

Un nuevo mandato para la misión de la ONU en Afganistán

[International Crisis Group](#)



La misión de la ONU en Afganistán se renovará pronto. ¿Cómo podría el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas actualizar su lista de responsabilidades con los talibanes de nuevo en el poder? Para arrojar luz sobre esta pregunta, Ashish Pradhan y Graeme Smith, expertos de la organización International Crisis Group lo analizan.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas afronta una serie de decisiones difíciles sobre el futuro de la Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán (UNAMA en sus siglas en inglés). Su papel en Afganistán ha cobrado más importancia tras la victoria de los talibanes en agosto de 2021 y el cierre de muchas embajadas y organizaciones internacionales. La UNAMA, creada originalmente en 2002, cuando Estados Unidos derrocó el primer gobierno talibán, ha permanecido en su sitio y ha servido de enlace para el diálogo con el nuevo gobierno. Además, la misión también puede servir de “ojos y oídos” de las potencias extranjeras y los donantes sobre el terreno, vigilar la situación de los derechos humanos y coordinar el trabajo de las agencias de la ONU ante la crisis económica y humanitaria del país.

El mandato de la UNAMA termina el 17 de marzo, y los miembros del Consejo de Seguridad están de acuerdo, en general, en que la misión debe continuar de una u otra forma. Los talibanes también parecen querer que siga con su labor. Pero no está claro en qué condiciones. En el Consejo existen discrepancias de peso sobre el grado de importancia que debe dar la misión a las cuestiones de derechos humanos y sobre si debe entablar un diálogo político —no solo humanitario— con el nuevo gobierno. El secretario general de la ONU, António Guterres, ha presentado al Consejo un informe sobre Afganistán y la UNAMA, y Rusia tiene previsto

convocar una reunión de ministros del Consejo para hablar del país. El futuro de la UNAMA será probablemente un tema importante.

¿En qué consiste el mandato actual?

Se basa en la situación política que existía antes de la victoria de los talibanes en agosto. A veces se dice que es un mandato de [“árbol de Navidad”](#), porque incluye múltiples objetivos. La representante especial del secretario general para Afganistán —desde abril de 2020, [la canadiense Deborah Lyons](#)— está autorizada a dirigir y coordinar las labores civiles internacionales. En la práctica, la persona que ocupa ese puesto (junto con los miembros de su equipo) se encarga, entre otras cosas, de asesorar al gobierno afgano, promover la democracia y los derechos humanos, facilitar la construcción del Estado de derecho, fomentar la cooperación regional y conseguir que los agentes humanitarios y de desarrollo trabajen juntos.

¿Cómo se ha adaptado la UNAMA a la toma del poder por parte de los talibanes?

Se adaptó sobre la marcha, interrumpiendo actividades que ya no tenían sentido o que podrían haber resultado controvertidas en el periodo de calma nerviosa que siguió al fin de la guerra. Los equipos de [expertos electorales](#) de la ONU abandonaron los preparativos para las futuras elecciones a la presidencia y el Parlamento. Los profesionales jurídicos dejaron el trabajo que hacían con el fiscal general para informar sobre las medidas anticorrupción ([o la falta de ellas](#)). Y, lo más llamativo, los respetados equipos de observadores de derechos humanos de la UNAMA [dejaron](#) de publicar sus esperados informes sobre la protección de los civiles, que habían sido una fuente de información pública muy importante.

Algunas oficinas se paralizaron, pero otras tuvieron un volumen de actividad excepcional. La representante especial y su equipo fueron de los primeros en pedir un nuevo [modus vivendi](#) entre el gobierno controlado por los talibanes y el mundo exterior e intentaron fomentar la cooperación; en primer lugar, para abordar la crisis humanitaria y económica. El personal de la UNAMA colaboró en la elaboración de un nuevo [Marco de Compromiso Transitorio](#), seguramente el plan de ayuda humanitaria y económica más caro de la historia de la ONU, que establece los criterios para que los donantes inviertan 8.000 millones de dólares en el próximo año con el fin de evitar el derrumbe del Estado.

Tras la evacuación de numerosas embajadas, la presencia continuada de la UNAMA sobre el terreno fue esencial para resolver problemas en colaboración con las que la ONU denomina las “autoridades *de facto*”, es decir, el nuevo gobierno talibán. El personal de la misión ayudó a introducir los envíos de ayuda por los pasos fronterizos y aeropuertos y a garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios, entre otras tareas urgentes. Ahora bien, el equipo

ha sufrido un serio desgaste. Muchos empleados afganos en puestos políticamente delicados se quedaron en su casa o huyeron del país cuando los talibanes entraron en Kabul. Otros han regresado posteriormente al trabajo y, según los informes, la preocupación por la seguridad ha disminuido desde entonces, a medida que los talibanes consolidaban el poder y la violencia disminuía. Sin embargo, el hecho de que la seguridad de la misión esté en manos de los talibanes crea incómodas dudas sobre su independencia, incognitas que se plantean tanto la ONU como los Estados miembros que financian las actividades de la organización en Afganistán.



¿Qué piensan los talibanes de UNAMA?

Durante las décadas que duró la guerra, la ONU fue indispensable para la prestación de servicios básicos, y los talibanes colaboraron con ella para garantizar el acceso de la ayuda humanitaria a las zonas rurales más remotas, incluso durante su estancia anterior en el poder, en los 90. La UNAMA tiene un largo historial de reuniones con los talibanes, tanto de alto nivel como entre funcionarios de las instancias intermedias. El diálogo no se limitó a las cuestiones humanitarias, sino que también incluyó años de esfuerzos intermitentes (y al final, infructuosos) de Naciones Unidas para impulsar un proceso de paz y defender los derechos humanos, en particular reducir el número de víctimas civiles y otros daños causados por la guerra. Esos contactos entre la ONU y los talibanes han continuado con el nuevo gobierno, puesto que muchos de los funcionarios talibanes que se encargaban de la relación con las organizaciones internacionales y los gobiernos extranjeros en épocas anteriores ocupan ahora altos cargos en Kabul.

Por otra parte, los talibanes están resentidos por la continua imposición de [sanciones](#) de Naciones Unidas al grupo como colectivo y a muchos de sus líderes de forma individual, así como por la [negativa](#) de esta a aceptar al que han designado como representante permanente en Nueva York. A algunos miembros del Consejo de Seguridad les preocupa que la UNAMA exagere hasta qué punto es posible una colaboración constructiva entre el personal de la ONU y los talibanes. Los interlocutores de Crisis Group entre los talibanes dicen que hasta ahora las dos partes están trabajando bien, pero que siguen existiendo serias diferencias entre el “idealismo occidental” de la misión y el proyecto talibán de establecer su propia versión de gobierno islámico. Está por ver si esas divergencias impedirán llegar a un acuerdo pragmático.

¿Puede publicar la UNAMA informes sobre derechos humanos con los talibanes en el poder?

La UNAMA siempre ha tenido como parte importante de su mandato la promoción de los derechos humanos, que incluye informar sobre la situación de las mujeres y las niñas. Los responsables de la ONU y los diplomáticos del Consejo de Seguridad afirman que estas tareas son aún más necesarias ahora, después de que los talibanes se hayan hecho con el poder. Estos últimos cuentan con que Naciones Unidas va a hablar de derechos humanos y no se sorprenden cuando la UNAMA plantea cuestiones difíciles. Hace poco, aseguraron a los funcionarios que quieren que sigan informando y haciendo públicas sus conclusiones. A pesar de la desconfianza que les despiertan los observadores internacionales, es posible que prefieran los relatos objetivos de la ONU y otros organismos de control imparciales a los comentarios públicos de sus enemigos internos. Parecen ser conscientes de que, con el

tiempo, si esta les otorga unas calificaciones razonables en materia de derechos humanos, esa podría ser una manera de obtener mayor aceptación internacional.

No obstante, está por ver si los talibanes dirán algo sobre la renovación del mandato de la UNAMA y, en particular, sus intentos de seguir informando. En otros países, los grupos armados han bloqueado a los equipos de derechos humanos de la ONU o les han negado los visados, pero los talibanes parecen saber que esas medidas perjudicarían su intento de obtener legitimidad internacional. Es posible que los talibanes no sean el mayor obstáculo para informar sobre los derechos humanos, al menos a corto plazo, porque los desacuerdos entre los miembros del Consejo de Seguridad —de los que hablaremos más adelante— pueden limitar más la tarea. Por supuesto, si estos continúan participando en delitos como la [desaparición](#) de mujeres activistas y la UNAMA sigue presionando con sus [informes](#) y su [defensa](#) de los derechos humanos, es posible que la opinión de los talibanes al respecto se vuelva menos benigna.

¿Cuál es la principal propuesta para reconfigurar la presencia de la ONU?

El próximo informe del secretario general sobre el futuro de la UNAMA incluirá unos cambios relativamente limitados para la misión, según los interlocutores de Crisis Group. La ONU ajustaría la misión para adaptarla a las nuevas circunstancias, pero mantendría la antigua estructura, el nombre de UNAMA y la actual plantilla de entre 300 y 400 funcionarios internacionales. La misión seguiría dirigiendo la coordinación y la llegada de la ayuda humanitaria, pero se iría centrando más en estas tareas a medida que esta respuesta aumente de volumen. Asimismo, se reanudaría la presentación de informes sobre derechos humanos, en particular sobre la difícil situación de las mujeres y las minorías.

Esta estrategia de actualización supondría que en los próximos meses la UNAMA deje de destinar recursos a operaciones ya terminadas (es decir, elecciones, conversaciones de paz) y los reasigne a nuevas prioridades, como el conocimiento de la economía política afgana y el refuerzo de la coordinación entre los donantes internacionales. El actual mandato de apoyo al “gobierno” afgano se reescribiría para reflejar el nuevo enfoque de la ONU de diálogo político con las “autoridades *de facto*”. La representante especial seguiría ocupando el puesto crucial, como responsable del diálogo político con los talibanes, que incluiría presionarles para que adapten sus políticas y sus prácticas a las normas internacionales.

Una cuestión sin resolver es hasta qué punto debe concretarse el nuevo mandato. Algunos responsables de la ONU y miembros del Consejo de Seguridad se oponen a que se detallen las tareas de la misión porque podría limitar la flexibilidad diaria que necesita el equipo sobre el terreno, en una situación incierta y cambiante. Sostienen que el nuevo mandato debería

centrarse en esbozar las nuevas áreas prioritarias y dejar margen para interpretarlas.



¿Puede la misión hacer algo más para proteger la integridad de los suministros de ayuda?

Para evitar la hambruna en Afganistán se necesita una cantidad asombrosa de dinero: solo el [llamamiento](#) humanitario de la ONU, sin contar con otros tipos de ayuda, asciende a la cifra sin precedentes de 4.400 millones de dólares para 2022. Cuando los donantes piensan en ese volumen de gasto, tienen que reflexionar mucho sobre cómo reducir los riesgos. Cada vez que las organizaciones internacionales y los gobiernos donantes amplían drásticamente las

operaciones en una zona de guerra o que acaba de sufrir una guerra, existen grandes riesgos de que la ayuda acabe robada, desviada, mal utilizada o con otras consecuencias no deseadas. Hace años, la UNAMA creó una pequeña [Unidad de Gestión de Riesgos](#) que posteriormente se cerró, pero, según la nueva propuesta, ahora se reactivaría y se dotaría de más recursos. Se trata de un requisito fundamental, y hay mucho en juego: siempre es indignante que el dinero de la ayuda vaya a parar a manos equivocadas, pero, si surgiera en el futuro un escándalo sobre los talibanes y el dinero de la ayuda de países cuyos soldados lucharon en otro tiempo contra ellos, las consecuencias políticas podrían ser incendiarias.

Hasta ahora, el personal de la ONU y de las ONG asegura que los talibanes están demostrando ser mucho menos corruptos que los anteriores gobiernos afganos y los trabajadores humanitarios están llegando a zonas del país que antes eran inaccesibles. Los talibanes dicen que seguirán permitiendo el acceso a los trabajadores de las organizaciones humanitarias y de desarrollo, incluidas las mujeres. También afirman que están recaudando los derechos de aduana y otros ingresos con más eficacia que sus predecesores, con la intención de que el Estado pueda dejar poco a poco de depender de la ayuda extranjera. Todas estas afirmaciones habrá que corroborarlas una y otra vez en los próximos años.

Los donantes deben insistir en llevar a cabo su propia y rigurosa supervisión independiente, por supuesto, y algunos funcionarios veteranos han manifestado su [escepticismo](#) sobre la capacidad de la ONU para examinar los riesgos de las operaciones. Aun así, conviene crear capas adicionales de protección. Además de sus propios sistemas de rendición de cuentas, los donantes deben conceder a los equipos de la ONU que trabajan sobre el terreno la facultad de exigir responsabilidades en el día a día. Para ello sería necesaria una unidad específica —probablemente una Unidad de Gestión de Riesgos más grande de lo que se prevé en la actualidad— que sea capaz de informar a los responsables de Naciones Unidas mientras hablan con las autoridades *de facto*. Es posible que, en ocasiones, los donantes deban tomar [decisiones difíciles](#), como alejar el dinero de las zonas propensas a hacer mal uso de él o incluso retener la ayuda no esencial en caso necesario. A medida que la ayuda a Afganistán se convierta en la mayor campaña mundial de ese tipo, los donantes deberán prever un nivel de escrutinio sin precedentes para evitar despilfarros.

¿Qué piensan los miembros del Consejo de Seguridad de los cambios que se proponen?

Sigue habiendo fuertes discrepancias entre los miembros del Consejo de Seguridad sobre el compromiso internacional en Afganistán, aparte de los aspectos concretos del mandato de la UNAMA. Varios miembros europeos son partidarios de una respuesta humanitaria a gran escala y de otras medidas que refuercen el frágil Estado afgano, por temor a otra [crisis migratoria](#)

. Sin embargo, esta opinión no es unánime: Francia se opone a cualquier ayuda o intervención que pueda interpretarse como una legitimación de los talibanes. Estados Unidos se muestra reacio a levantar las restricciones a la actividad económica afgana —a pesar de que las autoridades estadounidenses reconocen que las sanciones debilitan las labores humanitarias— porque Washington considera que dichas restricciones son una de las pocas ventajas que tiene y por lo difícil de aceptar que resultaría, desde el punto de vista político, que la Casa Blanca suavizase su postura respecto a los talibanes. Hasta ahora, el acuerdo alcanzado en el Consejo de Seguridad ha consistido en declarar que los esfuerzos internacionales deben “minimizar” los beneficios para las autoridades afganas. La UNAMA tendrá la tarea de poner en práctica esa vaga orden y tratar de evitar el colapso del Estado sin ayudar tanto a los nuevos amos de Kabul que levante sospechas en Nueva York.

Cuando comiencen en el Consejo de Seguridad las negociaciones sobre la renovación del mandato, en febrero, es probable que surjan diferencias sobre la cuestión de cómo se va a arreglar la ONU para encontrar el equilibrio entre puntos de vista opuestos respecto a las relaciones con los talibanes. En este sentido, la cuestión de mantener o no las competencias políticas de UNAMA podría ser un importante escollo. Es prioritario garantizar que Naciones Unidas siga teniendo una presencia significativa y pueda llevar a cabo el diálogo cotidiano necesario para reducir el riesgo de desvío de recursos y malversación de fondos. Sin embargo, el delicado contexto político queda aún más patente con la opinión de varios miembros del Consejo de Seguridad de que la presencia y la intervención de la ONU no deben dar ninguna legitimidad a las autoridades talibanas.

También surgirán probablemente disputas sobre aspectos como el papel de la ONU en materia de derechos humanos y hasta qué punto debe ser la encargada de apretar las tuercas a los talibanes. China y Rusia se han opuesto siempre a que otras misiones de Naciones Unidas en zonas de conflicto vigilen los derechos humanos. Los demás miembros del Consejo —el contingente europeo, Estados Unidos e India— prevén una misión que vigile de cerca el comportamiento de los talibanes.

Con estas discrepancias, los miembros del Consejo —en especial Noruega, que, como “organizador” del problema de Afganistán dirige la redacción de las resoluciones del Consejo relativas a la UNAMA— tendrán que lograr delicados acuerdos y concesiones cuando el nuevo mandato de la misión empiece a englobar, cada vez más, la relación de la ONU con los talibanes.

No obstante, los miembros del Consejo deben comprender que a todos ellos les interesa una UNAMA fuerte como cauce de diálogo con los talibanes. La representante especial necesita un

fuerte apoyo en Nueva York, con un mandato y un peso político que le permita reunir a los distintos agentes externos interesados y entablar un diálogo eficaz con los talibanes. Sería peligroso que las potencias mundiales trataran de dialogar de forma unilateral con los talibanes —que los donantes occidentales, las potencias regionales, las organizaciones humanitarias y las instituciones financieras internacionales ejecutasen sus respectivas estrategias en Afganistán—, porque el desorden resultante no serviría más que para acelerar la caída imparable de la población hacia la hambruna y permitiría que las autoridades *de facto* explotasen las discrepancias. La nueva UNAMA debe ser no solo los ojos y los oídos del mundo, sino también una voz autorizada que pida cuentas a los talibanes. La representante especial debe sentirse segura para dirigir las tareas de la comunidad internacional y, de ese modo, llevar algo de orden al país tras la desordenada salida de Occidente.

El artículo original en inglés ha sido publicado en [International Crisis Group](#).

Traducción de María Luisa Rodríguez Tapia.

Fecha de creación

4 febrero, 2022