a principios de 2009 se han solucionado. Mi Representante Especial desempeñó un papel importante a ese respecto, manteniendo conversaciones amplias con las autoridades y los dirigentes políticos afganos y promoviendo los intentos de hallar un terreno común entre ellos, así como con la comunidad internacional. La primera controversia estaba relacionada con la fecha de las elecciones. En respuesta a la solicitud formulada por el Presidente Karzai de celebrar elecciones antes del 22 de mayo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución del Afganistán, la Comisión Electoral Independiente reafirmó su decisión de celebrar elecciones el 20 de agosto, fundamentalmente por motivos operacionales. Esa decisión recibió un amplio apoyo, tanto del Presidente como de la oposición y la comunidad internacional.

10. La segunda controversia estaba relacionada con los poderes del Presidente a partir del 22 de mayo, fecha en que expiraba su mandato de conformidad con el artículo 61 de la Constitución. En su opinión emitida el 29 de marzo, el Tribunal Supremo determinó que el Presidente Karzai podía permanecer en su cargo con plenos poderes después del 22 de mayo y hasta el comienzo del nuevo mandato presidencial. Con ello se puso fin al intenso debate que había suscitado esa cuestión.

11. Los dirigentes de la oposición insistieron en la importancia de que se establecieran condiciones equitativas para la campaña electoral y expresaron dudas respecto de la capacidad de las instituciones afganas de asegurar un entorno que propiciara elecciones fidedignas. La UNAMA está prestando su colaboración para disipar esas dudas mediante su apoyo técnico al proceso electoral y la influencia política que ejercen las Naciones Unidas y la comunidad internacional en el entorno electoral.

12. El proyecto ELECT del PNUD siguió cooperando estrechamente con la Comisión Electoral Independiente. El apoyo técnico proporcionado abarcó todos los aspectos relacionados con el plan de operaciones, el apoyo logístico, los programas de formación y fomento de la capacidad y las actividades de recaudación de fondos para asegurar la financiación de los donantes al proceso electoral, que se encuentra en la etapa crítica de la adquisición y distribución de materiales y demás preparativos para la campaña electoral.

13. La UNAMA inició un diálogo amplio con los candidatos y la sociedad civil para promover un proceso electoral fidedigno. La Misión, en asociación con la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán, emprendió una campaña de vigilancia de los derechos políticos centrada en cuatro derechos (la libertad de expresión, de asociación, de reunión pacífica y de circulación) y tres principios fundamentales (los de no intimidación, imparcialidad y no discriminación). Ese proyecto, que se encargará de vigilar todas las etapas del proceso electoral y de formular recomendaciones apropiadas a las autoridades, prestará una atención especial a los factores que limiten la capacidad de la mujer para ejercer plenamente sus derechos políticos. Se publicarán informes sobre los resultados de esas actividades. Mi Representante Especial preparó una serie de directrices esenciales sobre el comportamiento durante el proceso electoral, en las que se resumen las normas vigentes en el Afganistán y las mejores prácticas internacionales, y se recuerda a los candidatos y a sus oficiales, agentes, compañeros de partido y seguidores, así como al personal electoral y a los medios de difusión y los representantes internacionales, cuáles son sus responsabilidades respectivas para asegurar un proceso electoral ordenado.

14. Se nombró la Comisión de Quejas Electorales, que ha comenzado a establecer su presencia en las provincias. Tres de los cinco comisionados, son expertos internacionales en temas electorales o jurídicos nombrados por mi Representante Especial. La Comisión ha examinado demandas relacionadas con el incumplimiento de requisitos por algunos candidatos y seguirá examinando otras denuncias relacionadas con el proceso electoral y pronunciándose sobre ellas. El 9 de junio, la Comisión de Quejas Electorales anunció la descalificación de 57 candidatos, incluidos dos candidatos presidenciales porque no cumplían los criterios para presentarse a las elecciones. La Comisión de Medios de Difusión, establecida por la Comisión Electoral Independiente e integrada por cinco comisionados afganos, se encarga de vigilar que la información y cobertura de la campaña electoral sea ecuánime y de atender las denuncias a ese respecto.

15. El Presidente Karzai promulgó un decreto de no injerencia de los funcionarios públicos en el proceso electoral en 2009, en el que se prohíbe toda injerencia de instituciones o funcionarios gubernamentales en el proceso electoral. Mi Representante Especial mantiene un diálogo constante con el Presidente y otros altos cargos del Gobierno para asegurar el cumplimiento de ese decreto.

16. El Grupo Mixto para la Planificación de la Seguridad se estableció con el objetivo de simplificar la planificación de la seguridad para las elecciones entre las fuerzas de seguridad nacionales del Afganistán, la Comisión Electoral Independiente, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, el Mando Conjunto de Seguridad de Transición del Afganistán y las Naciones Unidas. El Grupo Mixto para la Planificación de la Seguridad se encarga de la seguridad de los candidatos, la planificación de los desplazamientos para la distribución de materiales electorales y el establecimiento de centros de mando de las operaciones en las provincias, así como de la evaluación constante de las condiciones de seguridad en los emplazamientos previstos de los colegios electorales.

17. La Unión Europea ha decidido enviar una misión de observación de las elecciones y la OSCE un equipo de apoyo electoral. Mi Representante Especial ha instado a ambas organizaciones a que aumenten tanto el nivel como el alcance de su participación. La Fundación para unas Elecciones Libres y Limpias en el Afganistán tiene previsto desplegar casi 8.000 observadores nacionales por todo el país, que estarán presentes en alrededor del 70% de los colegios electorales. Se ha alentado a los candidatos a que nombren sus propios representantes para el seguimiento del proceso electoral. La presencia de observadores nacionales e internacionales puede ser muy importante para mejorar la integridad y credibilidad del proceso electoral. La UNAMA es uno de los copatrocinadores de un grupo de trabajo para la observación electoral, que se encargará de proporcionar orientación a los observadores nacionales e internacionales y de facilitar su labor.

IV. Seguridad

18. Durante el período que abarca este informe, el número total de incidentes de seguridad siguió aumentando, y en mayo superó el millar por primera vez desde 2001. Los incidentes de seguridad aumentaron un 43% en el año en curso, de un promedio de 519 incidentes por mes en los primeros cuatro meses de 2008 a un promedio de 740 incidentes por mes en el mismo período de 2009. El aumento del número de incidentes se debe a la intensificación de los combates en las zonas tradicionalmente conflictivas del sur y el este del país. También se ha registrado un aumento de las actividades de los insurgentes en zonas anteriormente estables, especialmente en el norte del país. En los últimos cuatro meses, ha aumentado el número de combatientes extranjeros, muchos de ellos afiliados a Al-Qaida, que luchan con los talibanes.

19. Pese a esa situación extremadamente compleja, se han realizado algunos progresos en zonas clave del país. La coordinación entre el Ejército Nacional del Afganistán, la Policía Nacional del Afganistán y la Dirección Nacional de Seguridad ha mejorado, lo que ha dado lugar a un pronunciado descenso del número de incidentes de seguridad en Kabul y en provincias cercanas, como Wardak y Logar. Se ha conseguido evitar algunos atentados terroristas. En los alrededores de Kabul se han desplegado efectivos adicionales de las fuerzas internacionales y nuevos soldados de las fuerzas afganas. También se ha reducido el número de incidentes en Herat.

20. La libertad de circulación de los funcionarios públicos no armados sigue viéndose afectada por la intensificación de los combates y la campaña de intimidación y asesinatos. Los ataques deliberados contra funcionarios y autoridades

gubernamentales, líderes religiosos, contratistas civiles del Gobierno y personal de asistencia humanitaria han continuado. En comparación con los cuatro primeros meses de 2008, en el período que abarca este informe aumentaron los casos de asesinato, secuestro e intimidación, así como los ataques directos contra trabajadores de asistencia humanitaria, incluido el personal de las Naciones Unidas. Sin embargo, se ha reducido mucho el número de víctimas mortales entre los trabajadores de asistencia humanitaria, con un solo caso denunciado durante el período.

21. El número de ataques complejos con técnicas avanzadas aumentó en los cuatro primeros meses de 2009 en comparación con el mismo período de 2008. Recientemente se lanzaron ataques contra el Consejo Provincial y la residencia del gobernador de Kandahar, en dos incidentes separados ocurridos en abril, y contra la residencia del gobernador y la comisaría de policía de Khost, en el mes de mayo. El deterioro de las condiciones de seguridad en la ciudad de Kandahar y sus alrededores es motivo de gran preocupación. En comparación con 2008, se registró un aumento del 80% en el número de incidentes de seguridad en la ciudad y en el distrito de Daman, donde se encuentra ubicado el aeropuerto, incluido un aumento pronunciado de los incidentes con artefactos explosivos improvisados. El Ministerio del Interior ha otorgado prioridad a la reforma de la policía de Kandahar y se ha propuesto aumentar sus efectivos para finales de julio.

22. Las Naciones Unidas también han sido objeto de ataques. Un funcionario de contratación nacional de la UNAMA resultó gravemente herido en el ataque contra el Consejo Provincial de Kandahar. El 3 de febrero, un convoy de las Naciones Unidas fue víctima de una emboscada al norte de Herat, y el 5 de mayo en la ciudad de Tirin Kot, provincia de Uruzgan, un artefacto explosivo improvisado detonó contra un vehículo blindado marcado con los distintivos de las Naciones Unidas aunque afortunadamente no hubo que lamentar víctimas. El 8 de junio, un complejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en Kunduz fue objeto de un ataque en que resultaron heridos dos guardias. Las Naciones Unidas pueden no haber sido el objetivo previsto de esos ataques.

23. Es probable que en el próximo trimestre se registre un recrudecimiento de la violencia, en comparación con el mismo período del año anterior, que puede incluir ataques suicidas complejos, actos de intimidación, y asesinatos perpetrados por insurgentes. El aumento significativo del número de soldados afganos e internacionales que se enfrentan a los insurgentes también puede dar lugar a un aumento de los incidentes de seguridad.

24. En coordinación con la Dirección Independiente de Gobernanza Local y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, la UNAMA siguió poniendo a prueba un enfoque integrado en los cinco distritos de importancia crítica seleccionados para la adopción inmediata de medidas. La Misión considera que ese enfoque puede contribuir de manera significativa a la estabilidad en el Afganistán, aunque sólo será viable si cuenta con el apoyo de la Fuerza Internacional y de las autoridades del Gobierno, en particular de la Dirección Independiente.

V. Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán y coordinación de los donantes

25. Después de la Conferencia de París, en consulta con el Gobierno y los donantes, la UNAMA señaló cinco sectores que son fundamentales para el crecimiento económico del Afganistán a largo plazo y que no han recibido atención suficiente de los donantes: agricultura, energía, desarrollo del sector privado, fomento de la capacidad y educación superior y formación profesional.

26. Durante el período que abarca este informe se lograron adelantos promisorios en algunas de estas esferas prioritarias que fueron reafirmadas también en la conferencia de La Haya. En su 11ª reunión, celebrada el 19 de abril y copresidida por mi Representante Especial y por el Ministro Principal Amin Arsala, la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión adoptó importantes decisiones sobre una nueva estrategia nacional del sector agrícola, la reforma de la fuerza de policía y el desarrollo del sector privado. Antes de la reunión de la Junta Mixta, se celebraron reuniones de sus Comités Permanentes, que señalaron la importancia crítica de esas cuestiones, a las que la Junta Mixta debería dirigir su atención.

27. Bajo la dirección del Ministro de Agricultura, Riego y Ganadería del Afganistán y con apoyo de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se formuló el nuevo Marco Nacional de Desarrollo Agrícola, que tiene por fin ampliar la producción agrícola, estimular el desarrollo de los mercados y crear empleo. El Ministro indicó cinco prioridades inmediatas, que comprendían la compra de semilla de trigo para la próxima temporada de siembra, la tenencia de tierras y el acceso al crédito. También reviste especial importancia el nuevo Servicio de Desarrollo Agrícola y Rural Integrado, con el que se procurará hacer frente a la amenaza del cultivo de la amapola, ofreciendo mejores incentivos para los cultivos lícitos. Después de que la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión decidió aprobar el programa global y sus prioridades, el Ministerio está llevando a cabo una evaluación de las lagunas existentes para estimular y orientar las actividades de los donantes. La UNAMA mantiene un diálogo constante con el Ministerio con el propósito de congregar eficazmente a los donantes en apoyo de un firme liderazgo afgano.

28. El proceso de reforma y fortalecimiento de la Policía Nacional del Afganistán continuó durante el período de este informe. El Ministerio del Interior está adoptando medidas serias para reprimir la corrupción, fomentar la responsabilidad administrativa y promover los nombramientos basados en la capacidad de liderazgo y en el mérito. Según informa el Ministerio, más de 100 agentes de policía han sido destituidos y muchos están siendo procesados. Se han constituido equipos especializados para ayudar al Ministerio a implantar sistemas de gestión de los recursos humanos para la policía y se está preparando un mecanismo de vigilancia social que permitirá a los órganos electivos y la sociedad civil participar en la supervisión del desempeño de los agentes de policía a nivel local.

29. Las dificultades con que se enfrenta actualmente la Policía Nacional del Afganistán sólo pueden superarse si aumentan sus efectivos y mejora su adiestramiento, la orientación personalizada y la dotación de equipo. Después de las consultas realizadas entre el Gobierno y los donantes, la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión decidió aprobar un aumento provisional de 4.800 agentes de policía para la ciudad de Kabul. Se aprobó también un segundo aumento provisional de 5.000 a 10.000 agentes que serán desplegados en las

provincias más vulnerables. Se está concertando un plan detallado para la aplicación de esas decisiones con los auspicios de la Junta Internacional de Coordinación Policial. Es fundamental que el aumento del número de efectivos vaya acompañado de nuevas reformas institucionales, en particular de medidas más estrictas contra la corrupción y mejores procedimientos de selección y adiestramiento. Esto exigirá un amplio apoyo de la comunidad internacional. Se prevé que se adoptará una decisión sobre la magnitud futura de la Policía Nacional del Afganistán una vez concluya el examen que está llevando a cabo la Comisión Europea, con apoyo de la UNAMA, que se centrará en las necesidades concretas de la policía nacional, el número de agentes que la integran, su grado de especialización y su distribución geográfica.

30. También ha habido progresos alentadores en el desarrollo del sector privado. En la reunión de la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión, el Ministro de Comercio e Industria señaló cinco aspectos prioritarios que comprenden desde la facilitación del comercio de tránsito hasta la reforma del sistema de concesión de licencias, la promoción de inversiones y la elaboración que aporta valor añadido. Los donantes respaldaron esas prioridades y la Junta Mixta alentó al Ministro a presentar lo antes posible proyectos para financiación.

31. En lo que respecta al fomento de la capacidad, se señaló como la necesidad más apremiante la normalización en los distintos ministerios del Gobierno de una serie de “funciones comunes” relacionadas con la contabilidad, las adquisiciones, los recursos humanos, la formulación de políticas y la gestión de proyectos. El Instituto Afgano de Administración Pública, con apoyo de los donantes, redactó un concepto preliminar a partir del cual se formulará una propuesta de proyecto. Esta labor también debería coordinarse con las nuevas iniciativas emprendidas como parte de la “intensificación de la actividad civil” (véase *infra*) para evitar duplicaciones y la creación de estructuras paralelas que compitan entre sí.

32. En el ámbito de la educación superior y la formación profesional, la UNAMA comenzó a colaborar con los Ministerios de Educación, de Educación Superior, y de Trabajo, Asuntos Sociales y Mártires y Discapacitados para identificar las lagunas y los desequilibrios que afectan a todo el sistema educativo. El acceso a la educación superior y, en particular, a la formación profesional es muy limitado en la actualidad, y esto tendrá consecuencias graves en las oportunidades educativas y el crecimiento económico, si no se corrige. La UNAMA tiene la intención de preparar una evaluación de las lagunas en ese ámbito, junto con los ministerios competentes.

33. Durante el período que abarca este informe hubo un debate intenso y constructivo sobre la coordinación de los donantes y la eficacia de la ayuda. El Ministro de Finanzas, con apoyo de la UNAMA, destacó repetidamente la importancia de aunar los esfuerzos de los donantes en apoyo de las cuestiones prioritarias señaladas en la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán y la Declaración Final de la Conferencia Internacional en apoyo del Afganistán. El Ministro hizo un llamamiento para que se aportaran los recursos necesarios a fin de atender aspectos prioritarios para los que actualmente no se dispone de financiación suficiente, como la agricultura y la infraestructura. Con el objeto de mejorar la coordinación se establecieron varios nuevos mecanismos, entre ellos un mecanismo de examen entre pares que permitirá al Gobierno, la UNAMA y los donantes asegurar la coherencia en la asignación de los recursos. Este mecanismo exigirá a los donantes que presenten los nuevos proyectos para examen, con el fin de mejorar las sinergias, evitar duplicaciones y suplir las deficiencias. El mecanismo se puso en

marcha en el Ministerio de Salud Pública a principios de mayo y se implantó en el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería ese mismo mes.

34. La Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán se basa en la hipótesis de que, en el período 2008-2013, más del 75% del presupuesto del país será financiado por donantes. Esa situación es insostenible y pone de relieve la necesidad de que el Gobierno recaude más ingresos propios. Es alentador observar que el Ministerio de Finanzas logró mejorar la recaudación en el ejercicio económico 1387 (marzo de 2008 y marzo de 2009), cuando alcanzó por primera vez la meta establecida para el período.

35. El 10 de junio, la UNAMA puso en marcha una campaña de promoción de las adquisiciones locales, junto con miembros del Gobierno, donantes y varios proveedores afganos del sector privado. Esta campaña tiene por fin alentar a la comunidad internacional a comprar productos afganos y reducir la dependencia de importaciones más costosas, para generar empleo en el país, estimular el crecimiento económico y recaudar más ingresos.

36. La base de datos sobre la asistencia para el desarrollo fue establecida por el Ministerio de Finanzas con el fin de reunir información de los donantes acerca de sus actividades relacionadas con el desarrollo en todas las regiones del país. Este es un instrumento indispensable para vigilar, reorientar y coordinar la corriente total de recursos. La base de datos se está mejorando actualmente para que responda con más eficacia a las necesidades de los donantes, así como del Gobierno y de la UNAMA. La Misión calcula que los gastos no registrados debidamente siguen fluctuando entre 700 y 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos, aunque hay cada vez más conciencia de la importancia crítica de llevar registros adecuados para incrementar la eficacia de la ayuda y para el éxito de las actividades de coordinación.

37. El marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo correspondiente al Afganistán fue suscrito conjuntamente por el Ministro de Economía y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas el 28 de mayo, después de celebrar consultas con las contrapartes del Gobierno, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil. En el documento se establecen las orientaciones básicas para la intervención de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en el Afganistán, de 2010 a 2013. Se señalan tres sectores prioritarios: a) gobernanza, b) medios de vida sostenibles y c) servicios básicos. El marco de asistencia contiene una innovación importante: la creación de un “fondo común” para proyectos ejecutados conjuntamente por al menos dos organismos, fondos o programas de las Naciones Unidas, en una de las seis provincias señaladas como desatendidas. Con apoyo de los donantes, el fondo común puede ayudar a corregir el gran desequilibrio que existe en el volumen de la asistencia que se brinda a las provincias inestables, en comparación con las provincias más estables que no han recibido atención suficiente.

38. La Conferencia de La Haya fue la primera reunión internacional que se celebró después de que los Estados Unidos de América presentaran su estudio estratégico sobre el Afganistán y el Pakistán. El estudio fue bien recibido por los participantes en la Conferencia, en particular la propuesta de ampliar el número de expertos civiles que apoyan al Gobierno del Afganistán y de fomentar la competencia técnica de los afganos a nivel nacional, así como subnacional.

39. Las Naciones Unidas también acogieron con beneplácito la propuesta de “intensificación de la actividad civil”, que responde a los repetidos llamamientos de mi Representante Especial para que se ejecute un programa en gran escala de fomento institucional. Después de la Conferencia de La Haya, el Gobierno del Afganistán formuló en tiempo récord un plan general en el que se enuncian las necesidades concretas, especificando los tipos de conocimientos que se necesitan y las prioridades geográficas. Se insistió en que toda “intensificación de la actividad civil” debería basarse en la premisa de que el Afganistán la asume como propia, de modo que la asistencia se incorpore en las estructuras y prioridades afganas, para lograr una expansión duradera de la presencia del Gobierno y no solamente una expansión provisional de la presencia extranjera. Todo aumento del número de expertos civiles extranjeros debe responder a la demanda y debe dar por resultado un desarrollo duradero de la capacidad, y su eficacia debe ser cuantificable y estar sujeta a supervisión. El plan del Gobierno y una carta de la UNAMA en que se describen los mecanismos disponibles para el despliegue rápido y eficaz de expertos civiles fueron compartidos con la comunidad internacional. El Gobierno está formulando un plan de prioridades y los mecanismos necesarios para la “intensificación de la actividad civil”. La UNAMA continuará cooperando estrechamente con el Gobierno a ese respecto.

VI. Gobernanza

40. Varios adelantos relacionados con la gobernanza se han analizado en las secciones anteriores. También ha habido progreso en la labor general del Gobierno de lucha contra la corrupción. Una vez que el Gobierno hubo aprobado la estrategia contra la corrupción preparada por el Presidente del Tribunal Supremo, el 1° de abril entró en funciones una dependencia especializada contra la corrupción, establecida en la Oficina del Fiscal General e integrada por 15 fiscales. Las Naciones Unidas están ayudando a la dependencia a formular directrices internas para sus operaciones. La Oficina Superior de Supervisión para la Aplicación de la Estrategia contra la Corrupción, establecida recientemente para coordinar las actividades del Gobierno en ese ámbito, y que cuenta con el apoyo de las Naciones Unidas, está elaborando planes de acción contra la corrupción en colaboración con los Ministerios del Interior y de Finanzas. Los dos ministerios han adoptado medidas disciplinarias y jurídicas contra los funcionarios corruptos. Al mismo tiempo, el Gobierno ha pedido a todos los altos funcionarios que declaren sus activos y fuentes de ingresos. La Oficina Superior mantendrá una base de datos con esa información y los funcionarios que no puedan justificar sus fuentes de ingresos serán sometidos a investigación.

41. Pese a esas medidas positivas, el marco institucional para tratar los casos de corrupción administrativa aún está incompleto, especialmente en lo que se refiere a las disposiciones legislativas. Los donantes han pedido a la UNAMA que dirija sus esfuerzos para prestar apoyo a la Oficina Superior en la revisión de las leyes contra la corrupción.

VII. Cooperación regional

42. Se ha dado cada vez más atención a la cooperación regional como componente indispensable para la solución del conflicto y el fomento del crecimiento económico en el Afganistán. Durante los últimos seis meses se celebraron varias conferencias dedicadas a la cooperación regional, incluso reuniones en París, Bruselas, Teherán e Islamabad. El 27 de marzo asistí a la Conferencia Especial sobre el Afganistán, celebrada en Moscú con los auspicios de la Organización de Cooperación de Shanghai. Durante la Conferencia, los Estados miembros de esa Organización emitieron una declaración y aprobaron un plan de acción en el que destacaban la importancia de realizar esfuerzos concertados en la región para luchar contra el terrorismo, las drogas ilícitas y la delincuencia organizada. Otra conferencia sobre temas relacionados con los aspectos regionales tendrá lugar en Trieste (Italia) los días 26 y 27 de junio de 2009, con los auspicios del Grupo de los Ocho.

43. Hubo un mayor progreso en el diálogo bilateral entre el Afganistán y el Pakistán. Se han celebrado varias reuniones de los dos Presidentes y los ministros competentes, entre ellas una reunión en Ankara el 1º de abril y otra en Washington, D.C., el 6 de mayo. En esas ocasiones se examinaron asuntos relativos al desarrollo, el comercio y la agricultura y cuestiones militares y de inteligencia en contextos bilaterales y trilaterales. Alentados por las conversaciones constructivas que tuvieron lugar en Washington, D.C., el Afganistán y el Pakistán se comprometieron a firmar un acuerdo sobre el comercio de tránsito antes del 31 de diciembre de 2009.

44. Los Presidentes del Afganistán, la República Islámica del Irán y el Pakistán se reunieron en Teherán el 24 de mayo después de una reunión de sus Ministros de Relaciones Exteriores que tuvo lugar en Kabul el 27 de abril. Los tres Presidentes aprobaron una declaración en la que reafirmaron su compromiso de aunar esfuerzos para luchar contra el terrorismo, apoyar proyectos económicos trilaterales y reprimir la producción y el tráfico de estupefacientes.

45. Como mencioné en mi informe anterior, en una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores sobre el Afganistán auspiciada por Francia en diciembre de 2008, los donantes convinieron en definir proyectos regionales específicos y concretos para estimular el desarrollo económico del Afganistán. Dichos proyectos fueron presentados a la tercera Conferencia de Cooperación Económica Regional sobre el Afganistán que se celebró en Islamabad en mayo de 2009. La UNAMA, en estrecha colaboración con la Comisión Europea, cumplió una función destacada en la tarea de seleccionar los proyectos y los donantes que los financiarían. En la Declaración Final de la Conferencia se indican los proyectos específicos y los donantes de cada uno de ellos. Esta fue una muestra de la determinación de la comunidad internacional de promover la coordinación regional en pro del Afganistán. Uno de los proyectos aprobados prevé la creación de una secretaría en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Afganistán encargada del seguimiento de todas las iniciativas regionales, medida que se basa en el reconocimiento de que las muchas iniciativas de cooperación regionales que han surgido a lo largo de los últimos meses deben ejecutarse de manera coordinada.

VIII. Derechos humanos

46. Además de las actividades de derechos humanos ya mencionadas en relación con las elecciones, la UNAMA ayudó a los sindicatos de periodistas y organizaciones de los medios de difusión afganos a formular un plan para mejorar el acceso a la información y asegurar que se haga justicia y se castigue a los responsables de asesinatos de periodistas y agentes de la sociedad civil y de ataques contra ellos. La Declaración de Kabul sobre la Libertad de Expresión en el Afganistán, aprobada el 30 de marzo, es un programa de acción colectiva para promover y proteger la libertad de expresión en el Afganistán.

47. Una cuestión importante de derechos humanos en el período que se examina fue la aprobación de la ley sobre el estatuto personal de la comunidad Chiíta, suscrita por el Presidente en marzo de 2009. La ley contiene disposiciones que pueden interpretarse como aprobatorias de prácticas de discriminación contra la mujer que se oponen a los principios básicos de derechos humanos adoptados por el Gobierno del Afganistán. Éstas comprenden la aceptación tácita del matrimonio infantil, la adjudicación de la tutela de los hijos a los padres y abuelos paternos, el deber de la esposa de someterse a las exigencias sexuales de su marido, y el requisito de que la esposa sólo pueda dejar el hogar con la autorización de su marido. Ante las expresiones de inquietud nacionales e internacionales, incluso por parte de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Presidente pidió que se modificara la ley.

48. La UNAMA registró 800 bajas civiles entre enero y mayo de 2009, principalmente en las regiones del sur, el sudeste y el este del país. Esto representa un aumento del 24% respecto del mismo período en 2008, cuando murieron 646 civiles. Según las cifras de la Misión, el 55% de esas muertes fueron causadas por elementos opositores del Gobierno y el 33% por fuerzas internacionales y afganas (el 12% no pudo atribuirse a ninguna de las partes en el conflicto). Durante el período que abarca este informe, la insurgencia recurrió más al uso de artefactos explosivos improvisados, que por su misma naturaleza son de efecto indiscriminado.

49. Hay que reiterar que la mayor parte de las bajas en la población civil se deben a las actividades de los talibanes y los grupos terroristas, que están dirigidas deliberadamente contra los civiles. Por otra parte, las fuerzas internacionales emitieron directrices tácticas y otras medidas para reducir el impacto de las operaciones en los no combatientes. No obstante, se siguieron recibiendo informes de bajas de civiles atribuidas a fuerzas partidarias del Gobierno, en números semejantes a los registrados en el mismo período en 2008, siendo los ataques aéreos la causa más frecuente. Los ataques aéreos del 4 de mayo de 2009 en el distrito de Bala Baluk, en la provincia de Farah, ocasionaron importantes pérdidas de vidas entre la población civil, incluso de muchas mujeres y niños. Este incidente puso en tela de juicio una vez más los ataques aéreos continuos en zonas pobladas, dado el riesgo evidente que entrañan para la vida de la población civil.

IX. Situación humanitaria

50. Pese a las fuertes nevadas en las zonas montañosas del nordeste y el centro del país, que ocasionaron avalanchas, deslizamientos y bloqueos de los caminos, este

último invierno fue comparativamente benigno. En las pocas intervenciones humanitarias que fueron necesarias se observó una buena coordinación sobre el terreno entre las Naciones Unidas, el Gobierno de Afganistán, las organizaciones no gubernamentales y otros asociados. De conformidad con la nota sobre las políticas relativas a la coordinación y la participación en asistencia humanitaria, aprobada en enero de 2009, los equipos de reconstrucción provinciales prestaron asistencia en los aspectos logísticos como último recurso, a solicitud de las autoridades locales.

51. La estructura de coordinación establecida para administrar la respuesta al invierno se puso a prueba a mediados de abril, cuando dos terremotos que sacudieron la provincia de Nangarhar, en la parte oriental del Afganistán dejaron un saldo de 22 muertos, 59 heridos y 650 familias sin hogar. Las autoridades locales, la Autoridad Nacional Afgana de Gestión de Desastres, las Naciones Unidas y el Ministerio de Salud Pública proporcionaron ayuda de emergencia.

52. Durante el período que abarca este informe, fuertes lluvias y crecidas repentinas arrasaron viviendas y bienes en muchas regiones, inundaron más de 17.000 acres de tierra agrícola, causaron la muerte de más de 10.000 cabezas de ganado y destruyeron puentes y caminos. Los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros asociados han colaborado intensamente con las autoridades locales para prestar asistencia a la población damnificada.

X. Observaciones

53. **En el primer semestre de 2009 comenzaron a ejecutarse en el Afganistán tres cambios estratégicos importantes, relacionados entre sí. El primero supone la intensificación de la actividad civil aplicando sobre el terreno lo acordado en las salas de reunión, esto es, que el éxito en el Afganistán no se logrará recurriendo únicamente a medios militares. El segundo cambio es la adopción de un nuevo enfoque respecto de la gobernanza y la prestación de servicios a nivel subnacional, basado en el reconocimiento de que las deficiencias de la gestión pública y el desencanto de la población alimentan la inseguridad. Por último, el tercer cambio estratégico consiste en congregar los esfuerzos internacionales en apoyo de programas del Gobierno bien concebidos en determinados sectores fundamentales, justamente lo que se precisa para aumentar la eficacia de la ayuda.**

54. **Todos estos acontecimientos revisten gran importancia. Si se logra mantener las tendencias positivas descritas en el presente informe, se podrán operar mejoras importantes de la situación en el Afganistán.**

55. **Estos hechos alentadores se producen en circunstancias difíciles en materia política y de seguridad. El período de la campaña electoral ha comenzado y ello absorberá la energía y la atención en el ámbito político. Además, el Afganistán se encuentra actualmente en lo que puede ser la temporada de luchas más intensas desde 2001. Por ello será difícil mantener el impulso positivo alcanzado en varios sectores críticos. Si se pierde ese impulso, el país perderá tiempo valioso, en el mejor de los casos, y en el peor, experimentará nuevos desengaños y reveses, lo que a su vez aumentará el desencanto de la población del Afganistán y de la comunidad internacional.**

56. Exhorto por tanto a todos los miembros de la comunidad internacional a que respalden decididamente esos adelantos positivos para mantener el impulso durante el difícil período que se avecina. Esto supondrá prestar apoyo firme e inmediato a los programas nacionales que se presenten en sectores fundamentales. Ese respaldo no sólo tendrá efectos significativos en ciertos sectores clave que han estado descuidados desde hace mucho tiempo, sino también servirá de ejemplo para otros aspectos importantes que han sido y siguen siendo motivo de preocupación, como la corrupción y el delito, la producción de amapola y la inseguridad alimentaria. En última instancia, representará una contribución importante al objetivo de alcanzar la estabilidad duradera. El Gobierno del Afganistán, a su vez, debe hacer todo lo que esté de su parte para continuar esa labor, aprovechando el impulso creado en el período anterior a las elecciones.

57. Este verano también aumentarán los efectivos de las fuerzas internacionales en el Afganistán. Esas fuerzas adicionales no sólo se necesitan con el fin de mejorar la situación de seguridad para las elecciones, sino también para reforzar más rápidamente el Ejército Nacional del Afganistán. Con el aumento de las fuerzas internacionales se intensificará la lucha contra la insurgencia. Reviste importancia crítica que esa lucha se libere de modo que se debilite la amenaza del terrorismo y se fortalezca el apoyo popular. Me preocupa profundamente el riesgo que supone un mayor número de muertes entre la población civil y una conducta militar que distancie a la población de la comunidad internacional. Necesitamos más que nunca que el pueblo afgano brinde su apoyo firme y constante a la presencia de la comunidad internacional en el Afganistán, tanto civil como militar.

58. Acojo con beneplácito el despliegue de efectivos adicionales. Sin embargo, debe hacerse todo lo posible por evitar una situación en que el incremento de las tropas y la intensificación de los combates produzcan más bajas civiles y den lugar a un comportamiento que resulte ofensivo a la población. Las operaciones de las fuerzas especiales deben examinarse con urgencia y debe hacerse lo posible por “afganizar” esas operaciones. También hay que revisar con carácter urgente la utilización de la fuerza aérea en zonas pobladas, considerando en ese examen todas las opciones y sus posibles consecuencias. Insto además a las autoridades militares a que proporcionen entrenamiento adecuado y constante al personal militar para evitar en cuanto sea posible prácticas que ocasionen la pérdida de vidas civiles y la alienación de la población, lo que ensombrecería cualquier tendencia positiva.

59. Es de importancia crítica que la presencia internacional civil y militar mantenga su carácter ampliamente multinacional. Hoy vemos los resultados de esa presencia. El progreso que se describe en el presente informe puede atribuirse a la competencia de los ministros y funcionarios afganos, pero no hubiera sido posible sin una amplia presencia internacional sobre el terreno. Para mantener el impulso, también nosotros debemos mantener una presencia amplia. Este no es el momento de reducir nuestros esfuerzos, sino de proseguirlos de manera coordinada en beneficio de todo el país.

60. Para que la UNAMA pueda cumplir la función fundamental que le encomendó el Consejo de Seguridad, que fue reafirmada en la Conferencia de La Haya, es preciso que se le proporcionen recursos suficientes para llevar a

cabo los cambios estratégicos ya señalados. Los participantes en la Conferencia de La Haya pidieron que se ampliara más la presencia de la Misión, de conformidad con la resolución 1868 (2009) del Consejo. En ese llamamiento se reconoce la importancia de las oficinas regionales y provinciales de la Misión, que pueden respaldar la “intensificación de la actividad civil”, promover iniciativas de reforma y programas y prioridades nacionales promisorios, y seguir colaborando con las autoridades locales, la sociedad civil y otros agentes en la ejecución del programa a nivel subnacional. La UNAMA tiene ocho oficinas regionales y 12 oficinas en las provincias, incluidas dos nuevas oficinas abiertas en mayo, y dispone de recursos presupuestarios para otras tres oficinas que se abrirán próximamente. Para estar presente en cada una de las provincias del Afganistán, la UNAMA necesitaría recursos adicionales, incluso para fines de seguridad, de ser necesario, con el propósito de establecer otras 11 oficinas.

61. En el presente informe se han ofrecido ejemplos de la función más amplia que cumple la UNAMA en la coordinación de la asistencia, función que tiene por fin catalizar a los asociados afganos e internacionales, de modo que las decisiones que adopten los donantes en cada sector se basen en estrategias sectoriales sólidas desde el punto de vista técnico, y que el Afganistán reconozca como propias. Para seguir llenando los vacíos y alentando al Gobierno y a los donantes a suplirlos, la UNAMA tendrá que seguir fortaleciendo en 2010 su capacidad de coordinar la ayuda.

62. La UNAMA ha hecho un esfuerzo extraordinario para utilizar con la mayor eficiencia y prontitud los recursos adicionales que se pusieron a su disposición en el presupuesto de 2009, incluso mediante una campaña de contratación intensa y exitosa. Recientemente nombré a dos nuevos Representantes Especiales Adjuntos para asegurar que la labor conjunta de la UNAMA continúe, bajo la dirección general de mi Representante Especial. Con el fin de consolidar los adelantos realizados en 2009 y satisfacer las expectativas que tanto los donantes como los afganos han puesto en las Naciones Unidas, estoy firmemente convencido de que la Misión tendrá que fortalecerse aún más en 2010. De hecho, aún antes de presentar el proyecto de presupuesto para 2010, es evidente que se necesitarán más recursos, incluida financiación adicional. Se están examinando medidas prácticas para responder a los tres cambios estratégicos, identificando los elementos básicos que deberán atenderse de inmediato.

63. En su resolución 1868 (2009), el Consejo de Seguridad pidió que se elaboraran parámetros para medir el grado de ejecución del mandato de la UNAMA y el cumplimiento de las prioridades establecidas. Sin embargo, en vista de que la atención se ha concentrado en los preparativos de las elecciones y en la Conferencia de La Haya, ha sido imposible concluir las consultas amplias y significativas que se necesitan para llevar a cabo cabalmente esa tarea. Por consiguiente, me propongo incluir una serie definitiva de parámetros en mi próximo informe, que presentaré en septiembre de 2009.

64. Se prevé actualmente que los parámetros, los indicadores de progreso y otros criterios de medición se concentrarán en amplios sectores que corresponden a los objetivos de las estrategias nacionales convenidas y que emanan del mandato de la UNAMA formulado por el Consejo de Seguridad en

su resolución 1868 (2009). Estos comprenden el fomento institucional, la seguridad y el desarrollo económico y social, así como cuestiones intersectoriales que determinan en gran medida el progreso en otros ámbitos. Se prevé que los parámetros se basarán en los resultados previstos y que, en general, no estarán sujetos a plazos específicos. Al formular los parámetros se observa que, si bien el UNAMA posee la capacidad necesaria para vigilar el progreso en algunos aspectos, la responsabilidad de lograr ese progreso reside en las contrapartes afganas e internacionales, o es compartida con ellas.

65. Como ya se señaló, la finalización de esa tarea depende ante todo de que se lleve a cabo un proceso adecuado de consultas con el Gobierno del Afganistán y las partes interesadas internacionales. Ese proceso ha comenzado. Agradezco que varios miembros de la comunidad internacional hayan comunicado a la UNAMA que están dispuestos a participar en él. Aliento al Gobierno del Afganistán y a la comunidad internacional a que apoyen a la UNAMA en ese empeño.

66. Quiero manifestar mi agradecimiento a mi Representante Especial, Sr. Kai Eide, por sus denodados esfuerzos y dedicación, y agradecer también a todas las mujeres y los hombres de la UNAMA la incansable labor que han cumplido en circunstancias difíciles. Doy las gracias asimismo a los asociados de la Misión, entre ellos el equipo de las Naciones Unidas en el país, los Estados Miembros y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, así como a las organizaciones humanitarias y otros asociados internacionales, por el apoyo incondicional que continúan prestando a la UNAMA.
