

Impunidad e insurgencia: una combinación letal en Afganistán

Norah Niland

Norah Niland trabajó en Afganistán desde 1999 hasta 2002 como representante de derechos humanos de las Naciones Unidas y, desde 2008 hasta 2010, como Directora de Derechos Humanos de la UNAMA (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán) y como Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Resumen

El hecho de que los principales encargados de la adopción de decisiones hayan optado por desconocer el grave problema de la impunidad —la ausencia de responsabilización por las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en Afganistán— ha contrariado los deseos de la gran mayoría de los afganos, con consecuencias previsiblemente devastadoras. El desencanto ocasionado por los constantes abusos de poder, sumado al creciente número de víctimas de guerra, es un elemento que contribuye significativamente a la escalada de la insurgencia. Las experiencias de los últimos nueve años ponen de relieve la urgente necesidad de abordar la cuestión estratégica de la injusticia sistémica y estructural. Mientras persista la impunidad, no es realista esperar que el conflicto armado llegue a su fin y se establezcan instituciones públicas democráticas y responsables.

La omisión de encarar la problemática de la impunidad en Afganistán causó consecuencias inmediatas y de vasto alcance, agravadas por la decisión de Estados Unidos de dar prioridad a la “guerra mundial contra el terror” y librarla con

* Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a la autora.

la ayuda de notorios señores de la guerra. En este artículo, se explica que la ausencia de límites a la impunidad ha socavado la seguridad y el bienestar de los afganos y se señala que las constantes violaciones de los derechos humanos han engrosado una larga lista de agravios, exacerbados por el creciente número de víctimas civiles y la ausencia de medidas encaminadas a responsabilizar a los presuntos perpetradores.

En Afganistán, las décadas de violencia y de privaciones, sumadas a los poco felices intentos de crear los elementos básicos para una paz sostenible —la seguridad, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la gestión pública responsable y las oportunidades económicas— han influido profundamente en la percepción de lo que los afganos consideran una “buena administración pública”. La importancia geoestratégica de Afganistán, situado en la encrucijada de Asia central, fue uno de los factores que influyeron en la complicada evolución de este país como Estado-nación. La organización de Afganistán como Estado moderno también experimentó los efectos de la cultura política afgana y sus continuas y cambiantes divisiones y alianzas, que reflejan un complejo mosaico étnico y una larga historia en cuyo transcurso los personajes influyentes han intentado concentrar, controlar o desafiar la acumulación de poder social y religioso, político o económico.

Los intentos de Afganistán de desarrollar capacidades de administración pública centralizadas, legítimas y eficaces han tropezado con numerosos obstáculos. Algunos de los factores que inhibieron ese proceso han sido la geografía, la topografía, la abrumadora pobreza, los ínfimos niveles de educación, y las tensiones entre diferentes grupos de interesados y dentro de ellos, reflejadas sobre todo en la profunda división entre el ámbito urbano y el rural. A principios del decenio de 1960, las tentativas del rey Zaher Shah de establecer un Estado-nación más abierto, incluyente, legítimo y viable fracasaron cuando, en 1973, su primo Daoud lanzó un golpe de estado, instauró un régimen de gobierno republicano e impulsó la modernización. La agitación que siguió al golpe desembocó en la invasión soviética de 1979 y en el estallido de la violencia armada que, desde entonces, viene teniendo graves consecuencias en la vida de los afganos y en la cultura política del país.

Hay opiniones muy diversas acerca de si en Afganistán ha existido alguna vez un sistema de Estado eficaz. Cuando, a mediados del decenio de 1990, hicieron su aparición los talibanes, Afganistán se transformó rápidamente en un Estado paria, lo que agravó los padecimientos de su sufrida población. La colaboración de los talibanes con los extremistas llamó la atención del mundo el 11 de septiembre de 2001, el día en que Afganistán quedó asociado con Al Qaeda y proclamado como amenaza a la paz y la seguridad mundiales. Unas semanas después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre, Estados Unidos (con el apoyo de numerosos aliados) lanzó la Operación Libertad Duradera para destruir la infraestructura de Al Qaeda, encontrar a Osama Bin Laden y eliminar el régimen talibán. Poco antes, el gobierno de Bush asignó un papel central a las Naciones Unidas al anunciar que Estados Unidos apoyaría “una transición política y un programa de reconstrucción coordinado por las Naciones Unidas en Afganistán”¹.

1 Barnett Rubin, “Crafting a constitution for Afghanistan”, en *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 3, julio de 2004, p. 6.

Rápidamente, las Naciones Unidas convocaron a numerosos afganos que, en su mayoría, ya habían constituido grupos con programas o aspiraciones políticos, y organizó una reunión en Bonn, en la que participaron, entre otros, la Alianza del Norte, que gozaba del respaldo militar y económico de Estados Unidos, y los ciudadanos afganos relacionados con el ex rey Zahir Shah, conocidos como el Grupo de Roma². Según Barnett Rubin, Representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para Afganistán y asesor de Lakhdar Brahimi, que organizó y presidió las conversaciones de Bonn, la reunión “no representaba, ni directa ni indirectamente, al pueblo afgano”³.

El Acuerdo de Bonn se concluyó con inédita presteza, en nueve días. Desde el principio, tanto este tratado como su implementación adolecieron de graves defectos. La reunión de Bonn fue dominada por una serie de notorios jefes que la mayoría de los afganos aborrecía hacía tiempo. Muchos de estos conocidos señores de la guerra venían de ser resucitados por Estados Unidos, que los reinstaló en sus anteriores dominios para que le ayudaran a librar la “guerra mundial contra el terror” lanzada el 7 de octubre de 2001. Cabe destacar que quedaron fuera de la reunión numerosos colectivos interesados, como los representantes de las víctimas de la guerra, los grupos de mujeres, los defensores de los derechos humanos y una parte importante de la comunidad pastuna, en particular los grupos asociados con los talibanes y con las tradiciones rurales.

En Bonn, no se alcanzó un acuerdo de paz que constituyese un entendimiento común sobre la futura distribución del poder entre los diferentes colectivos afganos. En el contexto afgano, el acuerdo de consolidación de la paz debería haber sido de naturaleza incluyente y su formulación tendría que haber respondido al objetivo de resolver los problemas estructurales causantes de las crisis y los conflictos. Por el contrario, el acuerdo de Bonn no hizo más que reforzar precisamente aquellas tendencias y personalidades que habían constituido las causas básicas de las décadas de conflicto armado y de la crisis de gobernanza que Afganistán necesitaba superar.

Desde el fin de la Guerra Fría, la comunidad internacional ha lanzado numerosas iniciativas relacionadas con la transición o la recuperación en situaciones posteriores a conflictos. En este proceso, las Naciones Unidas han adquirido amplia experiencia y abundantes conocimientos⁴. Habida cuenta de que las medidas “adoptadas durante la negociación de los acuerdos de paz tienen importantes repercusiones en la construcción y el desarrollo del Estado en el largo plazo y están

2 Otras dos agrupaciones, “Peshawar” y “Cyprus” [“Chipre”], así llamadas por haberse reunido en esos lugares, también tomaron parte en la reunión. Unos pocos activistas de la sociedad civil se reunieron en un cónclave paralelo, pero no tuvieron participación directa en las negociaciones de Bonn.

3 B. Rubin, nota 1 *supra*, p. 7.

4 “Decenas de funcionarios de las Naciones Unidas conocen, por experiencia propia, la desalentadora frecuencia con que los arreglos negociados vuelven a estallar en conflictos armados; se ha señalado en reiteradas ocasiones que, en casi el 50% de los casos, los países retoman el conflicto violento cinco años después de la negociación de un acuerdo de paz”. Thomas J. Biersteker, “Prospects for the UN Peacebuilding Commission”, en *Disarmament Forum*, 2007, n.º 2, p. 37. [Trad. del CICR]

estrechamente ligadas a esas actividades”⁵, parecería que, lamentablemente, las lecciones adquiridas que se aplicaron durante las negociaciones en Bonn fueron más bien escasas.

La experiencia también ha demostrado que la recuperación sostenible exige un empeño prolongado. En la situación posterior a un conflicto armado, no hay soluciones rápidas para la instauración de un sistema de estado legítimo y efectivo. Pese a ello, es esencial que el proceso de construcción de la paz que se desarrolla a continuación del alto el fuego no postergue ni obstaculice los beneficios inmediatos que trae consigo la paz, el principal de los cuales es, invariablemente, la seguridad de personas y grupos. Los procesos de paz que pretenden ayudar a los países a recuperarse de los traumas, las penurias y las causas de la guerra deben aspirar a redefinir y transformar las relaciones entre los diferentes colectivos interesados y generar nuevas formas y estructuras de organización social. Es imprescindible que los esfuerzos que se hagan para introducir cambios sociales y políticos constructivos gocen de la confianza y del compromiso de quienes más pueden beneficiarse de una transformación pacífica encaminada a crear instituciones justas, creíbles y eficaces.

El tejido que mantiene unida a la sociedad es de máxima importancia. En los entornos devastados por la guerra, hay que rediseñar y volver a hilar ese tejido a fin de evitar que el pasado se repita y ayudar a la nación a elaborar medios pacíficos para distribuir el poder, administrar los recursos y resolver las diferencias⁶. En otras palabras, los aspectos técnicos del proceso de construcción de la paz deben subordinarse a la creación de una cultura política incluyente. Las sociedades desgarradas por la guerra necesitan construir un entorno que propicie el respeto de los derechos humanos y establecer un “Estado de derecho” justo, creíble y accesible. Esos recursos son fundamentales para romper los ciclos forjados por el miedo, la violencia y las penurias.

Bonn: el error de desconocer la importancia estratégica de la impunidad

A finales de 2001, tras veinte años de conflicto armado, los afganos estaban unididad mundial invertiría en la construcción de un proceso de paz lo suficientemente sólido como para encarar las causas profundas de la violencia y resistir las amenazas de los elementos internos o externos que causaran perturbaciones. Las elevadas expectativas de los afganos tropezaron con enormes desafíos, encarnados en el proyecto de construcción del Estado que se había formulado en Bonn. El proceso de Bonn se basaba en un acuerdo alcanzado entre un puñado de políticos y ex comandantes con intereses creados y en un proceso de implementación sesgado en favor de esos mismos jerarcas. Además, Estados Unidos había priorizado el objetivo de dar caza a Al Qaeda y sus aliados afganos, aplicando para ello unas modalidades que fortalecieron a las autoridades afganas abusivas.

5 Ibid.

6 En este sentido, un ejemplo positivo es el de Nelson Mandela, que era consciente de la necesidad de cuestionar los estereotipos y convencer a sus adversarios de que la Sudáfrica posterior al apartheid podía vivir bien como la “nación del arco iris”.

Para poder avanzar, Afganistán necesitaba un marco que diera cabida a quienes propiciaban un orden nuevo, incluyente y justo y les permitiera participar e influir en el proceso de construcción del Estado. Pero, sucedió lo contrario: los afganos que favorecían el concepto de la gobernanza responsable fueron marginados y, en su mayoría, quedaron situados en la periferia de los foros decisorios. En 2009, hablando sobre la cuestión de la participación, Lakhdar Brahimi señaló:

Ahora, estamos pagando el precio del error cometido cuando todo empezó... la base popular de la administración provisional conformada en Bonn bajo la presidencia de Karzai era excesivamente exigua. Todos prometimos trabajar duro para ampliar esa base cuando regresáramos a Kabul. Desgraciadamente, se hizo muy poco⁷.

El hecho de proveer dinero, armas y apoyo político a las personas y a las estructuras de poder asociadas con graves violaciones de los derechos humanos obró en contra de quienes aspiraban a liberar al país del yugo de la violencia, la criminalidad y la pobreza generalizada. Los acuerdos destinados a llenar el vacío de poder que inevitablemente se produjo con la caída del régimen talibán, especialmente la priorización de la “guerra mundial contra el terror” por encima de la seguridad y del bienestar de la población afgana, agravaron el problema y acentuaron la sensación de inequidad.

A muchos afganos les preocupaba el hecho de que proporcionar armas y financiar a los hombres violentos y “legitimarlos” a través del proceso de Bonn frustraría los esfuerzos por poner fin a la violencia y obstaculizaría la materialización de un verdadero proceso de reconciliación, que sólo podía cristalizar a través del verdadero compromiso con los derechos humanos y de una sociedad regida por el estado de derecho. Diversos estudios reflejan tanto la abrumadora preocupación de los afganos con la inseguridad como su opinión generalizada de que había que encarar las causas profundas de la violencia para romper con las tendencias del pasado y desarrollar un sistema de gobernanza distinto.

7 Barbara Crossette, “Lakhdar Brahimi: Afghanistan’s future”, en *The Nation*, Nueva York, 23 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.thenation.com/article/lakhdar-brahimi-afghanistans-future> (consultado el 29 de octubre de 2010).

Puntos de vista de los afganos y preocupación por la inseguridad y la injusticia

El colapso del régimen talibán y las promesas contenidas en el proyecto de construcción del Estado formulado en Bonn convencieron a muchos afganos de que la paz estaba al alcance de la mano. Las respuestas a una encuesta realizada en 2002 reflejaban la gran esperanza de alcanzar días mejores, aunque muchos afganos seguían preocupados con respecto a la distribución del poder y los abusos cometidos en su ejercicio. “La gente está cansada de la guerra y la violencia. Los afganos están preparados para comprometerse con los derechos humanos y dejar de lado las armas, pero los dirigentes no los dejan. Ésta es una tarea para las Naciones Unidas”, dijo un refugiado ansioso por regresar a su hogar.⁸

Según una encuesta realizada en 2003 por una coalición de ONG afganas e internacionales, la mayor preocupación se relacionaba con la seguridad: los participantes “hablaban constantemente del desgaste causado por los largos años de guerra y de los efectos negativos que el conflicto había tenido en sus vidas”⁹. Los afganos expresaron su preocupación con respecto a “las amenazas para la paz a largo plazo, en particular... la impunidad de los comandantes y los señores de la guerra”¹⁰. Con respecto a la necesidad de justicia, una mujer del norte de Afganistán dijo: “Los tribunales no resuelven nuestros problemas adecuadamente debido a la corrupción y al poder de los hombres armados”¹¹.

“Llamamiento a la justicia”, una extensa encuesta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán realizada en treinta y dos de las treinta y cuatro provincias de Afganistán, capta las percepciones y opiniones de un amplio sector de la sociedad afgana. Los encuestados criticaron el papel de la comunidad internacional, señalando que “si hubiese encarado seriamente la cuestión de la injusticia, hoy los problemas de seguridad estarían resueltos”¹². La mayoría de los participantes señaló la seguridad como la preocupación más urgente, que en muchos casos se vinculó con cuestiones relativas a la justicia. Una mujer en Afganistán oriental dijo que “la justicia es muy importante, pero la seguridad y la justicia son cuestiones estrechamente ligadas entre sí”¹³.

En 2009, Oxfam evaluó las percepciones de los afganos con respecto al costo de la guerra y concluyó que la persistencia de la inseguridad y la impunidad causaba un desaliento generalizado entre los afganos. Una mujer en Dai Kundi subrayó que el gobierno debía “empezar a prestar atención a su pueblo”; muchos entrevistados se refirieron a la necesidad de introducir mecanismos de responsabilización y señalaron que el gobierno “no debía designar a señores de la guerra”¹⁴.

8 Centro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Human Rights and Reconstruction in Afghanistan*, Nueva York, mayo de 2002, p. 1.

9 The Human Rights Research and Advocacy Consortium, *Speaking Out: Afghan Opinions on Rights and Responsibilities*, Kabul, noviembre de 2003, p. 8.

10 *Ibíd.*, p. 16.

11 *Ibíd.*, p. 30.

12 Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, *A Call for Justice: A National Consultation on Past Human Rights Violations in Afghanistan*, Kabul, enero de 2005, p. 13.

13 *Ibíd.*, p. 17.

14 Oxfam, *The Cost of War: Afghan Experiences of Conflict, 1978–2009*, Kabul, 2009, p. 26.

Cabe destacar que el Acuerdo de Bonn no abordó el crucial problema de la impunidad y eludió la necesidad de instaurar la responsabilización. Un grupo de mercaderes del poder, responsables de actos que podrían tipificarse como crímenes de guerra, era contrario a la idea de saldar sus deudas con el pasado. En la última sesión de las negociaciones de Bonn, se eliminó un proyecto de párrafo cuyo objetivo era excluir toda amnistía por los crímenes de guerra. En los hechos, esa eliminación implicó el establecimiento de una amnistía *de facto*, lo que hizo extremadamente difícil luchar contra la impunidad y evitar que el poder fuera usurpado por personas conocidas como perpetradoras de actos infames. En 2007, Lakhdar Brahimi, reflexionando sobre Bonn, concluyó que el proceso había sido deficiente, ya que el acuerdo global no se había basado en un auténtico proceso de reconciliación que hubiera permitido a los afganos encarar las prácticas de abuso profundamente arraigadas en el país¹⁵.

Luz verde a la impunidad

El Acuerdo de Bonn decepcionó a muchos afganos, perturbados por el mensaje que transmitía con respecto a la impunidad. Con el tiempo, la luz verde a la impunidad se ha transformado en rutina. Por ejemplo, esta práctica se ha visto reforzada en las numerosas conferencias internacionales celebradas con respecto a Afganistán, en las cuales se ha convalidado y reforzado el *status quo* creado en Bonn. Las medidas concretas que se necesitaban para efectuar la transición de estructuras de poder abusivas a sistemas en los que nadie estuviera por encima de la ley nunca se materializaron.

Durante los primeros meses, la administración provisional encabezada por Karzai afrontó numerosos desafíos, en particular las bien documentadas violaciones de los derechos humanos que se cometían en la zona norte de Afganistán, dominada por un grupo de comandantes locales. Debido a la abrupta desaparición del régimen talibán, las comunidades pastunas, que forman parte de un mosaico étnico originario de la zona norte del país, de pronto se encontraron en una posición sumamente vulnerable a los ataques, debido al surgimiento de nuevas estructuras de poder. En marcado contraste con el período en el que el régimen talibán gobernaba atrincherado en Kabul, las Naciones Unidas se mostraron reacias a plantear el tema de las violaciones de los derechos humanos, incluso cuando los afganos que integraban el nuevo gobierno solicitaron que la ONU ejerciera su autoridad moral para ayudar a contrarrestar esos actos de violencia¹⁶. El silencio de las Naciones Unidas sobre las violaciones de los derechos humanos se transformó, por un tiempo, en la práctica habitual en Kabul.

En el último informe del secretario general de las Naciones Unidas (6 de diciembre de 2001) antes del establecimiento de la Misión de Asistencia de las

15 Lakhdar Brahimi, "State building in crisis and post-conflict countries", contribución al Séptimo Foro Global sobre Reinención del Gobierno: Fomento de la confianza en el gobierno, Viena, Austria, 26-29 de junio de 2007, p. 13.

16 Norah Niland, "Justice postponed: the marginalization of human rights in Afghanistan", en Antonio Donini, Norah Niland y Karen Wermester (eds.), *Nation-Building Unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 2004, p. 75.

Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA, por sus siglas en inglés), se puso de relieve la urgente necesidad de encarar las cuestiones relativas a la protección y se señaló que existía la intención de fortalecer su capacidad global en este sentido¹⁷. Sin embargo, en el siguiente informe (correspondiente a marzo de 2002) apenas si se mencionaba la situación de los derechos humanos. Cabe señalar que en ese informe tampoco se hacía referencia a la crisis de protección que tenía lugar en la parte norte de Afganistán¹⁸.

La resolución 1401 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (marzo de 2002), que creó la misión de la ONU y señaló la importancia de su papel en la implementación del proceso de Bonn, no contenía mención alguna de los derechos humanos. A principios de 2002, las Naciones Unidas optaron por un modelo integrado de construcción de la paz, en consonancia con el “Informe Brahimi”¹⁹. Este modelo reflejaba la presunción de que el sistema más adecuado para la construcción de la paz debía basarse en un enfoque “coherente” o “integrado”, que permitiera optimizar las sinergias entre las diferentes intervenciones. Sin embargo, “las funciones de protección de los derechos humanos y de la protección humanitaria se restringieron y se transfirieron al ala política de la misión”²⁰. Como resultado de ello, las preocupaciones relativas a los derechos humanos quedaron marginadas y subordinadas a un programa de consolidación de la paz que era indiferente a la crisis de la justicia y a las aspiraciones de la enorme mayoría de los afganos²¹.

17 *Informe del Secretario General sobre la situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, 6 de diciembre de 2001, documento A/56/681-S/2001/1157 de las Naciones Unidas. A mediados de 2001, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas decidió incorporar personal especializado en protección, que comenzó a llegar a finales de 2001. Sin embargo, esas personas fueron posteriormente absorbidas por la UNAMA, que no atribuía prioridad alguna a las cuestiones relacionadas con la protección de la población civil y que integraba a los funcionarios de derechos humanos en el equipo político.

18 *Informe del Secretario General sobre la situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, 18 de marzo de 2002, documento A/56/875-S/2002/278 de las Naciones Unidas. Las organizaciones humanitarias, preocupadas por los ataques dirigidos contra los pastunes, por la entrega de armas a las personas internamente desplazadas, por los abusos cometidos contra las personas desplazadas y por los enfrentamientos entre facciones, habían producido informes bien documentados en los que también se hacía referencia al papel del general Dostum, un personaje influyente en la región que regresó a Mazar a finales de 2001. Karzai envió un grupo ministerial a investigar la situación; más tarde, el grupo solicitó al personal de alto nivel de la UNAMA, en particular al Representante especial adjunto del secretario general, que se pronunciara acerca de las violaciones de los derechos humanos y advirtiera de que no se tolerarían las actividades de los señores de la guerra ni la impunidad. Sin embargo, la UNAMA opinaba que éstas eran cuestiones internas que debían ser resueltas por los propios afganos. V. N. Niland, nota 16 *supra*, p. 75.

19 En 2000, el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, puso en marcha una revisión de las operaciones de paz de la ONU con miras a preparar recomendaciones para mejorar las iniciativas relacionadas con la paz. Este grupo, presidido por el embajador Lakhdar Brahimi, produjo el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* (más conocido como el “Informe Brahimi”), del 21 de agosto de 2000, documento A/55/305-S/2000/809 de las Naciones Unidas.

20 Alex Costy, “The dilemma of humanitarianism”, en A. Donini, N. Niland y K. Wermester, nota 16 *supra*, p. 148.

21 Human Rights Watch exhortó a la UNAMA a que fortaleciera los mecanismos de supervisión de los derechos humanos y diera a conocer los problemas relativos a los derechos humanos, señalando que los señores de la guerra eran responsables de muchas de las dificultades que frustraban la aplicación efectiva del Acuerdo de Bonn, pero que la comunidad internacional también tenía su parte de culpa por no ayudar a los afganos que “se esforzaban por que el acuerdo tuviera buenos resultados”. Human Rights Watch, *Afghanistan's Bonn Agreement One Year Later*, Nueva York, 2002.

La Loya Jirga de Emergencia establecida en junio de 2002 no hizo sino agravar los errores del Acuerdo de Bonn. Su objetivo declarado, enunciado en el Acuerdo de Bonn, era crear una administración provisional representativa y de base amplia, que preparase el camino para el establecimiento de un nuevo sistema de Estado. En este marco, se reformaría la constitución y, en octubre de 2004, se celebrarían las elecciones presidenciales. Se hizo todo lo posible por establecer una Jirga representativa, pero esos esfuerzos se vieron frustrados por actos intimidatorios que distorsionaron el proceso de selección. Bajo la mirada de las Naciones Unidas, la Jirga fue tomada por asalto por conocidos señores de la guerra; en flagrante violación de los procedimientos establecidos, se permitió la participación de personas que no reunían las condiciones necesarias o que no habían sido seleccionadas²². La composición del gobierno provisional no se decidió mediante una votación transparente sino en negociaciones celebradas a puertas cerradas, y muchos participantes legítimos expresaron profunda decepción con el proceso en general y sus resultados²³.

La Loya Jirga de Emergencia demostró que la comunidad internacional estaba más interesada en tranquilizar a unos individuos ampliamente detestados, que habían amasado poder a través del caño de un fusil, que en hacerles frente. En una entrevista realizada durante la Jirga, el presidente Karzai opinó que los señores de la guerra debían ser aceptados y “legitimados”, y añadió: “Por ahora, la justicia es un lujo; no debemos perder la paz por alcanzar la justicia”²⁴. Pese a la preocupación y la alarma generalizadas entre los afganos a causa de la manipulación y distorsión del proceso de la Jirga, el señor Brahimi señaló al poco tiempo que, en política, “hay que optar” y añadió que “nuestra responsabilidad hacia los vivos ha de prevalecer sobre la responsabilidad hacia los muertos”²⁵.

La institucionalización de las estructuras, políticas y prácticas de poder abusivas ha sido uno de los rasgos que definieron el proceso de construcción del Estado impulsado por Bonn. La promoción *de facto* de la impunidad es una de las principales razones por las que la posibilidad de la paz en Afganistán dejó de ser una perspectiva realista. La transición inversa actualmente en curso, sumada al crecimiento de la inestabilidad y la insurgencia, puede atribuirse, en parte, a las miopes políticas que priorizaron la “guerra mundial contra el terror” por encima de la construcción del Estado de derecho y de una estructura estatal viable. Esa misma estrechez de miras llevó a desconocer no sólo la importancia de la impunidad y de

22 Hubo otros que también “participaron en violación de los procedimientos de la *loya jirga*; entre ellos figuraban Gul Agha Sherzai, gobernador de Kandahar; Haji Abdul Qadir, gobernador de Nangahar; e Ismail Khan. Zalmay Khalilzad, enviado especial de Estados Unidos a Afganistán, y Lakhdar Brahimi, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas, presionaron a la comisión de la *loya jirga* afgana para que permitiese la participación de los gobernadores regionales y los comandantes militares”. Human Rights Watch, *World Report 2003*, p. 192, disponible en: <http://www.hrw.org/wr2k3/asia1.html> (consultado el 21 de diciembre de 2010).

23 *Ibid.*

24 Lyse Doucet, entrevista con Hamid Karzai, *BBC HardTalk programme*, Kabul, 14 de junio de 2002.

25 Transcripción de la conferencia de prensa del Representante especial del secretario general para Afganistán, Lakhdar Brahimi, Kabul, 27 de agosto de 2002, disponible en: <http://www.un.org/apps/news/infocusnews.asp?NewsID=212&SID=1> (consultada el 29 de octubre de 2010).

las constantes violaciones de los derechos humanos sino también el mensaje que de ello se desprendería tanto para los perpetradores como para los defensores de la responsabilización.

Se percibió que la misión de la ONU consideraba a los derechos humanos “una distracción o una amenaza a la prioridad más importante, que era la seguridad”, y que temía ofender a los violadores de derechos humanos “que eran piezas fundamentales del Acuerdo de Bonn y cuya cooperación se consideraba vital para el proceso político”²⁶. En 2003, el personal de la misión de las Naciones Unidas opinaba que “los observadores de los derechos humanos no son útiles cuando no hay una autoridad estatal que haga respetar las obligaciones en materia de derechos humanos”²⁷. Lógicamente, en el contexto que siguió al Acuerdo de Bonn, tendría que haber sido obvio que la construcción del Estado requería un contexto de estabilidad y que las violaciones de los derechos humanos eran un factor clave que generaba desestabilización y erosionaba la autoridad del Estado. No existe caso alguno en que se haya construido un Estado soberano sobre la base de la impunidad. La legitimidad de un Estado sólo existe en la medida en que éste goce de la confianza del pueblo al cual, en principio, está destinado a servir.

Más allá de Afganistán, a nivel internacional, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas no pudieron influir en los miopes programas políticos que se aplicaban en Kabul y en otras capitales. Los Relatores Especiales de la ONU presentaron informes y recomendaciones útiles. En particular, Asma Jahangir, encargada del tema de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, en 2003 llamó a crear una comisión que investigase las matanzas en Afganistán. Presionada por el gobierno de Bush, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas rechazó la propuesta²⁸.

Sólo tras finalizar su misión en Afganistán, el señor Brahimi concluyó que, en ausencia de instituciones fuertes que encarnen el estado de derecho, “los derechos humanos seguirán siendo un concepto elusivo y quedarán confinados en la esfera de la alta retórica internacional, sin hacerse realidad”. Añadió que, en Afganistán, “el proceso de reforma del sistema judicial fue, en gran medida, desatendido, y debo confesar que yo, personalmente, soy en gran parte responsable de esa omisión”²⁹.

La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán finalmente cambió su postura en relación con los derechos humanos y estableció una capacidad especializada en todo el territorio del país que mejoró su capacidad de impulsar y apoyar las actividades de promoción del respeto de esos derechos. Sin embargo,

26 Rama Mani, *Ending Impunity and Building Justice in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul, diciembre de 2003, p. 14.

27 *Ibid.*

28 Archivo personal de la autora. V. también Patricia Gossman, “The past as present: war crimes, impunity and the rule of law”, artículo presentado en el simposio “State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan”, 30 de mayo–1º de junio de 2003, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres y Universidad de Bonn, p. 1.

29 L. Brahimi, nota 15 *supra*, p. 15.

las Naciones Unidas no han podido movilizar la voluntad política necesaria de sus Estados miembros para encarar la cuestión de la impunidad.

Pese a las enormes limitaciones que afrontaban, los organismos de derechos humanos en Afganistán han hecho grandes avances en los últimos años, haciendo sentir su presencia. Los costos humanos y las consecuencias para la seguridad que genera el menoscabo del respeto de las normas fundamentales han sido objeto de amplia atención y debate. Una consulta realizada en 2004 por la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán a nivel nacional, titulada “Llamamiento a la justicia”, determinó que más del 75% de los afganos consideraba que se necesitaba implementar procesos de responsabilización para poner fin a una larga historia de violencia³⁰. Esta consulta, que supuso un progreso extraordinario, dio lugar a la elaboración de un “Plan de acción para la paz, la justicia y la reconciliación”, adoptado por el gobierno y anunciado oficialmente por el presidente Karzai en diciembre de 2006. Sin embargo, en los hechos, este plan no logró ningún avance: fuera de los círculos de derechos humanos, poca es la atención que se le presta.

Más allá de los círculos políticos afganos, la mayoría de las expresiones de preocupación con respecto a los derechos humanos por parte de quienes, literal y metafóricamente, empuñan el poder en Afganistán, no han pasado de lo retórico. Estados Unidos y sus aliados se han contentado con proporcionar apoyo técnico para fortalecer las instituciones y capacidades de derechos humanos afganas mientras, simultáneamente, utilizan su fuerza política para respaldar a personas, políticas y prácticas que infringen los principios más elementales de los derechos humanos. En lo que respecta a la cuestión específica de la impunidad, los socios de Afganistán no han aportado ninguna solución sino que, más bien, han sido parte del problema.

A principios de 2010, se supo que las autoridades afganas habían adoptado una ley de amnistía general para las violaciones graves de los derechos humanos, negando en forma efectiva a las víctimas la posibilidad de acceder a la justicia y la reparación³¹. Además, esa ley reforzó el mensaje de que los perpetradores poderosos gozaban de inmunidad frente al enjuiciamiento. Cuando la Ley de Amnistía salió a la luz, fue saludada con un silencio atronador; sólo los organismos de derechos humanos y las Naciones Unidas plantearon públicamente sus preocupaciones, lo que indica que la opción preferida de los colaboradores externos de Afganistán sigue siendo el rédito político³². La constante luz verde a la impunidad reduce las perspectivas de alcanzar una alternativa tanto a la violencia estructural como a la violencia armada, los principales factores que alimentan la insurgencia³³.

30 Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, nota 12 *supra*, p. 17.

31 Archivo personal de la autora.

32 *Ibid.* V. también Jonathon Burch, “U.N. calls for repeal of Afghan amnesty law”, en *Reuters*, 25 de marzo de 2010.

33 El término “violencia estructural” se refiere a las causas subyacentes de un conflicto o a las líneas de falla en una sociedad, que “normalizan” situaciones negativas como la discriminación o la exclusión. La violencia estructural se ha descrito como “las condiciones socioeconómicas profundamente enraizadas que causan pobreza, exclusión y desigualdad”: Paul Farmer, *Pathologies of Power: Health, Human Rights, and the New War on the Poor*, University of California Press, Berkeley, 2003, p. 40.

Injusticia y distanciamiento

El pueblo afgano posee un innato sentido de justicia³⁴. Tradicionalmente, lo mínimo que los afganos esperaban de sus gobernantes era que fueran buenos musulmanes, presidieran un orden justo y garantizaran la seguridad. Teniendo en cuenta este patrón de conducta, el proyecto de construcción del Estado en Afganistán tendría que haber sido revisado y corregido después de la Loya Jirga de emergencia. Lakhdar Brahimi, uno de los principales arquitectos del Acuerdo de Bonn, aconsejó efectuar esa revisión a mediados de 2003, pero “nadie escuchaba” y además, en esos momentos, la atención de Estados Unidos estaba centrada en Irak³⁵.

Mientras tanto, para 2003, los afganos más privados de sus derechos — quienes, en principio, tendrían que haber desempeñado un papel importante en los esfuerzos por instaurar una paz duradera— tenían una creciente lista de agravios, que fueron mayormente ignorados. Hubo escasas manifestaciones de solidaridad y de preocupación en respuesta a la ansiedad de los afganos causada por la impunidad, la inseguridad y la criminalidad y por la forma en que estos factores vinculados entre sí alimentaban un creciente sentimiento de injusticia y de distanciamiento del Estado.

La seguridad o, mejor dicho, su falta, era el principal motivo de preocupación de los afganos, que expresaban con énfasis esta inquietud siempre que tenían la oportunidad de dar a conocer sus opiniones. Para los afganos, la seguridad significa estar a salvo de daños físicos directos. La seguridad también significa estar libre de prácticas abusivas y predatorias. Esto se aplica en particular a los abusos sistémicos, que son el origen de la marginación política o económica que afecta a individuos o a grupos particulares. Las amenazas a la dignidad y al sentido del honor y la integridad personales también son motivo de preocupación, como lo son los actos de intimidación o de discriminación.

Las injusticias y las quejas abarcan desde la incautación de tierras de propiedad privada y los sobornos para conseguir servicios públicos, hasta la erradicación selectiva de cultivos de amapolas que favorece a unos y perjudica a otros. La manipulación y la marginación que causan desventajas políticas y económicas a determinadas tribus dan lugar a una fuerte sensación de agravio³⁶. La detención arbitraria, especialmente

34 En una encuesta realizada por la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán se concluyó que “los afganos consideran que la justicia es un medio global que permite mejorar aspectos concretos de la vida. Para muchos, la justicia también entrañaba el respeto de los derechos humanos básicos, en particular la libertad de expresión, la libertad de participar en las elecciones y la eliminación de la discriminación basada en la raza, el idioma y el género. Otros también vinculaban la justicia con la promoción de la igualdad económica”. Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, nota 12 *supra*, p. 14.

35 B. Crosse, nota 7 *supra*.

36 En ciertas ocasiones, el hecho de manipular, inventar o agravar diferencias tribales ha tenido consecuencias sumamente destructivas y letales. Según el estudio encargado por el general Stanley McChrystal, ex comandante de la ISAF y de las tropas estadounidenses en Afganistán, que constituyó el fundamento de su doctrina contra la insurgencia, los talibanes “sistemáticamente apoyan a las tribus o grupos más débiles, marginados o amenazados”. Evaluación inicial de COMISAF (información desclasificada), 30 de agosto de 2009, pp. 2–7, disponible en: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140 (consultado el 29 de octubre de 2010).

la relacionada con el conflicto, genera consternación y tristeza; los comandantes poderosos y los que tienen agravios contra algunas personas pueden manipular los sistemas disfuncionales para hacer encarcelar a sus rivales³⁷.

La corrupción es un mal generalizado: actualmente, Afganistán ocupa el segundo lugar entre los países más corruptos del mundo, después de Somalia. Los ejemplos de casos de corrupción van desde “cargos públicos que se venden y la justicia que se compra, hasta sobornos cotidianos a cambio de servicios básicos”³⁸. En 2009, los afganos pagaron casi 1.000 millones de dólares en sobornos, lo que indica que, en comparación con 2007, la corrupción en el país se había duplicado³⁹. Un ejemplo que ilustra esta situación es la destitución, en 2010, del fiscal adjunto Fazel Ahmad Faqiryar, poco tiempo después de que intentara procesar a un miembro de alto nivel del entorno del presidente Karzai. Como dijo el señor Faqiryar, en Afganistán, la ley “es sólo para los pobres”⁴⁰. Podría haber añadido que la ley es sólo para quienes carecen de contactos importantes.

El fraude generalizado (que causó la anulación de un tercio de los votos) y el aumento de la violencia en las elecciones presidenciales de 2009⁴¹ causaron el desprestigio de la democracia. La situación se agravó cuando, un año después, una crisis financiera que amenazó con causar el colapso del Banco de Kabul reveló que éste había invertido millones en la campaña por la reelección de Karzai: dos de los

37 En un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005, se determinó que “el 76 por ciento de las personas entrevistadas” consideraban que el sistema judicial era “la institución más corrupta del país”. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano Nacional del Afganistán, 2007: Un puente entre la modernidad y la tradición: El estado de derecho y la búsqueda de la justicia*, Kabul, 2007, p. 61. En el estudio *Cost of War* de Oxfam (nota 14 *supra*) se señaló que casi el 30 por ciento de los entrevistados “indicaron que uno o más familiares habían sido encarcelados en algún momento desde 1979” (p. 16). Según el informe de Integrity Watch Afghanistan (julio de 2010), los afganos opinaban que las dos instituciones más corruptas del país eran el sistema judicial y la policía. Integrity Watch Afghanistan, *Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: A National Survey 2010*, Kabul, p. 11.

38 Con referencia al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente por Transparency International (noviembre de 2009), Al Jazeera señaló que la corrupción a nivel del gobierno, “sumada al auge del comercio de opio, también vinculado con la corrupción, contribuye a reducir el IPC del país”. Al Jazeera, “Afghanistan corruption ‘worsening’”, Transparency International ranks country second-worst for public sector corruption”, 17 de noviembre de 2009. V. también el Índice de Percepción de la Corrupción anual de Transparency International (noviembre de 2009), disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table (consultado el 29 de noviembre de 2010).

39 Un estudio de Integrity Watch sobre Afganistán determinó que el valor medio de los sobornos pagados en 2009 ascendía a 156 dólares. El estudio demostró que casi un tercio de los funcionarios públicos se habían visto obligados a pagar un soborno para obtener un servicio público, mientras que el 13 por ciento de los hogares había pagado sobornos para conseguir fuentes de ingresos. Integrity Watch Afghanistan, nota 37 *supra*, pp. 10 y 12.

40 Dexter Filkins, “Inside Corrupt-istan: a loss of faith in leaders”, en *New York Times*, 4 de septiembre de 2010.

41 “El hecho de que se permitiera la participación de candidatos con historiales problemáticos y antecedentes de abusos ayudó a socavar el proceso democrático y la propia idea de la democracia; en este estudio sobre las percepciones locales, se concluyó que las observaciones positivas formuladas por las Naciones Unidas pese al fraude generalizado ‘parecen haber generado un sentimiento de decepción con respecto al proceso político global y a la independencia de las Naciones Unidas’”. Marika Theros y Iavor Rangelow, “Field notes from Afghanistan: perceptions of insecurity and conflict dynamics”, documento de trabajo 01/2010, Escuela de Economía de Londres, abril de 2010, p. 5.

accionistas más importantes del banco son hermanos del presidente Karzai y de su vicepresidente, el mariscal Fahim⁴².

Aunque se han logrado algunos avances, la situación de las mujeres y las niñas sigue siendo precaria. Los prejuicios profundamente arraigados y la discriminación son agravados por la violencia doméstica y de otros tipos, en particular las agresiones sexuales y los actos de intimidación destinados a impedir que las mujeres trabajen fuera del hogar. Algunos violadores y traficantes de drogas condenados han obtenido el perdón presidencial⁴³.

Las injusticias están estrechamente relacionadas con la pobreza y la indefensión, así como con la incapacidad de muchos afganos de llevar una vida digna. Los afganos padecen algunos de los peores indicadores socioeconómicos del mundo: la esperanza de vida de las mujeres no supera los 44 años. Las penurias vinculadas con la extrema pobreza generalizada empeoran al compararlas con las ganancias de 2.000 millones de dólares que recauda la industria de la seguridad privada por ayudar a mantener las líneas de suministro de las fuerzas militares extranjeras. Las empresas de seguridad privadas prosperan con la criminalidad y la inseguridad y constituyen uno de los principales factores de desestabilización, a causa de las rivalidades y los juegos de poder que despliegan en procura de contratos lucrativos. Esas empresas suelen constituir los feudos de comandantes facinerosos que cobraron preeminencia en anteriores épocas de conflicto⁴⁴. A salvo de enjuiciamientos, se han aficionado a la impunidad. Ésta constituye un factor que genera y agrava una cultura política cada vez más divisiva, predatoria y violenta.

Según un estudio efectuado por el Congreso de Estados Unidos, “los señores de la guerra prosperan en el vacío de autoridad gubernamental y sus intereses se oponen por completo a los objetivos de Estados Unidos de construir un gobierno afgano fuerte”⁴⁵. Tal vez el presidente Karzai coincide con esta opinión y está preocupado por el creciente número de estructuras de poder que rivalizan

42 Adam B. Ellick, “Karzai family political ties shielded bank in Afghanistan”, en *New York Times*, 7 de septiembre de 2010. En el mismo artículo, se señala que “el general Fahim también está sospechado de participar en violaciones graves de los derechos humanos durante el decenio de 1990, según varios grupos defensores de los derechos humanos. En particular, era uno de los principales comandantes durante la masacre de Ashfar perpetrada en Kabul en 1992, en la que fueron violados y asesinados unos 800 miembros de la etnia hazara”.

43 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y UNAMA, *Silence is Violence: End the Abuse of Women in Afghanistan*, Kabul, 8 de julio de 2009, p. 23. En este informe se describen incontables sufrimientos y se recapitulan los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales afganas y de otros organismos por superar la discriminación profundamente arraigada contra las mujeres y las niñas.

44 Una investigación realizada por el Subcomité de Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes de Estados Unidos concluyó que los actores principales son “señores de la guerra, hombres fuertes, comandantes y líderes de las milicias que rivalizan con el gobierno central afgano para obtener poder y autoridad”. Dexter Filkins, “US said to fund Afghan warlords to protect convoys”, en *New York Times*, 21 de junio de 2010. V. también *WARLORD, INC: Extortion and Corruption Along the US Supply Chain in Afghanistan*, informe del bloque mayoritario del Subcomité de Seguridad Nacional y Asuntos Externos presidido por el diputado John F. Tierney, Cámara de Representantes de Estados Unidos, junio de 2010, pp. 1-2.

45 D. Filkins, nota 44 *supra*.

con su propio gobierno. En agosto de 2010, anunció que se proponía cerrar las empresas de seguridad privadas porque “no trabajan en beneficio de los intereses nacionales de Afganistán”⁴⁶. El presidente Karzai ha señalado reiteradamente que la corrupción en Afganistán no es nada en comparación con la de los extranjeros, cuyos presupuestos exceden sobradamente la disponibilidad de fondos de las autoridades y de los particulares afganos.

En un informe sobre derechos humanos de las Naciones Unidas se señaló que “numerosos afganos se sienten cada vez más decepcionados y desalentados porque perciben que el pacto entre el pueblo, el Gobierno y sus asociados internacionales no ha tenido resultados adecuados ni aun en los aspectos más básicos como la seguridad, la justicia, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la perspectiva de un futuro mejor”⁴⁷. La desilusión causada por la incapacidad del Estado de cumplir con sus obligaciones básicas de seguridad y justicia ha calado profundamente en el pueblo afgano. La decepción y el rechazo generados por el régimen de Karzai y sus partidarios internacionales constituyen un poderoso incentivo para la creciente insurgencia, que asume cada vez más las características de una guerra civil. A medida que el poder y el clientelismo se concentran en manos de unos pocos, los afganos se ven obligados a optar entre el modelo de gobernanza de Karzai y el de la oposición armada.

Numerosos estudios recientes han demostrado que la injusticia es una de las principales causas del distanciamiento y de la creciente insatisfacción con el gobierno, cuya supervivencia depende en gran medida de la comunidad internacional. En una investigación que incluyó unas 500 entrevistas, se concluyó que los afganos consideran que el carácter corrupto e injusto del gobierno es una de las principales razones de la insurgencia. En palabras de un anciano tribal en el sudeste del país:

“La falta de clínicas, escuelas y carreteras no es el problema. El problema principal es que no tenemos un buen gobierno... La distancia entre el pueblo y el gobierno es cada vez mayor, y ésta es la causa básica del deterioro de la seguridad”⁴⁸.

Según un estudio encargado por el general Stanley McChrystal, ex comandante de las fuerzas de la ISAF y de Estados Unidos en Afganistán, los talibanes nombraban defensores del pueblo “para investigar los abusos de poder entre sus propios cuadros y expulsar a los que se hallaba culpables”⁴⁹.

En un estudio realizado en Kandahar, centro de la insurgencia y feudo de los talibanes, se llegó a la conclusión de que la población “ve al gobierno como una oligarquía excluyente, dedicada a su propio enriquecimiento y estrechamente

46 Associated Press, “Karzai: shutter private security companies”, Kabul, 7 de agosto de 2010.

47 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La dimensión de derechos humanos de la pobreza en el Afganistán*, Kabul, marzo de 2010, p. 20.

48 Andrew Wilder y Stuart Gordon, “Money can’t buy America love”, en *Foreign Policy*, 1º de diciembre de 2009.

49 Evaluación inicial de COMISAF, nota 36 *supra*.

vinculada con la coalición internacional. Los talibanes aprovechan y atizan el descontento con el gobierno⁵⁰. Una encuesta realizada por el Departamento de Desarrollo Internacional de Gran Bretaña determinó que “el hecho de que el Estado no logre proporcionar seguridad y justicia” y “la imagen del gobierno como entidad corrupta y parcial” constituyen factores influyentes que alimentan la insurgencia⁵¹.

Tanto la injusticia alimentada por la impunidad como la inseguridad que de ella deriva favorecen a la oposición armada, sobre todo a los talibanes⁵². Los talibanes no son bien vistos a causa de sus políticas severas y represivas; sin embargo, el rigor que aplican para combatir la criminalidad y su capacidad de imponer el orden basándose en su interpretación de la Sharia les han ayudado a recuperar el terreno perdido, sobre todo en las zonas pastunes⁵³. En las zonas controladas o dominadas por los talibanes, una de sus primeras prioridades es imponer su estilo de justicia y, en particular, su rol en la resolución local de las disputas. Un miembro del equipo de reconstrucción provincial británico en Helmand señaló que el control del sistema de justicia permite a los talibanes ganar influencia y apoyo, lo que tiende a socavar los vínculos entre las comunidades y el gobierno⁵⁴. Otro miembro del grupo indicó que los tribunales talibanes eran “los únicos tribunales de justicia eficaces y dignos de confianza, en particular porque, a diferencia de los tribunales estatales, sus decisiones no dependen de la capacidad de pagar sobornos y sus decisiones se hacen cumplir”⁵⁵. Lógicamente, esto no significa que la justicia que imparten los tribunales talibanes esté conforme con las normas internacionales ni que esos tribunales sean mejores que otros mecanismos tradicionales de resolución de diferencias o que el sistema estatal, particularmente cuando se trata de mujeres y

50 Carl Frosberg, *Politics and Power in Kandahar*, Instituto de Estudios sobre la Guerra, Washington, DC, abril de 2010, p. 51.

51 Sarah Ladbury y Centro para la Paz y la Unidad (CPAU), *Testing Hypotheses on Radicalization in Afghanistan: Why Do Men Join the Taliban and Hisb-i-Islami?*, informe independiente para el Departamento de Desarrollo Internacional, Kabul, 14 de agosto de 2009, p. 7.

52 Un grupo de la OTAN encargado de analizar diferentes opciones de lucha contra la corrupción concluyó que los esfuerzos impulsados por Estados Unidos hasta ahora “han sido insuficientes para eliminar los pequeños sobornos que los afganos tienen que pagar para conducir su automóvil por una autopista o consultar a un médico del sistema de salud pública —las propinas cotidianas que llevan a la gente a abrazar la causa de los insurgentes, quienes prestan servicios similares, pero sin recurrir al cohecho”. Según las conclusiones de este grupo de trabajo, la población percibe que los militantes proporcionan un gobierno “más limpio” en las zonas que se encuentran bajo su control. V. Kimberly Dozier, “US strategists seek Afghan fixes outside the box”, en *Associated Press*, 25 de septiembre de 2010.

53 La realidad del ascenso al poder de los talibanes es más compleja que su mito fundacional, según el cual se agruparon para poner fin a las violaciones y a la rapiña generalizada; su gobierno represivo y sus masivas violaciones de los derechos humanos son bien conocidos. Sin embargo, a medida que la violencia se extiende, muchos acogen con beneplácito la reaparición de los talibanes. En 2006, un resentido residente de Kabul dijo a Kate Clark, que en ese momento se desempeñaba como periodista de la BBC, que “desde el punto de vista de la seguridad, los talibanes funcionaban bien”, mientras que “en el régimen actual se percibe que la corrupción es terrible y que “en cuanto a la seguridad, uno no puede llegar a su casa si lleva dinero encima”. Un anciano dijo a Clark: “En estos días, los funcionarios públicos nos chupan la sangre. Hasta los gobernadores piden sobornos incluso para hacer cosas que son legales. Los talibanes golpeaban a las mujeres e imponían restricciones, pero al menos no había corrupción”. Stephen Carter y Kate Clark, *No Shortcut to Stability: Justice, Politics and Insurgency in Afghanistan*, Chatham House, Londres, diciembre de 2010, p. 20.

54 Frazier Hirst, *Support to the Informal Justice Sector in Helmand*, informe interno de DFID, abril de 2009.

55 Frank Ledwidge, “Justice and counter-insurgency in Afghanistan: a missing link”, en *Royal United Services Institute Journal*, vol. 154, n.º 1, febrero de 2009, pp. 6–9.

niñas cuya situación amerita una reparación; la cuestión es que la justicia, o su falta, hace que muchos afganos se cambien de bando.

El general McChrystal se hizo eco de las preocupaciones que identifican la corrupción, la injusticia y la mala gobernanza como factores que provocan desestabilización. Una de sus conclusiones fue que “la corrupción generalizada y los abusos de poder exacerbaban la crisis de confianza en el gobierno y refuerzan la cultura de la impunidad”⁵⁶. Sin embargo, si bien ahora los principales círculos decisorios comprenden mejor las consecuencias de la corrupción y la rapiña en los actos de la administración pública, este entendimiento no se ha traducido en un compromiso de encarar las injusticias *sistémicas*, más allá de una serie de iniciativas aisladas⁵⁷.

La introducción de reformas que permitan alcanzar cambios creíbles y sostenibles exige un compromiso de largo plazo y un enfoque que evite las alianzas con los infractores de la ley, que se hacen más ricos e implacables mientras siguen desestabilizando el país. Unos meses atrás, reflexionando sobre la falta de justicia, un profesor de la Universidad de Kabul señaló que sin “un sistema judicial de bases sólidas, no se podrá mejorar la justicia”. Añadió que será difícil progresar sin que “todas las partes principales acepten la idea del estado de derecho y la pongan en práctica, pero esta intención no se observa desde 2001”⁵⁸.

Insurgencia, víctimas civiles e impunidad

La extensión e intensificación del conflicto armado, y sus efectos en las personas civiles, son dos de las consecuencias más significativas del desencanto causado por la ausencia y la creciente falta de confianza en la capacidad del gobierno de Karzai para restablecer el orden público y el estado de derecho. El reconocimiento de que el creciente número de víctimas fatales afganas está cambiando la forma de ver la guerra es una de las pocas cuestiones respecto de las cuales hay consenso en todo el espectro político, dentro y fuera de Afganistán. La oposición armada, en particular los talibanes, se han mostrado hábiles al definir la presencia de los soldados estadounidenses y de otras tropas extranjeras como un ejército de ocupación que no respeta a los afganos ni su cultura. Los militares y los civiles estadounidenses encargados de adoptar decisiones han reconocido que es imprescindible proteger a los civiles para revertir las tendencias impulsadas por los insurgentes. El presidente Karzai ha expresado una y otra vez su congoja y su indignación por la muerte de personas civiles; además, está cada vez más convencido de que la estrategia contra la insurgencia liderada por Estados Unidos está fracasando y de que sus efectos son contraproducentes. Mientras tanto, las Naciones Unidas han señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de proteger a

56 Evaluación inicial de COMISAF (documento desclasificado), nota 36 *supra*.

57 La fórmula del “paquete de gobierno”, que formaba parte de la campaña contra la insurgencia destinada a recuperar Marjah, en Helmand, es ilustrativa: se han nombrado nuevos funcionarios gubernamentales, que en la mayoría de los casos se han mostrado ineficaces para fortalecer la legitimidad del gobierno de Kabul.

58 Abubakar Siddique, “Weak judiciary pushes some Afghans to Taliban”, en *Radio Free Europe/Radio Liberty*, Kabul, 13 de diciembre de 2009.

los civiles. Los sentimientos antagónicos hacia la guerra son más generalizados en las zonas que más sufren su impacto. Muchos afganos opinan que la índole de la participación internacional en el conflicto en Afganistán es lo que ha generado el resurgimiento de la oposición armada y la intensificación de la guerra, lo cual, a su vez, ha propiciado la impunidad.

Ya en su cuarta década, la guerra en Afganistán ha tenido consecuencias devastadoras para la población y la sociedad afganas. Según un estudio realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, casi todos los afganos (el 96 por ciento) se han visto afectados en forma directa o indirecta por las consecuencias de la guerra; casi la mitad de las personas entrevistadas (45 por ciento) indicó que uno de sus familiares había sido muerto; el 43 por ciento de los encuestados había padecido torturas; y un tercio (35 por ciento) había sufrido heridas⁵⁹. Con el tiempo, la guerra ha cambiado, siguiendo la evolución de las realidades políticas externas e internas y dando lugar a nuevos peligros y dificultades en materia de protección. Las expectativas de alcanzar la paz tras el Acuerdo de Bonn y la rápida caída del régimen talibán se vieron frustradas por la constante pérdida de vidas humanas a lo largo de la campaña de bombardeo con aeronaves B-52⁶⁰.

Pese a la fragilidad del proceso de paz, las Naciones Unidas, como ya se ha dicho, en 2002 decidió restar prioridad a las preocupaciones relacionadas con la protección y reducir su infraestructura humanitaria. El desmantelamiento de su capacidad de coordinación humanitaria coartó severamente la capacidad de la ONU de intervenir en forma proactiva cuando peligraban las vidas de los afganos. Esto repercutió negativamente sobre todo en las vitales redes de comunicación extraoficiales que se habían desarrollado durante los largos años de conflicto para facilitar la interacción con todas las partes en el conflicto e influir en sus acciones.

Las necesidades de protección de las comunidades afectadas por la guerra empezaron a ser objeto de atención especial por parte del personal humanitario y de derechos humanos sólo en 2007. Esta iniciativa tropezó con numerosos obstáculos, entre ellos la percepción generalizada de que la ONU no era imparcial y que estaba estrechamente ligada a los programas de contrainsurgencia⁶¹. La mayoría de los Estados miembros donantes de las Naciones Unidas eran, ellos mismos, beligerantes cuyas agendas políticas chocaban con las de la oposición armada. Esta situación polarizada limitaba enormemente la capacidad de muchos miembros del personal

59 ICRC/IPSOS, *Our World: Views from the Field: Afghanistan*, encuesta de opinión y estudio detallado, Ginebra, 2009, pp. 11–12.

60 La campaña de bombardeo dejó un saldo de entre 1.067 y 1.201 civiles muertos en un período de cinco meses (entre el 7 de octubre de 2001 y el 28 de febrero de 2002), según David Zucchino, “Afghanistan: US airstrikes were highly accurate but hundreds of villagers still died. Now some survivors want compensation”, en *Los Angeles Times*, 2 de junio de 2002.

61 Afganistán es “la única situación de emergencia compleja donde la rama política de la ONU está completamente alineada con una parte de los beligerantes y no actúa como [sic] un intermediario honesto en las ‘conversaciones de paz’ con la otra parte”, dice Antonio Donini, quien también señaló que “el secretario general de las Naciones Unidas y su Representante Especial para Afganistán han acogido con beneplácito, públicamente y en reiteradas ocasiones, la escalada militar y la continuación de la guerra”. Antonio Donini, *Afghanistan: Humanitarianism Unraveled?*, Feinstein International Centre, Universidad Tufts, Medford, marzo de 2010, pp. 3–4.

de protección de promover el respeto de las normas del derecho humanitario y de los derechos humanos entre los distintos beligerantes.

La extensión y la intensificación del conflicto armado han traído consigo un creciente número de víctimas civiles, lo cual a su vez lleva a cuestionar la justificación de esta guerra. A finales de 2008, los mecanismos de vigilancia del personal de las Naciones Unidas determinaron que el número de muertes entre los civiles había aumentado en casi un 40 por ciento, a 2.118, en comparación con las 1.523 muertes registradas el año anterior. El 55 por ciento de esas muertes se atribuyó a la oposición armada y el 39 por ciento a las fuerzas gubernamentales, en tanto que el restante 6 por ciento no se atribuyó a ninguna de las partes, puesto que fue mayormente resultado de tiroteos⁶². En 2009, el personal de derechos humanos registró un total de 2.412 civiles muertos, lo que representa un aumento del 14 por ciento con respecto al año anterior; el 67 por ciento de esas muertes se atribuyó a los insurgentes y el 25 por ciento a las partes que luchaban contra ellos⁶³. Durante el primer semestre de 2010, hubo un aumento del 21 por ciento en comparación con el mismo período en 2009, con 1.271 muertes; el 72 por ciento se atribuyó a la oposición armada y el 18 por ciento a las fuerzas gubernamentales⁶⁴.

La oposición armada, que ha sido responsable en forma sistemática de la mayor parte de las muertes de personas civiles —proporción que, además, va en aumento—, ha emitido *fatwas* para sus propios combatientes en las que les ordena limitar el número de víctimas. Las fuerzas internacionales han adoptado medidas concretas y eficaces, como restringir el uso de los ataques aéreos, para reducir las bajas civiles. El general McChrystal ha hecho de la reducción del número de víctimas y la seguridad de las personas civiles uno de los aspectos fundamentales de su remozada campaña contra la insurgencia.

La oposición armada ha logrado evitar las críticas severas de los afganos por su responsabilidad en las numerosas muertes causadas por sus actividades militares⁶⁵. Los talibanes han conseguido describir el conflicto como una guerra de ocupación de carácter letal, y una amplia franja de la sociedad afgana ha expresado indignación por las muertes causadas por las fuerzas extranjeras. Sin embargo, al mismo tiempo, la opinión pública ha mostrado mucho menos interés en las muertes de sus conciudadanos causadas por ataques suicidas y artefactos explosivos improvisados (las armas tradicionalmente elegidas por la oposición armada, causantes del 43 por ciento de todas las muertes relacionadas con la guerra

62 UNAMA, *Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008*, Kabul, enero de 2009, p. ii.

63 UNAMA, *The Protection of Civilians in Armed Conflict, Afghanistan, 2009*, Kabul, 13 de enero de 2010, p. i.

64 UNAMA, *Afghanistan: Mid Year Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kabul, 10 de agosto de 2010, pp. i y ii.

65 Tras la publicación del informe de la ONU de mediados de 2010, los talibanes propusieron la creación de una comisión conjunta encargada de investigar los casos de víctimas civiles. Los talibanes a menudo han rechazado las conclusiones de esos informes, como lo hizo la ISAF en 2008, pero, en esta ocasión, al parecer están preocupados porque se los asocia con el creciente número de víctimas atribuidas a la oposición armada. Sin embargo, no es ésta la primera vez que exhortan a crear un organismo de este tipo.

durante el primer semestre de 2010)⁶⁶. Evidentemente, la intimidación es un factor crítico; en la primera mitad de 2010, “las ejecuciones y los asesinatos [elementos contrarios al gobierno] aumentaron en más del 95 por ciento” en comparación con el mismo período en 2009⁶⁷. No obstante, al parecer hay otros factores que también influyen en las percepciones públicas, en particular la cambiante descripción de la guerra y la profunda ansiedad que genera la multiplicación de las amenazas a la vida y los medios de subsistencia.

En gran medida, los afganos más directamente afectados por el conflicto han rechazado la explicación de la guerra; en reiteradas ocasiones, han puesto de relieve su apoyo a que se negocie el fin de la violencia. Según un estudio financiado por el ejército de Estados Unidos y realizado en distritos de Kandahar que no controlaban los talibanes, el 94 por ciento de las personas entrevistadas manifestó preferir las negociaciones a la confrontación militar y el 85 por ciento se refirió a los talibanes como “nuestros hermanos afganos”⁶⁸. A muchos afganos les preocupa que la mera presencia de las fuerzas internacionales en su vecindad atraiga a insurgentes deseosos de combatir las medidas contra la insurgencia. Mientras tanto, en un estudio realizado en el sudeste de Afganistán a finales de 2009 se concluyó que, “independientemente de la región, la provincia, el nivel de educación o la opinión política, en muchos casos los afganos culpan tanto a las fuerzas internacionales como a los insurgentes por el mayor número de víctimas”⁶⁹. Los afganos también se indignan porque “los extranjeros se parapetan detrás de muros fortificados y viajan en vehículos blindados, mientras que los residentes están al descubierto”⁷⁰.

Con el tiempo, se ha acrecentado la oposición a la presencia de las fuerzas internacionales dominadas por los militares estadounidenses. Esto puede atribuirse, en gran parte, a la intensificación de la guerra y su costo para los civiles. Las muertes de ciudadanos afganos causadas por ataques aéreos constituyen sucesos altamente emocionales y controvertidos, pese a que los jefes militares estadounidenses hayan ordenado limitar el uso de esas tácticas en zonas donde haya concentraciones de civiles. El constante despliegue de operaciones de búsqueda e incautación, que se realizan por las noches, causa gran resentimiento. Las incursiones nocturnas se perciben, en forma generalizada, como una práctica que ofende las normas culturales afganas; normalmente, en esas incursiones se penetra por la fuerza en la vivienda de una familia, incluso en las habitaciones donde duermen las mujeres y los niños. A menudo, las incursiones se basan en información falsa o fraudada. Además, para

66 UNAMA, nota 64 *supra*, p. ii. En este sentido, cabe destacar que, según un estudio encargado por el ejército de Estados Unidos en Kandahar, el 58 por ciento de los encuestados dijo que “las mayores amenazas a la seguridad que sufrían mientras viajaban eran los puestos de control del ANA [Ejército Nacional Afgano] y de la ANP [Policía Nacional Afgana] en las carreteras, y el 56 por ciento dijo que la mayor amenaza eran los vehículos del ANA y de la ANP”. V. “Ninety-four percent of Kandaharis want peace talks, not war”, en *Inter Press Service*, 19 de abril de 2010.

67 UNAMA, nota 64 *supra*, p. 6.

68 *Inter Press Service*, nota 66 *supra*.

69 David Nakamura (citando a Erica Gaston, del Open Society Institute), “Afghans blame civilian deaths on US despite spike from insurgent violence”, en *The Washington Post*, 14 de agosto de 2010.

70 *Ibid.*

las familias suele ser difícil dar con el paradero de sus parientes detenidos. Aunque algunas cuestiones relacionadas con la detención, incluido el papel del tenebroso centro de internamiento de Bagram en la “guerra mundial contra el terror”, han mejorado o se han solucionado, la ausencia de garantías procesales uniformes exacerba el problema de las incursiones nocturnas.

Según las Naciones Unidas, en 2009, las incursiones nocturnas causaron la muerte de por lo menos 98 civiles⁷¹. Las Fuerzas para Operaciones Especiales (SOF), que llevan adelante la mayoría de las incursiones nocturnas, indican sistemáticamente que las personas muertas son insurgentes; en muchos casos, se demostró que eso no era así⁷². Ejemplo de ello es una incursión malograda, realizada antes del amanecer en Gardez, en febrero de 2010, en la que dos funcionarios del gobierno, dos mujeres embarazadas y una adolescente fueron muertos a tiros mientras trataban de explicar que no eran insurgentes. Pocas horas después de este incidente, la oficina del general McChrystal publicó una declaración en la que se alegaba que el grupo que llevaba a cabo la incursión había sido atacado⁷³. Varios testigos traumatizados afirmaron enérgicamente que nadie había opuesto resistencia alguna al grupo de SOF. Todas las personas interrogadas fueron liberadas sin que se les formularan cargos. Los familiares se negaron a aceptar una “compensación” en dinero ofrecida por los militares estadounidenses e insistieron en que los perpetradores fueran enjuiciados⁷⁴.

El creciente nivel de animosidad que despiertan las acciones de las fuerzas favorables al gobierno también puede atribuirse al hecho de que raras veces o nunca se las responsabiliza por incidentes en que ciudadanos afganos mueren o sufren daños en circunstancias sumamente dudosas. Los afganos casi nunca llegan a saber con certeza quién fue responsable de los daños sufridos o qué motivó un incidente en particular. Durante una visita a Afganistán en 2008, Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, criticó a las fuerzas internacionales por su renuencia a identificar las unidades militares que habían participado en determinadas operaciones, señalando que “tratar de obtener aclaraciones de las fuerzas internacionales es como entrar en un laberinto” y que los resultados raras veces eran satisfactorios⁷⁵.

71 UNAMA, nota 63 *supra*, p. 20.

72 El general David Petraeus, que sucedió al general McChrystal en el cargo de comandante de las fuerzas de ISAF y de Estados Unidos en Afganistán a mediados de 2010, explicó en agosto que las unidades SOF, en el período de 90 días transcurrido entre mayo y julio, habían capturado a 365 “líderes insurgentes” y a 1.355 combatientes talibanes “rasos” y habían dado muerte a 1.031. Reflexionando sobre estas cifras, Gareth Porter señaló que existe una correlación directa “entre el aumento de las incursiones nocturnas en la provincia de Kandahar y la drástica disminución en el número de artefactos explosivos improvisados entregados por la población local”, lo que tiende a indicar que los efectos de las incursiones nocturnas van más allá de las estadísticas relativas a las capturas o muertes. Cabe señalar que ambas posibilidades (la de morir durante una incursión nocturna y la de ser capturado y detenido en algún lugar) preocupan a los afganos. Gareth Porter, “New light shed on US’s night raids”, en *Asia Times*, 16 de septiembre de 2010.

73 Gareth Porter y Ahmad Walid Fazly, “McChrystal probe of SOF killings excluded key eyewitnesses”, en *Inter Press Service*, 6 de julio de 2010.

74 UNAMA, nota 64 *supra*, p. 18.

75 Profesor Philip Alston, Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, conferencia de prensa, Kabul, 15 de mayo de 2008.

En los últimos meses, se han adoptado algunas medidas encaminadas a mitigar ciertos problemas relacionados con la detención. Sin embargo, la cuestión global de la responsabilización por las acciones realizadas por las fuerzas internacionales en general no se ha modificado, pese a que se realizaron algunas investigaciones en relación con incidentes particulares.

Con el paso del tiempo, la preocupación de los afganos acerca de la forma en que se libra la guerra y sus consecuencias para los afganos a nivel tanto individual como social no sólo no ha disminuido sino que, por el contrario, se ha acrecentado. Uno de los aspectos principales de esta preocupación se relaciona con la creciente percepción de que las normas se aplican en forma diferenciada y sin tener en cuenta debidamente los derechos de los afganos. En conversaciones ordinarias con colegas afganos, ancianos de las comunidades y activistas de la sociedad civil, los interlocutores subrayan que lo que se espera de los miembros de la comunidad internacional es que respeten las leyes, no que se asemejen a los insurgentes, que desprecian abiertamente las normas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos. En tales ocasiones, los interlocutores invariablemente señalan que la comunidad internacional se ha mostrado enérgica en propugnar el estado de derecho, a la vez que burla las mismas normas que promueve. El hecho de que la comunidad internacional haya acogido favorablemente a los principales proponentes y beneficiarios de la generalizada y aborrecida cultura de la impunidad ha llevado a muchos afganos a concluir que, a menos que se ponga fin a la guerra, el país tiene pocas posibilidades de recuperarse del extenuante círculo vicioso formado por los “señores de la guerra”, la criminalidad, la muerte y la indignancia.

Conclusiones

La historia contemporánea de Afganistán es la de un Estado débil y combatido, que no ha gozado de una jurisdicción que abarcara todo el país ni de un elevado nivel de legitimidad. La capacidad del gobierno central de proveer a las necesidades más básicas y ofrecer un nivel mínimo de seguridad humana, que mantenga a la población a salvo del miedo y de las privaciones, ha sido extremadamente limitada. El hecho de que el proceso de Bonn no reconociera ni intentara encarar las deficiencias estructurales del país, que han dado lugar a décadas de turbulencia política y de conflicto armado y que han desgarrado la sociedad afgana, condenó a Afganistán a repetir su aciaga historia contemporánea.

La experiencia de otros países que han sido devastados por la guerra y que luchan por superar la violencia armada pone de relieve la importancia de actuar con rapidez para responder al deseo del pueblo de terminar con la arbitrariedad en el ejercicio del poder y con la criminalidad. En Afganistán, sucedió lo contrario. Prácticamente todos los afganos estaban cansados de la guerra y acogieron con satisfacción la perspectiva de transformarse en ciudadanos de un país donde ellos y sus familias pudiesen vivir en paz. Hace tiempo ya que la amplia mayoría de la población aspira a vivir en una sociedad justa y equitativa, donde la responsabilidad

sea la norma y no la excepción. Las expectativas suscitadas por el proceso de Bonn se vieron cruelmente frustradas cuando la comunidad internacional se alió con los señores de la guerra y cerró los ojos ante las consecuencias estratégicas provocadas por la “legitimación” de los implacables y brutales abusos de poder, que anularon todo intento de pacificación. La Loya Jirga de emergencia volvió a institucionalizar, en forma efectiva, las estructuras de poder caracterizadas por los abusos. El mensaje que conllevaban los actos de la Loya Jirga era que las personas que llevaban a cabo la construcción del Estado no apoyarían los esfuerzos por poner fin a la impunidad y cambiar la cultura política prevaleciente.

Ya avanzado el año 2010, es evidente que el objetivo de un Afganistán en paz consigo mismo y con el mundo sólo se podrá alcanzar cuando los afganos y sus socios externos se comprometan a romper con las políticas y prácticas del pasado. Las políticas que favorecen la impunidad y la inestabilidad se han demostrado funestas para los afganos y para el desarrollo de un Estado eficaz. La experiencia de estos nueve años indica que la impunidad es una receta que lleva a repetir el pasado. Es imprescindible instrumentar un segundo proceso de Bonn y establecer un marco político nuevo e incluyente, que permita a todos los afganos aspirar a un futuro en el que reine la paz.

