



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés

Asamblea General
Sexagésimo cuarto 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 y panorama general

1. El presente informe ha sido preparado de conformidad con la resolución 63/18 de la Asamblea General y la resolución 1868 (2009) del Consejo de Seguridad, en que el Consejo prorrogó el mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA). En su resolución, el Consejo pidió ser informado cada tres meses de la evolución de la situación en el Afganistán. En el presente informe se examinan la situación en el Afganistán y las actividades de la UNAMA, prestando especial atención a las elecciones, a los acontecimientos políticos y al deterioro de la situación de seguridad que han tenido lugar después de mi informe anterior, de fecha 22 de septiembre de 2009 (A/64/364-S/2009/475). En los días 28 y 29 de octubre, respectivamente, el Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Edmond Mulet y yo informamos al Consejo de Seguridad acerca del ataque perpetrado el 28 de octubre en Kabul que causó la muerte de cinco funcionarios de las Naciones Unidas. El 30 de octubre informé a la Asamblea General acerca del atentado y el 6 de noviembre a los miembros del Consejo acerca de la visita al país que realicé el 2 de noviembre.

II. Elecciones, acontecimientos políticos y derechos humanos

2. Tras la orden emitida el 8 de septiembre por la Comisión de Quejas Electorales de que se procediera a un recuento de los votos (véase A/64/364-S/2009/475), mi Representante Especial entabló durante más de dos semanas un intenso diálogo con ese órgano y con la Comisión Electoral Independiente a fin de que las dos instituciones llegaran a un acuerdo acerca de la forma de aplicar esa orden y dar solución a la cuestión de las sospechas de fraude en la elección presidencial que



tuvo lugar el 20 de agosto. A juicio de mi Representante Especial, era imperativo evitar un enfrentamiento entre las instituciones y, al mismo tiempo, establecer una metodología que fuera sólida y conforme con las mejores prácticas internacionales. El 24 de octubre la Comisión Electoral Independiente y la Comisión de Quejas Electorales convinieron en que la mejor forma de llevar a la práctica la orden dictada por la segunda de ellas consistía en hacer una verificación de las cédulas sospechosas mediante un muestreo estadístico. La Comisión Electoral Independiente se hizo cargo de la verificación, con la supervisión de la Comisión de Quejas Electorales y en presencia de representantes y observadores de los candidatos. Al mismo tiempo, la Comisión de Quejas Electorales prosiguió su investigación de otras quejas recibidas en el curso del proceso electoral.

3. Los candidatos con mayor opción a la presidencia, Hamid Karzai y Abdullah Abdullah, si bien en principio acogieron con agrado la verificación, expresaron ambos inquietud acerca de la forma en que las dos Comisiones habían de administrarlo, particularmente con respecto a la metodología estadística que se emplearía. A medida en que el proceso de verificación llegaba a su término, los dos candidatos y sus representantes parecían tener una actitud cada vez más escéptica respecto del proceso y la validez de sus resultados. Mi Representante Especial y su equipo de expertos electorales se reunieron periódicamente con los dos candidatos para aclarar el proceso de verificación, responder sus preguntas y, en última instancia, disipar sus inquietudes.

4. El 19 de octubre la Comisión de Quejas Electorales anunció que había terminado su labor con respecto a las elecciones presidenciales, en el curso de la cual había revisado el proceso de verificación y llegado a decisiones sobre la base de los resultados de esa verificación, había dirimido todas las quejas que podrían tener un efecto material en los resultados finales y había dado a conocer sus conclusiones acerca de las urnas que la Comisión Electoral Independiente había retenido. Las urnas retenidas habían puesto en marcha una o más de las medidas de detección de fraude establecidas por la Comisión Electoral Independiente con la asistencia del proyecto Elect (Enhancing Legal and Technical Capacity for Tomorrow) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, por lo tanto, tenían que ser objeto de una investigación ulterior. La Comisión de Quejas Electorales remitió posteriormente las urnas a la Comisión Electoral Independiente para su investigación y ésta a su vez le remitió sus conclusiones a los efectos de certificar los resultados definitivos de la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

5. Según los resultados preliminares, ajustados sobre la base de la decisión de la Comisión de Quejas Electorales, ninguno de los candidatos había obtenido más del 50% de los votos, con lo que era necesario proceder a una segunda vuelta. Los partidarios y el equipo de campaña del Presidente Karzai adujeron que esa decisión obedecía a injerencia externa y dieron a entender que no aceptarían los resultados. Esa postura dio lugar a intensas negociaciones diplomáticas a alto nivel, a cargo en particular del Senador John Kerry de los Estados Unidos y mi Representante Especial, a fin de alentar a todos los candidatos y a todos los que correspondiera a apoyar el proceso electoral de conformidad con la Constitución del Afganistán. El 20 de octubre el Presidente Karzai celebró una conferencia de prensa en la que anunció que participaría en una segunda vuelta electoral si fuese necesaria.

6. La Comisión Electoral Independiente anunció el 21 de octubre que el Presidente Karzai había obtenido el 49,67% del total de votos válidos (un 4,95% menos que en los resultados preliminares) y el Dr. Abdullah había obtenido el 30,59% de esos votos (un 2,8% más que en los resultados preliminares). Al no haber obtenido ninguno de los candidatos más del 50% de los votos, la Comisión anunció que habría que proceder a una segunda vuelta electoral que tendría lugar el 7 de noviembre. Todos los representantes previamente acreditados de los candidatos, así como observadores nacionales e internacionales, tendrían derecho a observar la segunda vuelta. Incluso antes de ese anuncio, la Comisión, con el apoyo del Proyecto Elect del PNUD, había comenzado los preparativos operacionales para una posible segunda vuelta y había ordenado que se imprimieran cédulas y se distribuyera el material electoral a los centros regionales.

7. El 22 de octubre la UNAMA y la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán publicaron su tercer informe conjunto de vigilancia de los derechos políticos, relativo al período comprendido entre el 1° de agosto y el 21 de octubre de 2009 y que se refería a las elecciones celebradas el 20 de agosto. En el informe se señalaba que la situación general de seguridad en ese período, en el que se había registrado un elevado número de atentados y otras formas de intimidación en el día de las elecciones, había influido en la decisión de los afganos de votar o no y había tenido como resultado una participación más baja que en elecciones anteriores. En el informe se señalaba además que la mujer afgana había demostrado mayor interés en cuestiones políticas, pero había votado en un número muy inferior al de los hombres. En distintas partes del país había habido gente que votó por otros, menores de edad que votaban y votantes que utilizaban múltiples tarjetas de inscripción electoral. Hubo un gran número de denuncias de fraude electoral e irregularidades, consistentes en su mayor parte en el llenado de urnas con cédulas fraudulentas, especialmente en las regiones central, meridional, oriental y sudoriental del país.

8. El 26 de octubre el Dr. Abdullah anunció una serie de condiciones para su participación en la segunda vuelta, entre ellas la remoción de su cargo del Presidente de la Comisión Electoral Independiente, Azizullah Ludin, la remoción del cargo de otros funcionarios electorales, gobernadores y jefes de policía y la suspensión de tres miembros del Gabinete. El Dr. Abdullah señaló que las condiciones tenían que estar cumplidas para el 31 de octubre. La Comisión Electoral Independiente y el Presidente Karzai las rechazaron. El 1° de noviembre el Dr. Abdullah anunció que no participaría en una segunda vuelta electoral, porque no se daban las condiciones para la celebración de elecciones libres y limpias y destacó que no se había cumplido ninguna de las condiciones que había enunciado. El Dr. Abdullah manifestó que no se sumaría a ninguna coalición de gobierno, sino que seguiría trabajando por el bien del pueblo afgano.

9. El 2 de noviembre hice una visita al Afganistán, en el curso de la cual me reuní con el Presidente Karzai y el Dr. Abdullah y manifieste la necesidad de llevar a término el proceso electoral en forma oportuna y con arreglo a derecho. El mismo día, la Comisión Electoral Independiente declaró a Hamid Karzai, único candidato en la segunda vuelta electoral, Presidente electo por un segundo mandato de cinco años. La Comisión, de conformidad con las atribuciones que le confiere el artículo 156 de la Constitución del Afganistán, basó su decisión en el artículo 61 de la Constitución, según el cual sólo puede haber una segunda vuelta electoral con los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en la primera vuelta.

La Comisión tuvo en cuenta también otras consideraciones, como el costo financiero, la oportunidad y la seguridad. Tras el anuncio, los partidarios del Presidente Karzai hicieron celebraciones en varias provincias del país. El Dr. Abdullah organizó una conferencia de prensa en la que declaró que la decisión de la Comisión carecía de fundamento jurídico, aunque no la impugnó ante los tribunales.

10. Con respecto a las elecciones para los consejos provinciales, al 12 de diciembre la Comisión de Quejas Electorales había remitido oficialmente a la Comisión Electoral Independiente sus decisiones con respecto a los 34 consejos, lo que permitió a ésta certificar los resultados. La Comisión Electoral Independiente está en condiciones también de comenzar a llevar a cabo las elecciones de los miembros de los consejos provinciales a la Meshrano Jirga. Hubo en total 3.339 candidatos para un total de 420 puestos en los consejos provinciales. Según una evaluación de la Comisión Electoral Independiente, en general la participación había sido más alta en el caso de las elecciones para consejos provinciales que en las presidenciales. La Comisión ha realizado verificaciones y recuentos de los resultados preliminares en las provincias de Nangarhar, Kandahar, Ghazni y Paktika. Tras el anuncio de los resultados preliminares, candidatos a puestos en consejos provinciales de todo el país se quejaron de discrepancias en los resultados y, en algunos casos, de parcialidad en favor de una determinada tribu o etnia. También se expresaron insatisfacción y resentimiento por las demoras en el anuncio de los resultados definitivos.

11. Varias entidades nacionales e internacionales que participaron en la observación de las elecciones tanto para Presidente como para los consejos provinciales están finalizando sus conclusiones e informes definitivos. Según las primeras indicaciones, está formándose consenso entre expertos nacionales e internacionales acerca de la necesidad de reformar el sistema electoral antes de las elecciones de 2010 (parlamentarias, de distrito y para alcaldes) y los futuros procesos electorales en el país, así como de revisar el mecanismo de designación de los miembros de la Comisión Electoral Independiente para asegurar su imparcialidad y de estudiar, cómo establecer estructuras sostenibles para organizar elecciones, cómo mejorar el sistema de inscripción de votantes, cómo desarrollar más el sistema de observación por entidades nacionales y cómo hacer más estricto el marco legal para las elecciones. El debate se centra en la actualidad en determinar qué grado de reforma puede instituirse a tiempo para la celebración de elecciones en 2010, ya que se necesitará por lo menos un año para llevarla a la práctica. En última instancia, serán las autoridades del país quienes tendrán que decidir una solución viable.

12. Una vez certificados los resultados de la elección presidencial favorables a Hamid Karzai, dignatarios de varios países donantes y de países que aportan contingentes hicieron declaraciones para felicitar al Presidente. Al mismo tiempo, en la mayoría de las declaraciones, la de las Naciones Unidas entre ellas, se alentaba al Presidente reelecto a establecer un gabinete competente con ministros comprometidos con la reforma y a mejorar la gobernanza y poner término a la corrupción. Habida cuenta de las irregularidades registradas en las elecciones presidenciales de 2009, el nuevo gobierno tendrá que demostrar su legitimidad según como cumpla sus compromisos.

13. El 19 de noviembre Hamid Karzai asumió la presidencia por un segundo mandato de cinco años en una ceremonia a la que asistieron numerosos dignatarios nacionales e internacionales. En su discurso, el Presidente Karzai, habló de unidad nacional y reconciliación, así como de la necesidad de abrir un nuevo capítulo en la cooperación entre el Afganistán y sus asociados internacionales, y manifestó que el Gobierno estaba empeñado en poner término a la mentalidad de impunidad y en someter a la justicia a los involucrados en actos de corrupción. El 19 de diciembre de 2009, el Presidente Karzai nombró 23 candidatos para integrar el Gabinete, que consta de 25 ministerios. Según la Constitución del país, todos los ministros propuestos deben obtener un voto de confianza de la Wolesi Jirga (cámara baja). La Wolesi Jirga aplazó su receso en espera de que el Presidente Karzai anunciara un nuevo Gobierno y prosigue su debate sobre el Gabinete. La Oficina del Procurador General anunció el 23 de noviembre que dos miembros del gabinete y 12 ex ministros estaban siendo investigados por denuncias de apropiación indebida de fondos.

14. Las tensiones que precedieron al anuncio de los resultados definitivos de las elecciones presidenciales repercutieron negativamente en el funcionamiento del Gobierno a nivel nacional y subnacional y en el clima de inversión. Varias instituciones bancarias señalaron que había aumentado el retiro de dinero de cuentas privadas. Algunas embajadas en Kabul observaron un considerable aumento de las solicitudes de visados presentadas por afganos, indicio de inquietud generalizada respecto de la seguridad económica y social en el país.

15. Las exigencias de que se iniciara un proceso de paz y reconciliación se convirtieron en consigna política común. En su discurso inaugural, el Presidente Karzai señaló que la reconciliación nacional ocupaba un lugar primordial en el programa de consolidación de la paz en el Afganistán e invitó a los afganos que no estuvieran satisfechos y no tuvieran relación directa con el terrorismo internacional a que volvieran al país. El Presidente Karzai reiteró que las conversaciones con la oposición armada, incluidos los líderes de los talibanes, debían convertirse en la primera gran iniciativa política que se proponía comenzar inmediatamente después de que el Parlamento confirmara al nuevo gobierno. Se observaron ciertos avances en la reintegración localizada. Según informes, en el distrito Pashtun Zarghun, en Herat, 57 integrantes de los elementos antigubernamentales se rindieron a las autoridades. En el distrito Qala-e-Zal de Kunduz, un grupo armado ilegal de doce hombres depuso también sus armas. Igualmente, 26 elementos antigubernamentales en Paktika, 24 en Ghazni y 51 en Baghlan declararon su intención de renunciar a la violencia. En todos los casos, pidieron empleo en la Policía Nacional Afgana o en la policía de la comunidad.

16. En el período a que se refiere el informe, el Parlamento continuó la actividad legislativa. La Wolesi Jirga aprobó la Ley contra el Terrorismo, la Ley Antimonopolio y la Ley de Armas de Fuego y aprobó las enmiendas al presupuesto público semestral. Un proyecto de ley sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, aprobado por decreto presidencial de fecha 19 de julio, en forma simultánea con la ley enmendada sobre el estatuto personal de los Shia, sigue en espera de aprobación por el Parlamento. El proyecto de ley sobre la eliminación de la violencia contra la mujer tipifica la violencia sexual, incluida la violación, el matrimonio forzoso y el de menores de edad, el trabajo forzoso y la prostitución. Se trata de un paso adelante en la tarea de hacer frente a la violencia contra mujeres y niñas y de prevenirla. La UNAMA presentó una serie de posibles enmiendas de la

ley a la Comisión Parlamentaria sobre la Mujer y la Sociedad Civil. El Parlamento está examinando esas y otras propuestas y no queda claro aún si el proyecto de ley tendría primacía respecto de la ley sobre el estatuto personal de los Shia.

17. Sayed Pervez Kambaksh, estudiante de periodismo que había sido condenado a muerte por cargos de blasfemia en 2007, pena que fue luego conmutada por la de reclusión de 20 años, obtuvo un indulto presidencial en agosto de 2009 y fue sacado del país en el período a que se refiere el informe. Su caso suscitó gran atención, dentro y fuera del país.

III. La seguridad y la reforma del sector de la seguridad

18. La situación de seguridad en el Afganistán ha empeorado en el período a que se refiere el informe y en el tercer trimestre de 2009 hubo una media de 1.244 incidentes al mes, un 65% más que en 2008. En la mayoría de los casos se trataba de enfrentamientos armados, artefactos explosivos improvisados y ataques armados en pequeña escala. Hubo un 60% más de incidentes con artefactos explosivos improvisados que en 2008. Con cada vez más frecuencia los insurgentes utilizaban artefactos explosivos improvisados activados por placas de presión que operan cuando pasa cualquier vehículo. Ello ha hecho que aumentara el peligro en los desplazamientos de vehículos de las Naciones Unidas y aumentaran las bajas en la población civil. Desde un punto de vista geográfico, la violencia de los insurgentes recrudeció en las provincias septentrionales de Kunduz y Baghlan, desestabilizando dos provincias en que antes imperaba la paz.

19. La UNAMA constató 784 bajas en la población civil imputables al conflicto entre agosto y octubre de 2009, un 12% más que en el mismo período de 2008. Los elementos antigubernamentales siguen siendo responsables de la proporción más alta de bajas civiles (78% del total), el 54% de las cuales fueron causadas por atentados suicidas o con artefactos explosivos improvisados. El hecho de que los elementos antigubernamentales utilicen cada vez más estos artefactos demuestra un evidente desprecio por la vida de la población civil. Es alentador en todo caso observar ciertas medidas positivas que han seguido tomando el Gobierno y sus asociados militares internacionales para que las operaciones militares causen menores efectos en la población civil.

20. La población civil fue objeto de actos de intimidación y de amenazas con los que se trataba de desalentarla de participar en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, prevista inicialmente para el 7 de noviembre. Los insurgentes materializaron sus amenazas con secuestros y asesinatos, contra líderes de la comunidad y clérigos en particular. Esas tácticas no sólo disuaden a la población de cooperar con el Gobierno sino que también destruyen las estructuras sociales y los mecanismos tradicionales de seguridad que ofrecen las comunidades locales.

21. La reducida capacidad del Gobierno para prestar servicios básicos a la población se vio aún más perjudicada por el recrudecimiento de la violencia y la extensión de la insurgencia, con lo que se profundizó la brecha entre él y la población. Los gobiernos locales en provincias en que hay una considerable presencia de insurgentes, como Badghis, Kapisa, Khost y Uruzgan, tuvieron que reducir los desplazamientos y el acceso a zonas situadas fuera de las capitales de provincia. En muchas zonas, el desplazamiento fuera de las capitales de provincia dependía del transporte aéreo militar internacional. A nivel de distrito, en que hay

una activa insurgencia, la presencia del Gobierno se ha limitado en general a la zona aledaña a los centros de los distritos. Además, especialmente en los distritos más remotos, la administración municipal tiene reducidos recursos financieros y humanos para desempeñar incluso las funciones más básicas de gobierno. Muchos de estos centros de distrito están protegidos únicamente por un pequeño número de efectivos de la Policía Nacional del Afganistán, que han seguido constituyendo el principal blanco y a los que corresponde por lo tanto el mayor número de bajas en los atentados de los insurgentes. Estos aprovecharon cada vez más la reducida presencia del Gobierno para instituir administraciones paralelas, cobrar impuestos, administrar “justicia”, dirimir controversias, ejecutar a presuntos delincuentes y hacer cumplir usos sociales de carácter conservador.

22. El deterioro del clima de seguridad repercutió también en la prestación de asistencia. Los atentados contra la comunidad de asistencia aumentaron levemente en el período a que se refiere el informe y se convirtieron prácticamente en cosa de todos los días. Los frecuentes atentados contra líderes de la comunidad reducían la protección de los funcionarios de asistencia que proporcionaban las comunidades locales. Los insurgentes, asesinaron a una media de nueve personas cada semana en el tercer trimestre de 2009, de las cuales también en promedio una era un líder de la comunidad. Los actos de intimidación directa de personal nacional que trabaja para la comunidad de asistencia, incluidas las Naciones Unidas, cuya frecuencia sigue siendo elevada, siguieron interponiendo obstáculos a la ejecución de los programas. En el sur, el sudeste y el este se recibieron informes aislados según los cuales funcionarios de gobierno habían sido obligados a sobornar a comandantes insurgentes para que las escuelas siguieran funcionando y para poder ejecutar algunos proyectos de desarrollo. Ello pone de relieve que los insurgentes pueden ejercer cada vez más su autoridad e influencia respecto de la ejecución de actividades de desarrollo.

23. El período a que se refiere al presente informe se caracterizó también por un enorme deterioro de la seguridad al volver a registrarse atentados suicidas en Kabul, la capital, donde no los había habido entre el 15 de marzo y el 15 de agosto de 2009. El despliegue de otros 5.000 policías en los nueve kilómetros cuadrados que constituyen el centro de Kabul (el “anillo de acero”) únicamente sirvió de solución parcial. En agosto y septiembre los insurgentes efectuaron en esa zona cinco atentados suicidas con explosivos transportados en vehículos. Los incidentes dentro del “anillo de acero” volvieron al nivel de 2008. Sin embargo, se logró también prevenir varios atentados en la capital gracias a la eficiente labor de las instituciones afganas de seguridad, con asistencia internacional.

24. La seguridad del personal de las Naciones Unidas sufrió un duro golpe en razón del atentado directo y deliberado que tuvo lugar en horas de la mañana del 28 de octubre contra la residencia en Kabul de más de 30 funcionarios de las Naciones Unidas y del cual los talibanes reivindicaron la responsabilidad. Como consecuencia del atentado perdieron la vida cinco funcionarios y otros cinco quedaron heridos. La actuación realmente heroica de los oficiales de seguridad de las Naciones Unidas que residían en el lugar, dos de los cuales perdieron la vida en el desempeño de su cargo, fue lo único que impidió que las bajas fueran mayores. Ese incidente siguió a varios otros atentados de los talibanes en los 14 últimos meses dirigidos contra personal o locales de las Naciones Unidas y consistentes en artefactos explosivos improvisados, emboscadas o ataques armados en pequeña escala contra oficinas. Entre ellos cabe mencionar un atentado suicida contra un

convoy de las Naciones Unidas que tuvo lugar en Spin Buldak en septiembre de 2008, dos atentados con artefactos explosivos improvisados que hicieron blanco en vehículos de las Naciones Unidas en Uruzgan y Parwan en mayo y junio de 2009 respectivamente, y cuatro atentados con cohetes contra locales de las Naciones Unidas en Herat en el curso de 2009. El trágico atentado del 28 de octubre fue similar a los complejos atentados suicidas dirigidos contra instalaciones de gobierno, como indiqué en mis informes anteriores (A/63/892-S/2009/323 y A/64/364-S/2009/475), y ha dejado a las Naciones Unidas expuestas a un grado de riesgo más alto, lo que les ha obligado, al igual que a la UNAMA, a reubicar temporalmente algunos funcionarios fuera del país (véase párr. 39 *infra*).

25. Por el momento no hay indicios de que la situación de seguridad haya de mejorar a fines de 2009 y principios de 2010. Para revertir esta tendencia, el nuevo Gobierno tendrá que actuar resueltamente y poner en práctica una reforma política que tenga en cuenta las causas profundas de la insurgencia, entre otras cosas tratando de mejorar la gobernanza y de establecer un proceso político dirigido por los afganos para restablecer la paz. Sin esas reformas y si la comunidad internacional no intensifica su actividad no es probable que la insurgencia dé muestras de acabar y seguirá lejana una solución del conflicto.

26. El aumento previsto de la calidad y el número de efectivos de la Policía Nacional y el Ejército Nacional del Afganistán, incluso mediante reformas institucionales, es otro elemento fundamental para la estabilidad a largo plazo en el país. En los últimos tiempos se ha formado un consenso entre las instituciones competentes del Gobierno y los interesados internacionales en cuanto a la necesidad de que la Policía Nacional desempeñe tanto la función de luchar contra la insurgencia, como la de hacer cumplir la ley. A esos efectos, el Ministro del Interior ha presentado un plan para reestructurarla, que apunta a establecer una gendarmería afgana y, al mismo tiempo, a reforzar a la policía de la comunidad y otras unidades especializadas.

27. La Iniciativa de Defensa de la Comunidad lanzada por las fuerzas armadas de los Estados Unidos y que actualmente lleva a la práctica la Dirección de protección de espacios y carreteras públicas con apoyo tribal abre alguna posibilidad de recurrir a las fuerzas de seguridad locales como medio de combatir la insurgencia y como programa de estabilización. Se prevé que la Iniciativa proporcione fondos para el desarrollo de la comunidad en zonas en que se considere que ha sido fructífera. Los recursos se han de distribuir a través de un fondo fiduciario financiado por asociados internacionales. No se han establecido aún las modalidades para el fondo fiduciario, como la puesta en práctica y la supervisión institucional. Se prevé que el Ministerio de Reconstrucción y Desarrollo Rural sea uno de los asociados del Gobierno para la ejecución a largo plazo.

28. Es fundamental que estas nuevas iniciativas estén sustentadas por reformas en el gobierno interno y respaldadas por una capacitación adecuada, incluso a cargo de expertos en policía civil de la misión de capacitación en el Afganistán de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de la Misión de Policía de la Unión Europea. No se ha establecido aún un claro marco para definir el papel o las funciones de las diversas fuerzas de seguridad afganas.

IV. La eficacia de la ayuda, la coordinación entre los donantes y el desarrollo

29. Como indiqué en mi informe anterior (A/64/364-S/2009/475), el Gobierno y la comunidad internacional han constatado la necesidad de un cambio considerable en la orientación de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán para aplicarla mejor. El Gobierno ha decidido centrarse principalmente en proyectos que estimulen el crecimiento económico de manera de aumentar la recaudación de ingresos y crear oportunidades de trabajo. La UNAMA apoya resueltamente esta postura, que demuestra que el Gobierno está empeñado en sustentarse a sí mismo cuando, con el tiempo, se reduzcan la presencia de la comunidad internacional y los fondos que ésta aporta.

30. Para alcanzar este objetivo, el Ministerio de Hacienda propuso que la aplicación de la estrategia se concentrara en tres ámbitos: agricultura y desarrollo rural, desarrollo de los recursos humanos (formación práctica) e infraestructura y desarrollo económico. Tal vez se establezca también la gobernanza como cuarta área crítica. La UNAMA ha venido alentando a importantes países donantes para que consignen en su próximos ciclos presupuestarios fondos para esas áreas estratégicas.

31. En cuanto a la coordinación entre los donantes y la eficacia de la ayuda, la UNAMA trata de estirar sus limitados recursos para apoyar la labor de reestructuración y reorientación que lleva a cabo el Gobierno, ayudar a los ministerios a formular y ejecutar nuevas iniciativas de programas en sectores fundamentales y coordinar el apoyo de los donantes en estos procesos. La comunidad internacional exige también cada vez más de la UNAMA que mejore la coordinación en áreas distintas del desarrollo económico, al que se presta especial atención, como la cooperación regional. Además, el papel cada vez más importante de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, especialmente en los aspectos civiles del desarrollo, como la gobernanza y la creación de capacidad, exige también una nueva y sustancial labor de coordinación. Sin embargo, la salida del país de expertos que trabajaban con los ministerios y las dificultades para encontrar y contratar nuevo personal cualificado han redundado en grave desmedro de la capacidad de la Misión para responder en forma eficaz.

32. El Coordinador Residente y el Ministro de Economía anunciaron el 22 de octubre, fecha en que se conmemora el Día de las Naciones Unidas, el comienzo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los representantes de diversos ministerios expresaron su satisfacción por el nuevo Marco y por el empeño en establecer un modelo de Naciones Unidas, que realice una acción conjunta sobre la base de la alineación con las prioridades del gobierno y centrada en provincias clave. La selección de esas provincias, en la que se contará con el apoyo de un fondo común de las Naciones Unidas, se funda en dos criterios: la seguridad relativa y la falta de financiación suficiente hasta la fecha. El equipo de las Naciones Unidas en el país demostró además su capacidad para colaborar en cuestiones fundamentales, de resultas de lo cual se firmaron dos nuevos programas conjuntos. El 27 de octubre, el Gobierno de Afganistán y cinco organismos de las Naciones Unidas firmaron el acuerdo en el proyecto titulado “Jóvenes para el futuro de Afganistán”, que ofrece a los jóvenes de zonas rurales alternativas para que no se sumen a la insurgencia. El acuerdo relativo al segundo programa conjunto, conocido con las siglas “LEARN”, fue firmado el 11 de noviembre por el Gobierno

del país y ocho organismos de las Naciones Unidas y apunta a aumentar la alfabetización funcional.

33. En el período a que se refiere el presente informe, los agricultores en el sur del país prepararon sus campos para cultivar el opio que se cosechará a principios del 2010. La temporada de plantación de la adormidera para la producción de opio en las provincias septentrionales comienza más avanzado el año. La inestabilidad y la inseguridad hacen que agricultores e intermediarios almacenen opio húmedo como inversión segura para tiempos difíciles. Ello puede revertir la disminución, impulsada por el mercado, de la superficie dedicada a la adormidera para la producción de opio que se había observado en los dos últimos años. Si bien los precios del opio siguen siendo bajos en comparación con años anteriores, recientemente han vuelto a subir. El 21 de octubre, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito publicó su informe titulado “Addiction, crime and insurgency: the transnational threat of Afghan opium”, en que describe la forma en que se distribuyen en el mundo las corrientes de opiáceos de origen afgano y se analiza el grado en que la industria de esos opiáceos aviva la estabilidad o la insurgencia regional.

34. La poliomielitis sigue constituyendo un grave problema de salud en el Afganistán. De enero a octubre de 2009 se comunicaron 24 casos confirmados de esa enfermedad, principalmente en el sur. En el curso de la campaña de paz de las Naciones Unidas, 1.200.000 niños fueron inmunizados contra la poliomielitis. Los talibanes se comprometieron a no atacar a los equipos de inmunización, con lo que el programa pudo llegar a zonas a las que no había habido acceso en años anteriores. Sin embargo, no se logró llegar al 3% del grupo de destinatarios del programa, en su mayor parte en razón de los enfrentamientos en curso.

35. A mediados de noviembre se había ayudado a 54.272 personas a retornar del Afganistán, procedentes en su mayor parte del Irán (República Islámica del) (5.758), el Pakistán (48.320) y otros países (194). En 2009 el número de afganos repatriados de países vecinos fue considerablemente menor que en 2008. Los lugares de destino que declaraban los afganos que regresaban del Pakistán eran la región septentrional (30%), la región oriental (29%) y la región central (27%). Los afganos que se dirigían a las regiones meridional, sudoriental, occidental y la meseta central constituían el 14% de los que regresaban del Pakistán. Como principales factores que habían influido en su decisión de regresar o no al Afganistán se mencionaron la inseguridad y la falta de oportunidades de empleo, así como un recrudecimiento de la violencia en las provincias meridionales y orientales del Afganistán que limitan con el Pakistán. La Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados está tomando las primeras disposiciones para prestar asistencia a unas 165.000 personas que retornarán de países vecinos en 2010.

36. A finales de octubre la Oficina del Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados estimaban que había en total 275.945 personas desplazadas dentro del Afganistán, número que incluía los casos nuevos y los que se prolongaban en el tiempo. Se hacía necesario que la comunidad humanitaria, que ya estaba en el límite de sus posibilidades tuviera una capacidad adicional de respuesta.

V. Apoyo a la Misión y ampliación de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán

37. Pese al deterioro de la situación de seguridad, las 20 oficinas regionales y provinciales de la UNAMA siguieron abriendo posibilidades de extensión política y manteniendo redes de vasto alcance entre las personalidades locales que tienen influencia política, así como con elementos que se sentían dejados de lado por el Gobierno. Siguieron además alentando a otras entidades internacionales de asistencia a prestar la asistencia tan necesaria a provincias que carecen de servicios suficientes y sirvieron de plataforma para que el sistema de las Naciones Unidas realizara las actividades de su programa en forma coordinada. Las oficinas de campo de la UNAMA asesoraron a los consejos provinciales acerca de la formulación de los planes y prioridades de desarrollo y se mantuvieron en estrecho contacto con los equipos provinciales de reconstrucción de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en relación con las necesidades y prioridades locales. Entidades internacionales y nacionales, incluida en particular la población local, han expresado su reconocimiento por la labor que desempeñan las oficinas de la Misión sobre el terreno.

38. En mi informe anterior (A/64/364-S/2009/475), proporcioné al Consejo de Seguridad datos actualizados acerca de la apertura prevista de nuevas oficinas provinciales en 2009, y de la propuesta de abrir otras oficinas en 2010. El atentado del 28 de octubre y sus secuelas absorbieron gran parte de la capacidad de apoyo a la Misión de la UNAMA y causaron demoras en la apertura de las oficinas. La oficina provincial de Farah ha sido establecida y dotada de personal en la forma prevista. La fecha de apertura de las oficinas de Jowzjan y Takhar está prevista para principios de 2010.

39. Tras el atentado perpetrado el 28 de octubre contra una vivienda en Kabul en que residían funcionarios de las Naciones Unidas, se decidió trasladar temporalmente a algunos funcionarios dentro del Afganistán y a otros lugares de destino hasta que se encontraran recintos de residencia seguros para todo el personal. A partir de esa fecha, en promedio se han reubicado temporalmente fuera del Afganistán a 340 funcionarios internacionales de las Naciones Unidas, aproximadamente 70 de los cuales son miembros de la UNAMA y prácticamente todos corresponden a unidades de apoyo a la Misión. La decisión relativa a la reubicación temporal no afectó a las oficinas regionales y provinciales, que están funcionando normalmente, con la excepción de la oficina provincial de Kunar, de la cual se ha trasladado temporalmente a personal internacional. Algunas oficinas de la UNAMA sobre el terreno han comunicado recientemente una actividad aún mayor a pesar de las restricciones de seguridad. No obstante, como resultado de los atentados directos e indirectos perpetrados contra personal y locales de las Naciones Unidas durante 2009, todas las oficinas de la UNAMA están aplicando medidas especiales de precaución a fin de incrementar su seguridad. Esas medidas, que incluyen una revisión de los planes de emergencia y el adiestramiento correspondiente, una mayor fortificación de los recintos, el cierre de residencias que no cumplen los requisitos de seguridad, un aumento del número de guardias externos, el despliegue de guardias internacionales de seguridad armados, la utilización exclusiva por las Naciones Unidas de vehículos blindados en caminos vulnerables, la utilización del transporte aéreo cada vez que sea posible y las restricciones a los viajes por tierra.

40. En numerosas ocasiones he indicado que las Naciones Unidas no cejarán en su empeño de seguir trabajando en el país; hay más de 6.000 funcionarios internacionales de las Naciones Unidas en el terreno. Las Naciones Unidas cumplen una importante función en el Afganistán y cuentan con el apoyo del pueblo afgano para seguir cumpliéndola. Al mismo tiempo, tampoco se puede desestimar el hecho de que el atentado perpetrado el 28 de octubre haya sido el más grave que haya tenido lugar en contra de las Naciones Unidas en el Afganistán en más de medio siglo.

41. El proyecto de presupuesto de la UNAMA para 2010, preparado antes del atentado contra la residencia en Kabul que tuvo lugar el 28 de octubre de 2009, incluía ya parte considerable de los fondos que eran y siguen siendo necesarios para las operaciones de la UNAMA en el Afganistán. El proyecto incluye: a) el aumento de la dotación actual del personal de la Sección de Seguridad de la UNAMA, incluidas las seis oficinas nuevas propuestas para 2010; b) un aumento del personal, el equipo y la capacitación en la Unidad de Escolta; c) la utilización de servicios de protección armada privados para las oficinas de la UNAMA que existen o están proyectadas en zonas de riesgo elevado y mediano; d) evaluaciones de los emplazamientos de la UNAMA desde el punto de vista de la protección contra explosivos; e) servicios de seguridad, equipo y control del acceso para las oficinas de la UNAMA que ya existen o están proyectadas; f) la aportación de la UNAMA al proyecto “Closing the security gap”, que básicamente apunta a mejorar drásticamente el reclutamiento, el desempeño, el equipo y la capacitación de las fuerzas afganas designadas para prestar servicios externos de seguridad armada a las oficinas y los lugares de residencia de la UNAMA y g) un mejor programa de instrucción de seguridad. Las necesidades de seguridad de la UNAMA, indicadas en el proyecto de presupuesto para 2010, incluyen también equipo y material de ingeniería para la protección básica contra explosivos de las oficinas de la UNAMA que ya existen o están proyectadas, vehículos blindados B6, equipo técnico para poner en práctica un sistema de información de seguridad consistente en el rastreo de las operaciones y equipo aéreo adicional para atender la creciente demanda de viajes por esa vía y que será destinado también a lugares clave dentro del país de manera de estar listos con antelación para fines de emergencia.

42. Así, pues, el presupuesto de la UNAMA para 2010, que incluye las propuestas antes mencionadas, reviste primordial importancia. La UNAMA es una misión política especial y, como tal, los recursos necesarios para ella fueron incluidos en el presupuesto general de esas misiones, que ha sido aprobado con algunos recortes. La Misión tendrá que mantener y ampliar la ejecución de programas con menos recursos que los previstos, en condiciones de seguridad cada vez más peligrosas y en un entorno político cada vez más difícil.

VI. Observaciones

43. Las controvertidas elecciones que se celebraron en 2009 minaron la confianza en las autoridades del Afganistán y afectaron al apoyo internacional a la acción en ese país. Sin embargo, en última instancia arrojaron un resultado que era aceptable para los afganos y que respetaba las leyes y las instituciones del país. La mayor parte de los informes y análisis acerca de las elecciones se han centrado en los defectos del proceso electoral en sí. Algunos llegaron a decir que tenía tantos defectos que había condenado al fracaso el proceso de construcción del Estado. Ello

no es cierto. Lo que ha socavado el proceso electoral son las deficiencias en el proceso de construcción del Estado hasta la fecha, incluida la mentalidad de impunidad que subsiste, la insuficiencia de las fuerzas de seguridad, la corrupción, y el ritmo insuficiente del desarrollo institucional.

44. Las elecciones revelaron claramente lo que no se ha logrado aún en Afganistán. Sin embargo, y a pesar de los defectos, no hay razón para dejar de lado lo que sí se ha logrado y que ahora hay que profundizar.

45. También es importante aclarar lo que funcionó bien en el proceso electoral. Hubo fraude generalizado, pero fue detectado y las instituciones creadas por la legislación afgana para hacerle frente lo hicieron. La decisión adoptada el 6 de septiembre por la Comisión Electoral Independiente de aceptar todos los votos en el cómputo preliminar, incluso los que mostraban claras señales de ser fraudulentos, a pesar del llamamiento de mi Representante Especial a que no lo hiciera, constituyó indudablemente una falla institucional. Sin embargo, la orden que dio ulteriormente la Comisión de Quejas Electorales a la Comisión Electoral Independiente de que procediera a verificar esos votos y el hecho de que ésta última la haya cumplido rectificaron la falla. El establecimiento de una Comisión de Quejas Electorales con atribuciones suficientes, por recomendación de mi Representante Especial unos meses antes, en circunstancias de que otros proponían una estructura más débil, obedecía justamente al propósito de encarar una situación de esa índole. En el curso de la verificación, las Naciones Unidas movilizaron la pericia necesaria para prestar asistencia a la Comisión Electoral Independiente en esta compleja tarea y colaboraron estrechamente con las dos Comisiones a fin de evitar un enfrentamiento entre ellos. En el ínterin, mi Representante Especial mantuvo un constante diálogo con los principales actores políticos a fin de cerciorarse de que comprendieran plenamente el proceso y de alentarles a respetar su resultado. Lo que estaba en juego era enormemente importante para todos y, en particular, para los dos candidatos que quedaban: se trataba, en el caso del Presidente Karzai, de aceptar una segunda vuelta y, en el del Dr. Abdullah, de aceptar el resultado de un proceso que tenía defectos evidentes y que le daba motivos legítimos para impugnar.

46. Los defectos convirtieron a las elecciones en una crisis política, como ha ocurrido en otros lugares del mundo, y esa crisis política podía convertirse en una crisis constitucional, cuyos efectos habrían generado una inmensa inestabilidad política y puesto en peligro todos los esfuerzos y todos los sacrificios que se habían hecho desde el Acuerdo de Bonn. Lo precario de la situación quedó de manifiesto en un estudio publicado recientemente por la Dependencia de Investigación y Evaluación del Afganistán que, sobre la base de una encuesta levantada durante todo el proceso electoral, reveló que muchos afganos temían que el proceso culminara con una nueva guerra civil, como había ocurrido en 1992 al romperse el consenso político entre los líderes del país.

47. La solución de la crisis requirió gran habilidad diplomática por parte de todos los que intervinieron, en particular mi Representante Especial, el Senador Kerry y los miembros de la comunidad diplomática en Kabul, a los que se consultó constantemente y que aprobaron cada una de las decisiones adoptadas por mi Representante Especial y, cada uno a su manera, contribuyeron a que la crisis se resolviera. Constituye un homenaje a esa habilidad el hecho de que, al llegar la crisis a su fin, los dos candidatos expresaron su reconocimiento a mi Representante Especial y su confianza en él.

48. El proceso electoral absorbió una enorme energía política en el último semestre. Dejó de manifiesto defectos y deficiencias graves que hay que rectificar antes de que las Naciones Unidas puedan asumir una función similar de apoyo en elecciones futuras. Junto con el deterioro de la situación de seguridad, el prolongado proceso electoral contribuyó a un clima sombrío. De no corregirse las tendencias negativas, existe el peligro de que el deterioro de la situación general sea irreversible, precio que no podemos pagar.

49. Para revertir las tendencias negativas se necesita con urgencia una acción internacional más precisa y mejor coordinada en el marco de una estrategia de transición. El discurso pronunciado por el Presidente Obama el 1° de diciembre y la reunión de los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, celebrada el 4 de diciembre, representaron los primeros pasos en la formulación de esta estrategia en que se debe prestar especial atención al desarrollo de las fuerzas afganas de seguridad nacional y el traspaso gradual de las funciones de seguridad a las autoridades del país. A ello tendrán que dedicarse la Conferencia Internacional sobre el Afganistán, que se celebrará en Londres el 28 de enero, y una conferencia ulterior que tendrá lugar en Kabul. Se necesitará tanto el compromiso del Gobierno del Afganistán de instituir reformas y establecer prioridades firmes como el de la comunidad internacional de ayudar a formular programas y proporcionar recursos para llevarlos a la práctica. Ello se aplica tanto a la consolidación de las fuerzas de seguridad y de las instituciones civiles, como al desarrollo económico.

50. Nos encontramos ahora en un momento crítico. Si hemos de lograr nuestro objetivo en el Afganistán la situación no puede seguir tal como está. La unidad en la acción y una mayor atención a las prioridades fundamentales constituyen ahora un requisito *sine qua non*. Es necesario que la comunidad internacional y el Gobierno del Afganistán cambien de mentalidad; de lo contrario, las perspectivas de éxito serán aún menores.

51. Por lo tanto, insto encarecidamente tanto al Gobierno del Afganistán como a la comunidad internacional a que aprovechen de la mejor forma posible los próximos meses en un esfuerzo concertado por centrar la atención en prioridades convenidas y actuar en forma coordinada de manera de evitar el desperdicio de recursos y de lograr efectos concretos.

52. Es necesario reforzar la estructura de coordinación internacional en el Afganistán bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Si bien mi Representante Especial seguirá estando encargado en general de la coordinación de la acción civil internacional, hay que reforzar a la UNAMA con personal que tenga la experiencia necesaria y pueda participar en mejor forma en discusiones con los gobiernos y las embajadas en Kabul de los países donantes más importantes. A este respecto, mi Representante Especial considera también que la designación de un alto funcionario civil en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad serviría para coordinar mejor su acción política y en pro del desarrollo, y en particular la de los equipos provinciales de reconstrucción, de manera de cerciorarse de que se cumplan en mayor medida los planes y las prioridades del Afganistán en todas las provincias.

53. Para coordinar mejor la acción civil se está estudiando, en consulta con el Gobierno del Afganistán y con los asociados internacionales, la viabilidad de una estructura civil dedicada exclusivamente a ello. Esa estructura, de ser establecida,

debería ser presidida conjuntamente por un ministro afgano y por mi Representante Especial, con participación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, la Unión Europea, el Banco Mundial y los principales donantes.

54. Creo que la coordinación internacional, cualquiera que sea su forma, para arrojar buenos resultados debe tener una conexión apropiada con el Gobierno del Afganistán. De esta manera, una estructura de coordinación civil reforzada y dedicada exclusivamente a esa tarea, además de alentar a los principales donantes a participar más en la coordinación y a facilitar el mandato de coordinación de la UNAMA, contribuiría mejor a la tarea de traspasar gradualmente la autoridad al Gobierno de manera que sea éste quien la tenga en última instancia para la coordinación general y para el cumplimiento de sus propios programas y prioridades. Este es el principal objetivo de una estrategia de transición y cuenta con todo mi apoyo.

55. Sin perjuicio de la necesidad de un mejor marco para la coordinación, el principal obstáculo no consiste justamente en la falta de estructuras. Es resultado, en parte, de la falta de recursos suficientes pero, fundamentalmente, de la dificultad política de los países donantes para convencerse de que hay que atender a las necesidades primordiales de crear instituciones sostenibles que puedan prestar servicios al pueblo afgano y desarrollar una economía que se haga cargo gradualmente de una mayor parte de la responsabilidad por el bienestar de su pueblo. Si la comunidad internacional ha de seguir optando por sustituir capacidad nacional en lugar de crearla, el resultado será que cada uno se afianzará en su posición y, en última instancia, un fracaso.

56. Los últimos meses han sido difíciles para todos los que han tenido que enfrentar la situación en el Afganistán. Expreso mi reconocimiento a mi Representante Especial por su firme y eficaz liderazgo y a los hombres y mujeres de la UNAMA por su dedicación y empeño en un entorno difícil y peligroso.
