

N.º 880 - Diciembre de 2010
N.º 881 - Marzo de 2011

INTERNATIONAL **REVIEW** of the Red Cross

Revista fundada en 1869
y publicada por el Comité
Internacional de la Cruz Roja
Ginebra

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
El conflicto en Afganistán



CICR

Misión de la International Review of the Red Cross

La *International Review of the Red Cross* es una publicación periódica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), especializada en derecho internacional humanitario. Procura promover el conocimiento, el examen crítico y el desarrollo de esta rama del derecho, propiciar el análisis sobre la acción humanitaria en tiempo de conflicto armado y otras situaciones de violencia armada, y contribuir a prevenir violaciones de las normas que protegen los derechos y los valores fundamentales. Es, además, un foro para el análisis de las causas y las características de los conflictos, a fin de facilitar la comprensión de los problemas humanitarios que éstos ocasionan. También proporciona información sobre las cuestiones que interesan al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y, en especial, sobre la doctrina y las actividades del Comité Internacional de la Cruz Roja.

Comité Internacional de la Cruz Roja

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, así como de prestarles asistencia.

El CICR se esfuerza asimismo en prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales.

Fundado en 1863, el CICR dio origen a los Convenios de Ginebra y al Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, cuyas actividades internacionales en los conflictos armados y en otras situaciones de violencia dirige y coordina.

Miembros del Comité

Presidente: Jakob Kellenberger

Vicepresidente: Olivier Vodoz

Vicepresidenta permanente: Christine Beerli

Christiane Augsburger

Paolo Bernasconi

François Bugnion

Bernard Daniel

Jacques Forster

Paola Ghillani

Juerg Kesselring

Claude Le Coultre

Yves Sandoz

Rolf Soiron

Bruno Staffelbach

Daniel Thürer

André von Moos

Redactor jefe

Vincent Bernard

CICR

Consejo Editorial

Ahmed Abou El-Wafa

Universidad de El Cairo, Egipto

Daniel Bar-Tal

Universidad de Tel Aviv, Israel

Annette Becker

Université Paris X, Francia

Antônio Cançado Trindade

Universidad de Brasilia, Brasil

Marika Fahlen

*Ministerio de Relaciones Exteriores,
Estocolmo, Suecia*

Bernard Haykel

Universidad de Princeton, EE. UU.

Venkateswara S. Mani

Universidad Nacional Jaipur,

Jaipur, Rajastán, India

Herfried Münkler

Universidad Humboldt, Berlín, Alemania

Mona Rishmawi

*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza*

Elizabeth Salmón Gárate

*Pontificia Universidad Católica del Perú,
Lima, Perú*

Marco Sassòli

Universidad de Ginebra, Suiza

Michael N. Schmitt

*Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos,
Newport, EE.UU.*

Terence Taylor

*Consejo Internacional de Ciencias de la Vida,
Washington, Estados Unidos*

Bakhtiyar R. Tuzmukhamedov

*Academia de Diplomacia, Moscú, Federación
de Rusia*

Peter Walker

*Centro Internacional Feinstein, Facultad
Friedman de Ciencias y Política de la Alimentación,
Universidad Tufts, EE.UU.*

Wenqi Zhu

*Escuela de Derecho, Universidad Renmin
de China, Beijing, República Popular China*

N.º 880 - Diciembre de 2010

N.º 881 - Marzo de 2011

INTERNATIONAL **REVIEW** of the Red Cross

Selección de artículos en español

Debate humanitario: derecho, políticas, acción
El conflicto en Afganistán

La *International Review* se publica en inglés cuatro veces por año (en marzo, junio, septiembre y diciembre). En esta edición, se ofrece una selección de artículos en español tomados de los números 880 y 881.

Los artículos publicados en la *International Review of the Red Cross* reflejan las opiniones de los respectivos autores, y no necesariamente las del CICR o las de la Redacción. Sólo los artículos firmados por el CICR pueden serle atribuidos

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

ÍNDICE

El conflicto en Afganistán

- 5 Editorial**
- 13 Entrevista a la Dra. Sima Samar,**
Presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán
- 25 Afganistán: reseña histórica y geográfica**
William Maley
- 45 Redes islámicas transnacionales**
Imtiaz Gul
- 73 Impunidad e insurgencia: una combinación letal en Afganistán**
Norah Niland
- 97 Entrevista a Fatima Gailani,**
Presidenta de la Media Luna Roja Afgana
- 103 ¿El conflicto armado en Afganistán ha afectado las normas relativas a la
conducción de las hostilidades?**
Robin Geiss y Michael Siegrist
- 143 El derecho internacional y los grupos armados no estatales en Afganistán**
Anyssa Bellal, Gilles Giacca y Stuart Casey-Maslen
- 179 Entre la espada y la pared: ¿integración o independencia de la
acción humanitaria?**
Antonio Donini
- 199 30 años en Afganistán. Fotos de archivo del CICR en Afganistán,
con relatos de Alberto Cairo**
- 213 El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán:
reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria**
Fiona Terry

Diciembre de 2010, N.º 880 de la versión original

INTERNATIONAL
REVIEW
of the Red Cross

INTERNATIONAL **REVIEW** of the Red Cross

El conflicto en Afganistán

EDITORIAL

El año 2011 marca el décimo aniversario del inicio de la operación “Liberdad duradera”, que representó la entrada en guerra de Estados Unidos y sus aliados contra los talibanes. Para los estadounidenses, ésta es una de las guerras más largas de la historia de su país. Pero, cuando las fuerzas de Estados Unidos empezaron a bombardear Afganistán, los afganos ya venían sufriendo desde hacía veinte años los estragos causados por las guerras civiles, la intervención extranjera y los regímenes opresores. La amplia mayoría de la población tiene menos de 30 años¹ y no ha conocido más que la guerra, el éxodo y la incertidumbre del mañana.

En un país donde a finales de la década de 1970 había muy poca infraestructura pública, las consecuencias de treinta años de guerra se reflejan en las estadísticas. Afganistán es el único país del mundo donde la esperanza de vida de las mujeres, de menos de 44 años, es inferior a la de los hombres. La tasa de mortalidad infantil asciende a más de 150 por cada 1.000 nacidos vivos². El índice de alfabetismo de los afganos de entre 15 y 24 años es del 34%; de este porcentaje, el 50% corresponde a los hombres y sólo el 18% a las mujeres³. El país está infestado de minas terrestres y municiones sin estallar. No hay una sola ciudad, aldea o calle sin un amputado, sea hombre, mujer o niño.

En 2009, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) realizó un estudio sobre el impacto del conflicto en las personas civiles⁴. Sus resultados indican la escala del sufrimiento de la población: más de la mitad de las personas entrevistadas (53%) dijeron que un familiar cercano había muerto durante la guerra y el 70% informó que sus bienes se habían perdido o habían sido destruidos. Una de cada tres personas entrevistadas dijo haber sufrido heridas, el 25% había participado en los enfrentamientos y uno de cada cinco entrevistados había sido detenido. El conflicto también ha causado desplazamientos masivos de la población y el 83% de las personas entrevistadas se habían visto obligadas a dejar sus hogares en algún momento y huir del país para refugiarse en Pakistán o Irán.

- 1 Programa Mundial de Alimentos, “WFP food security atlas for Afghanistan”, disponible en: <http://foodsecurityatlas.org/afg/country/socioeconomic-profile/introduction> (consultado el 14 de abril de 2011).
- 2 UNData, “Afghanistan”, disponible en: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx> (consultado el 14 de abril de 2011).
- 3 UNICEF, “Afghanistan”, disponible en: http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_statistics.html (consultado el 14 de abril de 2011).
- 4 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Estudio del CICR sobre el impacto de los conflictos armados sobre la población civil: perspectivas desde Afganistán*, informe del 09-02-2010, disponible en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/report/views-from-field-report-afghanistan-230609.htm> (consultado el 22 de febrero de 2012).

En 2010, el número de víctimas civiles alcanzó su nivel más elevado desde 2001⁵. Los civiles corren el riesgo de morir o resultar heridos en los ataques como víctimas de la depredación y de las represalias perpetradas por los diversos grupos armados, o a causa de los ataques aéreos o las ofensivas terrestres lanzados por la coalición contra las fuerzas de la oposición armada. El conflicto sigue causando grandes desplazamientos de población. El desarraigo es seguido de la precariedad, de la pobreza en los suburbios de las ciudades o en campamentos en Pakistán, y de una mayor vulnerabilidad a los fenómenos climáticos extremos. El acceso a la atención de salud está sujeto a severas limitaciones, sobre todo en las zonas rurales, donde las parturientas, los heridos y los enfermos sucumben debido a la falta de infraestructuras sanitarias locales o porque sencillamente no pueden llegar hasta un centro de atención médica de urgencia debido a la inseguridad.

El conflicto afgano plantea numerosos desafíos: la creación de condiciones de estabilidad en un territorio devastado por tres décadas de conflicto, con una fuerte identidad tribal y donde intervienen varios actores externos; la adaptación del sistema jurídico a la actual crisis; y la acción humanitaria conducida por actores que persiguen objetivos distintos y aplican métodos diferentes en el mismo contexto. Las dos ediciones que la *International Review of the Red Cross* dedica a Afganistán tienen por objeto fortalecer el conocimiento de este importante conflicto y examinar la forma de mejorar el destino de la población afgana en términos prácticos. En el primer número se procura mejorar la comprensión de las complejas cuestiones históricas, políticas, sociales y humanas en juego. En el segundo, se explican algunas de las cuestiones jurídicas que entraña el conflicto y los desafíos que afronta la acción humanitaria en esta situación extraordinariamente compleja.

Antes de transformarse en el primer teatro de los enfrentamientos en la “guerra mundial contra el terrorismo”, Afganistán había sido escenario de la última gran batalla de la guerra fría. La intervención soviética en apoyo del gobierno comunista, que se extendió desde 1979 hasta 1989, llevó a una guerra que resultó particularmente cruel para la población y que provocó un primer éxodo masivo. La retirada final de la URSS y la victoria sobre el gobierno lograda por los mujaidines con el apoyo de Estados Unidos fueron seguidas de una guerra civil entre facciones, partes y señores de la guerra, cuyas consecuencias fueron igualmente destructivas. El régimen islámico establecido por los talibanes que gobernó el país entre 1996 y 2001 puso fin a la guerra en la mayor parte del país. Si bien el gobierno talibán aportó seguridad y prohibió la producción de opio, su falta de experiencia con respecto a la economía y al mundo moderno en general; su visión del Islam, que le granjeó la antipatía de buena parte de la sociedad afgana; su trato de las mujeres; la persecución de la minoría hazara y la destrucción de los budas gigantes de Bamiyán le valieron la reprobación casi unánime de la comunidad internacional. Sin embargo, lo que disparó el ataque de Estados Unidos contra Afganistán fue, más que cualquier

5 Véanse las estadísticas publicadas por la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán en: *Afghanistan: Annual Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict*, disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/March%20PoC%20Annual%20Report%20Final.pdf> (consultado el 6 de mayo de 2011).

otra cosa, el hecho de que el régimen talibán se negara a entregar a Osama bin Laden a Estados Unidos tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y permitiera que Al Qaeda mantuviese campamentos de entrenamiento en el país.

Sin embargo, para comprender la situación, hay que dar un paso atrás y ver el panorama completo. Por esta razón, solicitamos al profesor William Maley que presentara el contexto geográfico e histórico del conflicto. Los combatientes afganos ya han demostrado que la superioridad tecnológica no alcanza para vencerlos. El espectro de los fracasos del pasado, desde las sangrientas derrotas sufridas por el Reino Unido en el siglo XIX, ha perseguido a los sucesivos “conquistadores” de Afganistán. Ken Guest habla de esta azarosa historia, pero también de su propia experiencia como corresponsal de guerra durante la guerra con la Unión Soviética, para explicar la relación entre la religión y el conflicto armado analizando la mentalidad afgana. Imtiaz Gul, director ejecutivo del Centro de Investigación y Estudios sobre Seguridad de Islamabad, describe las redes islámicas transnacionales cuya existencia es la razón de ser de la intervención internacional.

Tras la caída del régimen talibán, en la reunión internacional celebrada en Bonn en diciembre de 2001 se trazaron los lineamientos de un nuevo Afganistán. Según afirma Norah Niland, encargada de los derechos humanos de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) entre 2008 y 2010, al permitir que los dirigentes políticos y militares siguieran gozando de impunidad, el Acuerdo de Bonn contrarió la necesidad de justicia expresada por los afganos y terminó por perjudicar la estabilidad.

La comunidad internacional emprendió la reconstrucción del Estado afgano y logró unos avances innegables. Un ejemplo de las mejoras logradas en términos prácticos viene dado por la labor de la Fundación Jurídica Internacional en favor del desarrollo del derecho a la defensa en los tribunales afganos, que presentan Jennifer Smith, Natalie Rea y Shabeer Ahmad Kamawal. Pero, ¿puede verdaderamente la comunidad internacional crear un “Estado-nación” en un contexto donde las estructuras de autoridad son tan tradicionales y descentralizadas? Lucy Morgan Edwards, ex asesora política del Representante especial de la Unión Europea en Kabul entre 2004 y 2005, analiza las limitaciones con que han tropezado estos esfuerzos.

Así pues, la retórica de guerra fue seguida —tal vez demasiado pronto— por el discurso de la reconstrucción y el desarrollo, sin tener en cuenta el gradual resurgimiento de la oposición armada. Pocos fueron los actores internacionales que reconocieron este conflicto innominado, mientras el foco de atención se desplazaba hacia Irak. El primer hecho que recordó dolorosamente a los actores humanitarios que la oposición armada no sólo seguía existiendo sino que también se había radicalizado fue el asesinato del delegado del CICR Ricardo Munguia, en 2003. Este atentado pareció borrar de un plumazo años de presencia en el país y de cooperación con los afganos. ¿Había aún lugar para la acción humanitaria neutral e imparcial?

El discurso de la reconstrucción y el desarrollo prevaleció hasta 2008. Fue sólo entonces que el gobierno afgano entabló negociaciones con los talibanes, hasta ese momento clasificados como terroristas con quienes no se debía tratar. Esto demostró que, tras muchos años de negación, el gobierno ahora admitía la realidad de

la fuerza de la oposición armada en el terreno. Muchos gobiernos compartían esa resistencia a llamar las cosas por su nombre, como el de Alemania, que hasta 2010 insistió en referirse a una “situación análoga a la guerra”.

En 2009, se inició una nueva fase en el conflicto con el envío de 30.000 efectivos adicionales, lo cual llevó a 140.000 el número total de soldados de la operación Libertad Duradera y de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), a la intensificación de las hostilidades y a una nueva estrategia de estabilización. La retirada gradual de las tropas debería comenzar este año. En una carrera contra el tiempo, los Estados involucrados en Afganistán procuran instaurar algún nivel de estabilidad y, en particular, impedir que Afganistán vuelva a transformarse en una fuente de inestabilidad internacional. Nadie quiere que la historia se repita.

La historia de los denominados conflictos asimétricos, que oponen a fuerzas convencionales contra guerrillas, muestra muy a menudo una espiral de violencia con graves consecuencias para las poblaciones civiles. Además de los ataques directos contra civiles heridos o cautivos, uno de los principales riesgos es el debilitamiento de la distinción entre civiles y combatientes, causada por la táctica de los insurgentes de mezclarse con la población. El estatuto de las personas detenidas en Bagram o en Guantánamo en el contexto de este conflicto ha dado lugar a intensas controversias jurídicas. Además, en el campo de batalla han aparecido armas nuevas, como los aviones no tripulados dirigidos desde miles de millas de distancia, a la vez que, en las emboscadas contra los convoyes, se utilizan artefactos explosivos improvisados accionados mediante teléfonos móviles.

Entre los recurrentes conflictos asimétricos y los avances tecnológicos, ¿el derecho internacional humanitario sigue siendo apropiado para los conflictos actuales?

Ante todo, reiteremos que los grupos de oposición armada están obligados por el derecho. Estas obligaciones están previstas tanto en los Convenios de Ginebra como en sus Protocolos adicionales I y II. Annyssa Bellal, Gilles Giacca y Stuart Casey-Maslen examinan el derecho aplicable y sostienen que los derechos humanos también se aplican a los talibanes; en su opinión, el problema reside en la aplicación del derecho, dado que es difícil establecer un diálogo con estos grupos. Si se desea dialogar con ellos a fin de alentar un mayor respeto del derecho, es fundamental comprender sus conceptos de la guerra y de las normas que la limitan, aunque sean diferentes o incluso contrarios al derecho internacional. Los talibanes han definido su propio código de conducta, la *Layha para los Muyahidines*, y utilizan su propio manual militar. La *Layha* explica la mentalidad de este grupo, y Muhammad Munir, experto pakistaní en cuestiones islámicas, analiza este código con referencia al derecho islámico. Sadia Tabassum, profesora de derecho en Islamabad, también se basa en esta ley para explicar el estatuto especial de los rebeldes en el mundo musulmán. Lejos de estar obsoleto, el derecho internacional humanitario es fundamental para la opinión pública internacional y afgana a la hora de evaluar las acciones de las fuerzas internacionales y del gobierno afgano. El respeto de la ley es uno de los criterios básicos para sopesar la legitimidad de esas acciones y, en última instancia, de su éxito o fracaso.

Las víctimas civiles causadas por los ataques de la coalición representan una cuestión altamente sensible en las relaciones entre el gobierno afgano y las fuerzas internacionales. Cuando fue elegido el presidente Obama, el presidente Karzaï inmediatamente lo exhortó a limitar los ataques de la coalición estrictamente a los objetivos militares claramente identificados. Recientemente, solicitó a las fuerzas de la OTAN que, simplemente, pusieran fin a las operaciones que causan víctimas civiles. En 2009, el comandante en jefe de las fuerzas internacionales obtuvo nuevos refuerzos para lanzar ofensivas en gran escala y, a la vez, limitar los ataques aéreos y las incursiones nocturnas con el fin de evitar, en la máxima medida posible, las pérdidas de vidas humanas que indignan a la opinión pública afgana y engrosan las filas de la oposición.

La estrategia estadounidense aconseja reducir estos ataques al mínimo, a veces con riesgo de aumentar el peligro para los efectivos terrestres, absteniéndose de los bombardeos aéreos que frecuentemente causan víctimas civiles y socavan los esfuerzos para granjearse la cooperación de la población. Pero no se trata sólo de las tácticas: la decisión política y operacional de limitar las pérdidas civiles a fin de evitar la enemistad de la población es, además, conforme a la ley. La obligación de distinguir entre combatientes y civiles, la proporcionalidad entre las ventajas militares esperadas y las pérdidas civiles, y el hecho de adoptar precauciones durante los ataques son los principios básicos del derecho internacional humanitario y, como tales, deben respetarse. En su artículo sobre los efectos del conflicto en las normas relativas a la conducción de las hostilidades, Robin Geiss y Michael Siegrist demuestran que, lejos de haber sido superado por la evolución del contexto afgano, el derecho internacional humanitario es más pertinente que nunca.

La situación en Afganistán plantea importantes problemas para los actores humanitarios en términos de política y, en particular, en términos de la neutralidad. Los miembros de la coalición han presentado a los talibanes y sus aliados como los nuevos enemigos del género humano, con los cuales todo diálogo —incluso sobre cuestiones humanitarias— sólo puede ser visto como un acto de complicidad. La radicalización de los grupos islamistas ha provocado el rechazo generalizado de las organizaciones de ayuda humanitaria, cualesquiera sean sus buenas intenciones.

Sin embargo, más allá de estas posiciones políticas o ideológicas, hay varios factores objetivos que han opacado la imagen de los actores humanitarios sobre el terreno. Las propias fuerzas internacionales han distribuido socorros o lanzado proyectos de desarrollo a fin de ganarse la simpatía de la población. Así, la acción humanitaria se ha transformado en un simple medio para alcanzar un fin, como otros en el arsenal a disposición de los comandantes militares. Sin embargo, en medio de su diversidad tribal y étnica, la única causa común que los afganos parecen encontrar es el rechazo de los “invasores”. Entonces, ¿cabe esperar ganarse sus “corazones y mentes”, para citar la expresión utilizada en las operaciones de contrainsurgencia, si la ayuda es distribuida por extranjeros que portan armas?

Lo que es más, durante los años que siguieron a la caída del régimen talibán y al establecimiento de las nuevas instituciones, las organizaciones de ayuda y de desarrollo se alinearon con el discurso de estabilización y reconstrucción, acompañando

los objetivos estratégicos del gobierno y de las fuerzas internacionales. Antonio Donini, director de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de las Naciones Unidas en Afganistán entre 1999 y 2001, analiza los riesgos que plantea la integración de los actores humanitarios en los objetivos político-militares.

Hoy se presencia una proliferación de grupos armados, algunos de ellos impulsados por motivaciones criminales. Estos diversos grupos, impredecibles y a menudo rivales, limitan las posibilidades de acceder a la población y representan una amenaza constante para el personal de las escasas organizaciones que trabajan sobre el terreno. Un día, se accede a una aldea o a un valle, pero nada garantiza que sea posible llegar a ellos el día siguiente. Un acuerdo negociado con un grupo no garantiza en modo alguno que un grupo rival o simplemente diferente respete ese acuerdo.

En respuesta a esta inseguridad, el recurso a escoltas armadas y empresas privadas de seguridad y el atrincheramiento de las organizaciones y las ONG hacen que éstas sean percibidas como instrumentos de los objetivos políticos y militares. Lo que es peor, también se las puede ver como instrumentos de un proyecto destinado a occidentalizar la sociedad afgana. Se corre el grave riesgo de que estos diversos actores, que se dicen humanitarios pero que, en los hechos, no siempre son neutrales ni imparciales, y que raras veces son independientes, sean agrupados bajo un común denominador.

En 2011, las actividades del CICR en Afganistán constituyen la mayor operación de la Institución sobre el terreno. Tras prestar ayuda a los refugiados y heridos afganos en Pakistán durante seis años, el CICR abrió una delegación en Kabul en 1987. Esta delegación aún cuenta con colaboradores presentes desde su creación, que han logrado mantener la continuidad de la asistencia a las víctimas adaptándose a las cambiantes realidades de treinta años de crisis. Por ejemplo, Alberto Cairo, responsable del programa de ortopedia del CICR en Afganistán desde 1992, pasa revista a sus años en el país con una selección personal de fotografías tomadas de los archivos del CICR.

Afganistán constituye una prueba extrema para el CICR, pero la Institución se resiste a la actual tendencia de las organizaciones humanitarias a atrincherarse detrás de muros fortificados y utilizar escoltas armadas para sus viajes. Aplicando una estricta neutralidad en su labor humanitaria, el CICR es capaz de mantener el diálogo sobre el respeto del derecho internacional humanitario con todas las partes en el conflicto. Aunque la situación es inestable y obtener acceso a las víctimas sigue siendo un desafío cotidiano, la acción del CICR en Afganistán demuestra la importancia de este principio en tiempo de conflicto. Fiona Terry, especialista e investigadora en materia de acción humanitaria, gozó de un acceso excepcional a la labor del CICR en el terreno y a sus archivos, y comparte los resultados de su investigación sobre la práctica del principio de neutralidad en Afganistán.

La *International Review* también quería ofrecer la palabra a los afganos. Tres mujeres comprometidas con el futuro de su país —Fatima Gailani, presidenta de la Media Luna Roja Afgana, la doctora Sima Samar, presidenta de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, y Taiba Rahim, presidenta de

la asociación Nai Qala, narran sus valerosas acciones: el trabajo con los voluntarios de la Media Luna Roja en Afganistán, con los refugiados en Pakistán, o desde el exterior para tratar de influir en los actores políticos y movilizar ayuda para impulsar proyectos locales. En sus relatos se vislumbran posibles caminos para alcanzar soluciones a la situación afgana: la educación, la justicia y el estado de derecho, el voluntariado y el reconocimiento del papel de las mujeres en la reconstrucción.

Al dedicar estos dos números a Afganistán, la *International Review* espera participar en la reflexión de los encargados de la formulación de políticas sobre el futuro, citando una máxima afgana a la que lamentablemente se ha prestado muy poca atención durante los últimos treinta años: “No se puede lavar la sangre con sangre”.

Vincent Bernard
Redactor jefe

N.B.: Este número temático de la *International Review* consagrado a Afganistán es fruto de una iniciativa del Dr. Toni Pfanner, Redactor jefe desde 2001 hasta 2010. Al dejar el Dr. Pfanner su función, deseamos destacar su decisiva contribución a la modernización de nuestra revista y agradecerle la inmensa labor realizada durante su permanencia en el cargo.



Entrevista a la Dra. Sima Samar*

Presidenta de la Comisión Independiente de
Derechos Humanos de Afganistán

La Dra. Sima Samar nació en Jaghoori, Ghazni, Afganistán, el 3 de febrero de 1957. En febrero de 1982 se graduó en medicina por la Universidad de Kabul, una de las pocas mujeres hazara en hacerlo. Ejerció la medicina en un hospital público en Kabul, pero pocos meses después, por razones de seguridad, se vio obligada a huir a su Jaghoori natal, donde proporcionó asistencia médica a pacientes residentes en las zonas remotas del centro de Afganistán.

Un año después de la revolución comunista de 1978, su esposo fue arrestado y la Dra. Samar no volvió a tener noticias de él. Unos años más tarde, ella y su joven hijo se refugiaron en Pakistán, donde trabajó como médica en el pabellón para refugiados del hospital de la misión de la ONU en Quetta. En 1989, preocupada por la total ausencia de centros de salud para las refugiadas afganas, estableció la Organización Shuhada y la Clínica Shuhada, en Quetta. La Organización Shuhada se dedicaba a la atención médica de mujeres y niñas afganas, a la formación de personal médico y a la educación. En los años siguientes, se abrieron nuevas secciones de la clínica/hospital en la zona central de Afganistán.

Tras residir en Quetta como refugiada durante más de diez años, en diciembre de 2001 la Dra. Samar regresó a Afganistán para asumir un cargo en el gabinete de la Administración Provisional de Afganistán, presidida por Hamid Karzai. Prestó servicios al gobierno de transición como vicepresidenta y como primera ministra de Asuntos de la Mujer. Se vio forzada a renunciar tras recibir amenazas de muerte y ser hostigada por cuestionar las leyes islámicas conservadoras, especialmente la sharia, durante una entrevista que concedió en Canadá a un periódico de lengua persa. Durante la Loya Jirga de 2002, varios religiosos conservadores publicaron un anuncio en

* Esta entrevista fue realizada en Kabul, Afganistán, el 7 de febrero de 2011, por Markus Cott y Robert Whelan, que se desempeñan respectivamente como jefe adjunto y delegado de comunicación de la delegación del Comité Internacional de la Cruz Roja en Kabul.

un periódico local, en el que describieron a la Dra. Samar como la Salman Rushdie de Afganistán.

En la actualidad, la Dra. Samar preside la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán (AIHRC, por sus siglas en inglés)¹. En 2009, fue nominada para el Premio Nobel de la Paz.

En su opinión, ¿cuáles son las causas profundas de las décadas de conflicto en Afganistán?

Pienso que los conflictos en el país, como así también, más tarde, el comportamiento de las personas en el poder, han tenido una sola causa profunda: la falta de educación.

¿Cuáles son sus primeras memorias del conflicto en Afganistán?

Creo que se remontan al primer día del golpe de estado que tuvo lugar en Afganistán en 1978. Yo era estudiante universitaria. Por primera vez en mi vida, oí el sonido de un avión de combate MiG que sobrevolaba el palacio. Nunca antes habíamos visto un tanque. Recuerdo que esa noche no pude dormir a causa del ruido del tanque, los disparos y el MiG. Ya estaba casada, y mantuve despierto a mi marido porque había tanto ruido que era imposible dormir. Yo tenía 22 años.

Recuerdo que la semana después del golpe, nuestros compañeros de la universidad que pertenecían al Partido Demócrata Popular de Afganistán (PDPA) inmediatamente cambiaron su vestimenta y su comportamiento. Todos tenían pistolas y las traían a clase. Allí vimos quién era quién. Conocíamos a algunos; pertenecían a Jalq y Parcham².

Cuando se produjo el golpe en 1978, los Jalq empezaron a arrestar a cualquiera, sobre todo a las personas que poseían tierras. Lo hacían sin hacer constar la detención en modo alguno, sin formular acusaciones, sin juicio justo. La razón principal del comportamiento del PDPA era la falta de educación. Empezaron a actuar con gran dureza, como dictadores, sin rendir cuentas de sus actos. Esto hizo que la mayoría de la población se les opusiera. Por ejemplo, esta conducta provocó un alzamiento popular en mi distrito de Jaghoori, en la provincia de Ghazni. Cuando los Jalq empezaron a detener a sus familiares, la gente empezó a contraatacar y los mató a todos con piedras y unos viejos fusiles ingleses.

1 Información obtenida en “Sima Samar”, Wikipedia, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Sima_Samar.

2 Jalq y Parcham eran facciones del PDPA. Jalq significa “masas” y Parcham “estandarte” o “bandera”. Los presidentes Nur Mujammad Taraki y Hafizullah Amin eran dirigentes de Jalq. El partido se formó en 1965 y contaba con el apoyo de la URSS. El líder de Parcham era Babrak Kamal, quien, en 1979, fue el tercer presidente de Afganistán. Fue reemplazado por Najibullah en 1986.

¿Cómo afectó este primer conflicto a las mujeres y qué papel desempeñaron en él?

Las afectó mucho porque, en una situación de conflicto, los movimientos de las mujeres se restringen aún más de la cuenta.

En un país como Afganistán, los conflictos son cosa de hombres. Las mujeres quedan atrás, lavando y cocinando. Pero, al principio, participaron algunas mujeres educadas de las ciudades. Por ejemplo, nosotras participamos en actividades de propaganda, distribuyendo nuestras “cartas nocturnas” y escribiendo “Muerte a Rusia”³, y “Muerte a los Jalq” en las paredes de Kabul.

Por la noche, había toque de queda. Cuando distribuíamos las “cartas nocturnas” lo hacíamos durante el toque de queda. Los jeeps soviéticos patrullaban la ciudad, y no se sabía bien quién era quién. Estaban vigilando y nosotras tratábamos de escondernos. El toque de queda duraba hasta las seis de la mañana y entonces nosotras simulábamos ir al hammam (baño público). Pero, teníamos con nosotras los rociadores de pintura o las “cartas nocturnas” y las distribuíamos en el hammam.

Vivíamos en una casa de dos pisos, y arrojábamos las cartas desde la ventana. Nuestra vecina era maestra; solía subir a nuestra casa y nos decía “¡Hola, leí esta carta!” Todos estaban contentos, alentaban a la gente a resistir y explicaban por qué el PDPA y los soviéticos eran malos y violaban todas las normas.

En esa época, no usábamos chales; casi nadie los usaba en la universidad. Empezamos a usarlos para evitar que nos identificaran. Cuando íbamos a las manifestaciones, llevábamos chales de diferentes colores, porque el Servicio de Inteligencia nos buscaba. En los bolsos teníamos cuatro chales; cuando llegábamos a la ciudad, llevábamos puesto un color y después cambiábamos ese chal por uno de otro color, pensando que no podrían identificarnos. Pero los soviéticos eran realmente brutales y golpearon a muchas de nosotras. Incluso durante el gobierno de los Jalq, los soviéticos venían con bastones de goma, nos pegaban y nos lanzaban agua.

Un día, durante Se Hoot⁴, salimos todas y vinieron los soviéticos con sus soldados. Nos dirigía la elite, las mujeres instruidas. Todas las otras universidades y escuelas, las escuelas de niños y de varones, se unieron a la manifestación. Las estrechas calles estaban llenas de estudiantes y docentes. Gritábamos, entonábamos eslóganes; hacíamos todo lo que hay que hacer para manifestarse.

En ese momento, no se podían hacer suficientes fotocopias y muy pocos tenían máquina de escribir. Entonces, durante Se Hoot, escribíamos los panfletos y octavillas, que denominábamos “cartas nocturnas”, a mano. Usábamos hasta diez hojas de papel carbónico y escribíamos con lapiceras chinas. Era muy difícil conseguir que fueran legibles hasta la décima copia. Alentábamos a la gente a acompañarnos al grito de “Allah-u-Akhbar” (Alá es grande). Era emocionante cuando la gente en Kabul gritaba “Alá es grande” contra los comunistas. Era maravilloso.

Sin embargo, cuando la seguridad empezó a deteriorarse, las mujeres fueron gradualmente apartadas. Luego, la revolución islámica en Irán lógicamente

3 En diciembre de 1979, las fuerzas militares soviéticas invadieron Afganistán y permanecieron allí durante diez años.

4 El último mes del año afgano.

tuvo efectos muy negativos en nuestra situación. Naturalmente, el Hezb-i-Islami⁵ no contaba con mujeres entre sus miembros; no recuerdo que hubiera mujeres con ellos cuando salíamos a las calles en esa época.

Más adelante, usted tuvo que huir de Afganistán a Pakistán, donde abrió un hospital para mujeres en Quetta. ¿Qué la llevó a hacerlo y cómo lograba mantener el hospital en funcionamiento?

En 1983, me trasladé a Peshawar, donde ingresé en el sindicato de médicos. Pero no teníamos suficientes insumos médicos, y empecé a pedir ayuda a distintas organizaciones. Estaba en estrecho contacto con el CICR, porque solía atender a algunas de sus pacientes en el hospital de Quetta y de vez en cuando le pedía algunos apósitos, yodo o productos equivalentes, vaselina y gasa para quemaduras, y otras cosas. Contábamos con cierto nivel de cooperación. De otro modo, no había nada. Los siete grupos involucrados en la yihad tenían un hospital para los miembros masculinos del partido, pero no para sus familiares.

Había una organización no gubernamental (ONG) llamada Inter-Church Aid, que prestaba apoyo a hospitales, clínicas y programas de ayuda. Era un consorcio de diferentes iglesias: el Church World Service de Estados Unidos, Church Aid de Noruega, e iglesias de todo el mundo. Empecé a colaborar con esta ONG en Quetta, en un hospital cristiano de más de cien años de antigüedad, que databa de la época británica. Este hospital contaba con un servicio para refugiados que también atendía a las mujeres, y allí trabajaba yo.

Una mañana, llegó al hospital una joven afgana que sufría de preeclampsia. Tenía convulsiones, y yo empecé a correr de aquí para allá tratando de encontrar a alguien que pudiese administrarle una inyección de valium para mitigarlas. La farmacia estaba cerrada, nadie había llegado al hospital aún, la sala de partos estaba cerrada y no podía encontrar la llave. Me enojé mucho. Tuve que derivar a la paciente a otro hospital. Más tarde supe que había muerto y me deprimí profundamente. Me dije que teníamos que hacer algo, porque allí no había nada para las mujeres. Teníamos un hospital, pero no un servicio de urgencias”.

Este episodio me llevó a establecer el hospital para mujeres y niños. Pero, era difícil encontrar el dinero para hacerlo. Nadie estaba dispuesto a proporcionar fondos y nadie quería escuchar a una mujer. En 1987, después de ese incidente, obtuve algo de dinero de Inter-Church Aid. Esta organización estaba presidida por un anciano caballero inglés. Acudí a verlo, todavía llorando: ¡era tan joven! Me preguntó: “¿Qué es lo que ha sucedido, hija mía?” Él era realmente viejo, tenía 85 años en ese momento. Le conté que ese día había venido al hospital una paciente afgana, que había muerto porque no teníamos inyecciones, no había inyecciones de valium. Le expliqué que deseaba abrir un hospital y le pregunté si podía proporcionarme los fondos para ello. Me respondió que lamentablemente no podía hacerlo, porque el Hezb-i-Islami le volaría la oficina y tendrían muchos problemas. La policía pakistaní

5 Hezb-i-Islami Afganistán, que significa Partido Islámico de Afganistán, es una organización islamista conocida por su lucha contra el gobierno marxista de Afganistán y su aliado cercano, la Unión Soviética. Liderado por Gulbuddin Hekmatyar, fue creado en la Universidad de Kabul en 1975.

estaba al servicio de Hezb-i-Islami y controlaba a toda esa gente. Le aseguré que no diría a nadie de dónde provenían los fondos y logré convencerlo. Colaboramos durante dos años, y él pudo comprobar que yo trabajaba duramente. Todos los días, era la primera en llegar y la última en irme: ¡era una joven revolucionaria! Dos veces por semana, acudía a los campamentos de refugiados afganos. Por supuesto, teníamos mucho personal pakistaní. El médico y el personal pakistaní decían todo el tiempo que era hora de irse. Y yo les respondía: “No, no hasta que haya terminado de atender al último paciente”. Lógicamente, tenía a todos en contra y había peleas entre nosotros.

De todos modos, el caballero inglés me proporcionó los fondos necesarios y puse en marcha el hospital en 1987. En esos tiempos, no había ninguna educación para las mujeres, ni siquiera en los campamentos. Cada campamento contaba con una clínica, pero casi no había personal femenino.

¿Fue entonces que se dio cuenta de que también era necesario mejorar la educación de las mujeres?

Así es. En ese momento, en Peshawar, las personas instruidas y, en particular las mujeres, estaban oprimidas.

Recuerdo a un mawlawi⁶ que vino al hospital que yo establecí en Pakistán, a finales de 1987. Trajo a muchos pacientes y me dijo: “Algún día, si Kabul llega a ser libre, sabremos qué hacer con ustedes, las personas instruidas”. Le pregunté por qué, y me respondió: “Porque las personas como ustedes comprenden lo que sucedería si cayese una bomba en este lugar, saben qué superficie sería afectada; pero los analfabetos no entienden nada de todo eso ni se preocupan por las bombas; es por eso que son capaces de pelear”.

Una vez más, la cuestión giraba en torno de la educación y la alfabetización. Naturalmente, comprendimos lo que decía el mawlawi. Cuando le dije que hacíamos nuestro trabajo y asumíamos nuestra responsabilidad, contestó: “No me refiero a ustedes, porque ustedes están salvando nuestra moral y nuestro honor. Tienen un hospital para mujeres y niños; pero los otros huyeron, se fueron a América”. En ese sentido, tenía razón: en Peshawar trabajaban muy pocas mujeres; algunas habían sido asesinadas por Hezb-i-Islami y las otras habían escapado. Yo era la única mujer en condiciones de hacer algo.

Había una escuela para niñas dirigida por iraníes. Todo en ella, en particular el plan de estudios, era iraní y hasta proporcionaban los uniformes y autobuses para las alumnas. Pero, el hecho de ver a nuestros propios hijos, a niños afganos, educados por iraníes a la manera de Irán y rezando por Jomeini, no era fácil de aceptar para una persona laica como yo.

En 1989, Oxfam aceptó prestarnos apoyo y nos proporcionó 24.000 rupias pakistaníes (que, en ese momento, equivalían a unos US\$ 1.000). Con ese dinero, abrí una escuela para niñas. El dinero no alcanzó para comprar muebles ni sillas para las alumnas; en el aula, sólo había una alfombra de plástico. Pensé que era

6 “Mawlawi” es un título islámico religioso honorífico otorgado a los estudiosos de la religión entre los musulmanes sunitas.

difícil competir con los iraníes; todo lo daban en forma gratuita y además proporcionaban dinero para gastos extraordinarios y raciones alimentarias. Si yo no podía ofrecer más que un piso de cemento, ¿quién vendría a mi escuela? Entonces pedí ayuda al Comité Noruego para Afganistán, que me dio algo de dinero para comprar muebles. Así fue cómo pusimos en marcha esa escuela.

Para ese entonces, los soviéticos se habían ido de Afganistán; entonces se presentaron los donantes de Ginebra, lanzaron la Operación Salam de la ONU en ayuda de Afganistán y abrieron oficinas. Así, por primera vez, llegó a Pakistán el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y abrió una oficina en Quetta; la UNESCO también abrió una oficina en Quetta.

Cuando abrí la escuela para niñas, preparé un programa de alfabetización para mujeres; lo elaboré yo misma e incluí temas relacionados con la educación sanitaria. Pensé que, mientras aprendían a leer y escribir, también debían aprender cómo detener una hemorragia nasal, cómo tratar las picaduras de insectos y cosas así, todo explicado en frases muy sencillas. Otro de los temas tratados en mi libro era la planificación familiar. Pero, cuando me dirigí a la UNESCO para imprimirlo, me dijeron que este tema era demasiado delicado. La respuesta fue: “Realmente no podemos imprimir esto, porque el Hezb-i-Islami nos bombardearía la oficina”.

Éste es un ejemplo más de la total falta de consideración hacia la mujer. Nadie nos hablaba; no había nadie que escuchara a una mujer. Por supuesto, cuando abrí el hospital, los hombres del Hezb-i-Islami empezaron a perseguirme, pero no pudieron atráparme, porque sin duda me hubieran hecho pedazos.

¿La situación cambió tras la salida de los soviéticos?

Cuando tomaron el poder los muyahidines, la situación se tornó extremadamente difícil. Lo primero que hicieron fue prohibir la participación de la mujer de varias maneras. En Pakistán, se repartieron los ministerios entre ellos. En Quetta, la administración contaba con numerosos miembros, pero ninguno era mujer. Los cargos se asignaron sólo a tayikos y pastunes, sin ninguna representación para las minorías. No había ninguna mujer, ¡y eso que ya estábamos en 1992!

Uno de los ministros del partido de Sayyaf asumió su cargo en un ministerio. Creo que era el ministro de Minería, pero no recuerdo su nombre. El primer día, dijo que las mujeres no debían ser vistas cuando llegaba el ministro y que no podían saludarlo. Al día siguiente, llegó con una pila de chales de gran tamaño, y lo primero que hizo fue pedir al personal que los distribuyera a las mujeres y les dijera que se los pusieran; de este modo, se les permitiría saludar a su ministro. Lo primero que hicieron estas personas fue imponer los chales a las mujeres y, poco a poco, fueron aumentando la presión sobre ellas.

En cierto momento, el gobierno anunció que las mujeres que presentaban las noticias en la televisión (la televisión nacional, porque sólo teníamos un canal) no debían ser vistas. Mientras una mujer leía las noticias, en la pantalla se veía una rosa. Más tarde, decidieron que la voz de la mujer no debía ser oída por hombres que no tuvieran parentesco con ella.

Hoy seguimos sufriendo los efectos de todas esas medidas. Lo peor fue que

las mujeres perdieron la posibilidad de recibir educación. Y creo que, sin educación, no podemos tener suficiente confianza en nosotras mismas para defender nuestros valores. Me comparo con mis propias primas, que no tuvieron la oportunidad de ir a la escuela. Lo que yo hago y lo que hace mi prima, que tiene la misma edad que yo, es totalmente diferente. Ella lleva lo que en el medio afgano rural se considera una vida “normal”, pero yo rechazo ese término. Yo creo ser una persona diferente gracias a la educación que recibí.

¿Cuál fue el papel de la comunidad internacional en el mejoramiento de la condición de las mujeres?

En mi opinión, la comunidad internacional fue, en muchos casos, parte del problema que llevó al aislamiento de las mujeres. Nadie hablaba de las cuestiones que afectaban a las mujeres.

Recuerdo que, cuando la UNESCO empezó a distribuir carpas, muebles y armarios con algunos libros a los refugiados afganos, fui a ver a sus representantes varias veces para decirles que, si donaban dos carpas y materiales para la escuela de varones, debían darnos una para la escuela de niñas, señalando que esto debía ser obligatorio.

Cuando el PNUD abrió su oficina, llamé para conseguir una entrevista. Lo primero que dije a mi interlocutor fue: “Me alegra que el PNUD haya iniciado su programa para Afganistán; ¿tienen ustedes algún programa para las mujeres?” Respondió: “¿Para las mujeres?” “Sí”. Señalé que el PNUD era un organismo dedicado al desarrollo, y le pregunté cómo podía haber desarrollo sin la participación de las mujeres. Me respondió que, lamentablemente, no había ningún programa para las mujeres. Cuando le pregunté por qué, me dijo: “Estuve en Afganistán, en la provincia de Logar, por una semana y no vi ninguna mujer”. Le respondí: “¡Todos esos héroes que lucharon contra los soviéticos hasta echarlos del país no cayeron del cielo, nacieron de mujeres!” Y el hombre repitió: “No vi ninguna mujer”. Yo era tan ingenua, que le contesté: “¡Yo soy una de ellas!”. Asombrado, me preguntó “¿Pero, usted no es francesa?” Le dije que no, que tenía ojos verdes pero que no era francesa. Los afganos pueden tener ojos verdes; al oír mi imperfecta forma de hablar inglés, él tendría que haberse dado cuenta de que no era francesa. El hombre repitió: “Yo creí que usted era francesa”.

Ésta era la actitud generalizada hacia la mujer.

¿Intentó usted cambiar esta percepción dentro de la comunidad internacional?

Hablé sobre el tema con Francesco Vendrell en 1988, en una de las conferencias que se celebraban en Lausana sobre Afganistán. En ese momento, el Sr. Vendrell se desempeñaba como Representante especial de las Naciones Unidas para Afganistán⁷. En Suiza, se celebraba una conferencia del Grupo de Apoyo para

7 Francesco Vendrell se desempeñó como jefe de la Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán (UNSM) y como representante personal del secretario general de las Naciones Unidas desde enero de 2000 hasta diciembre de 2001. Entre 1993 y 2000, actuó como director de la División de Asia y el Pacífico en el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU.

Afganistán. En esos momentos, Estados Unidos quería imponer sanciones al gobierno talibán.

El Sr. Vendrell habló en su carácter de Representante especial de la ONU, y yo también hablé, en mi condición de única mujer en el grupo. Él dijo que no quería que los estadounidenses impusieran sanciones a los talibanes porque ya había hablado con ellos y también con la Alianza del Norte, y que iban a reunirse para debatir acerca de estas cuestiones. Alcé la mano y dije: “Señor Representante especial, allá donde usted obtuvo garantías de la Alianza del Norte y de los talibanes en Pakistán y en Irán, ¿también había mujeres? ¿Cuál es nuestro papel?”

Después de la intervención estadounidense, le dije: “Estoy aquí para decirle que es necesario que incluyan a las mujeres desde el principio, pero no me refiero a mi persona. No se trata de Sima Samar. No he venido para luchar por mí misma”. Y luego insistí: “Por favor, dé un lugar a las mujeres desde el principio, de otro modo no tendremos ninguna oportunidad”. De este modo, le recordé que yo luchaba por la participación de las mujeres.

Una anécdota más: mientras me desempeñaba como ministra de Asuntos de la Mujer y Vicepresidenta de la Administración Provisional de Afganistán, viajé a Washington. Me recibieron y trataron muy cordialmente. Durante una reunión con el secretario de Estado Colin Powell, planteé algunas cuestiones. Le aclaré enseguida que no era diplomática, que ya tenía demasiados problemas propios para serlo. “Primero, soy mujer. Segundo, soy hazara. Tercero, siempre digo lo que pienso, y nadie simpatiza conmigo. Quisiera pedirle algunas cosas. En primer lugar, por favor evite repetir los errores del pasado”. Me preguntó cuáles errores, y le respondí: “Ustedes crearon estos monstruos. Por favor, no vuelvan a apoyarlos. En segundo lugar, sería mejor que todo el dinero que gastan en bombardear Afganistán lo emplearan para fomentar el desarrollo del país”. Cité el ejemplo de los ochenta y cinco misiles disparados durante el gobierno de Clinton contra los campamentos de Bin Laden en Afganistán, preguntándole a cuántas personas habían matado y señalando que con 85 millones de dólares podrían haber hecho mucho por Afganistán.

Seguí diciendo: “En tercer lugar, no olvide que no han hecho suficiente por las mujeres en ese país. Realmente no es posible construir la democracia y pacificar Afganistán sin la participación de las mujeres”.

“Cuarto, ¿quién va a velar por nuestra seguridad? El fracaso de este gobierno, de nuestro gobierno es, a las claras, el fracaso de su gobierno y de la CIA. Y, por favor, junto con sus soldados, envíen mujeres a Afganistán”. Me preguntó por qué debían enviar soldados mujeres, y respondí: “Para que el pueblo afgano vea rostros femeninos y aprenda que ellas también pueden llevar armas y patrullar las calles y las ciudades”. Por último, le insté a no socavar la responsabilización y la justicia.

Cuando le solicité que gastaran en la construcción y el desarrollo de Afganistán el mismo dinero que habían gastado en bombas, me preguntó si sabía cuánto dinero gastaban ellos en Afganistán; le respondí que no, pero que suponía que era mucho.

En respuesta a mi observación de que era de la minoría hazara y que era mujer, Colin Powell respondió: “Yo también represento a una minoría, Sima; pro-

vengo de la comunidad negra y soy el primer Secretario de Estado negro en este país. Por este motivo, comprendo parte de sus preocupaciones e inquietudes”.

Cuando Colin Powell llegó a Afganistán y el Presidente Karzai nos presentó, diciendo “Sima es mi vicepresidenta y ministra de Asuntos de la Mujer”, Powell respondió: “La conozco, ya me hizo pasar un mal rato en Washington”. Karzai me miró y preguntó dónde nos habíamos conocido; respondí: “¡En fin, tuvimos una pelea!”. [Risas]

Colin Powell dijo: “Su ministro de Relaciones Exteriores [se refería a Abdullah] ya ha dicho que no necesitan tropas extranjeras en Afganistán”. Le dije que estaban cometiendo el mismo error, era el mismo grupo. ¿Quién es Abdullah y quién soy yo? Porque no fuimos elegidos por el pueblo, sino que alguien nos seleccionó y nos puso en ese lugar. Yo fui designada porque luchaba, era activa y afirmaba que las mujeres debían formar parte del proceso.

¿Cómo ve usted el futuro, digamos en el mediano plazo?

Creo que el futuro de Afganistán, lo que deseamos lograr para este país, depende de la estrategia del gobierno afgano, es decir, de los dirigentes afganos, y también de nuestros socios en la comunidad internacional. En mi opinión, uno de los errores que todos cometimos fue actuar sin una estrategia y sin referencias claras para nosotros mismos: ¿hacia dónde vamos y qué queremos hacer en Afganistán? Si no ofrecemos una oportunidad a las personas que están real y honestamente comprometidas con la democracia y los principios de los derechos humanos, no podremos construir la democracia con soldados. Podemos duplicar o triplicar el número de tropas. No servirá para nada. El pueblo afgano debe hacer valer su voluntad. La comunidad internacional puede, como socio de Afganistán, facilitar las cosas, prestarnos apoyo y tal vez ayudarnos a preparar el camino.

No creo en un país democrático ni en una sociedad democrática que no cuente con la participación de la mujer. En Afganistán, los nombres de las mujeres se han utilizado para demostrar la existencia de un proceso democrático y no para garantizar su participación efectiva. Por ejemplo, durante las elecciones, un hombre votaba por las mujeres de su familia, utilizando su nombre; pero, en la práctica, la participación de las mujeres era más bien escasa. Tuvieron un alto nivel de participación sólo en unos pocos lugares, como Bamiyán y Hazara, y particularmente en Jaghoori, porque tenemos muchas mujeres instruidas. Pero en Helmand o en Logar, la participación de la mujer era muy reducida. Por ejemplo, en Logar, cuando distribuyeron las cédulas electorales para la elección presidencial, había el doble de cédulas para mujeres que para hombres. Planteé esta cuestión y tuve una disputa con el Presidente. Le dije: “No es justo. Si los hombres de la familia no permiten fotografiar a sus mujeres, al menos deberían permitir que se tomen sus huellas dactilares. Además, las mujeres deberían poder retirar su cédula, para que sepan que les pertenece. Nada de esto sucedió”. La respuesta fue: “¡Usted es tan extremista! ¡Ellos no lo permiten!”. “Bien, si no lo permiten, entonces no provean las cédulas electorales para las mujeres”.

Si se analiza la historia de Occidente durante el siglo XX, se comprueba que las mujeres obtuvieron acceso a la política y al voto político principalmente después de las guerras y debido a sus contribuciones al esfuerzo de la guerra en su calidad de ciudadanas civiles. ¿Por qué no fue así en Afganistán?

Una vez más, la causa es la opresión de la mujer y su falta de libertad. Una vez más, la causa es la falta de educación. En Paktia, dicen que la mujer tiene derecho a salir de su casa dos veces: una vez cuando se casa, y la segunda cuando muere y hay que sepultarla. La cultura europea no es así, porque en Europa —y, por ejemplo, en Irak— hay muchas mujeres instruidas. Es muy difícil convencer a una mujer instruida de que permita a su marido retirar su cédula electoral y votar en su nombre. Pero, para el hombre de la mujer pobre y desinformada es fácil votar en nombre de ella, usar su nombre y votar por Sayyaf o por quien él quiera.

Repito: la clave está en la educación.

Usted destaca la importancia de la educación. ¿Cómo afrontan el futuro los niños, tras treinta años de guerra y constantes conflictos? ¿Qué piensan los jóvenes que les deparará el futuro?

Realmente pienso que nuestra esperanza está en los jóvenes, en los muchachos y las muchachas. Mi principal interés es la educación. Uno de los problemas de este gobierno, de la administración de Karzai, es que no se ocupa seriamente de la educación. El ministro de Educación debería ser una persona realmente comprometida con el cambio y con una educación de calidad superior. Hace dos semanas, envió unas cartas oficiales indicando a los docentes que debían reducir las horas de clase dedicadas a las ciencias y aumentar las horas de clase sobre temas religiosos. Con esto, no quiero decir que haya que abolir la enseñanza religiosa, pero sí opino que este tema corresponde a la responsabilidad familiar.

Que las familias se hagan responsables de los niños y de lo que desean que éstos sepan de su religión. Yo sufrí porque era chiita. En casa, debía aprender la religión chiita por mi padre y mis familiares, y en la escuela tenía que aprender la religión sunita para sacar buenas notas y aprobar el curso. Cuando tenía siete u ocho años, al responder a las preguntas que me formulaban en los exámenes de tercero o cuarto grado, debía concentrarme en el hecho de que no estaba en casa y evitar dar respuestas chiitas. Si estaba en casa, debía esforzarme por no hablar de temas sunitas, porque mi padre y mis familiares se enojaban.

Esto no nos ayuda. Debemos conocer los principios islámicos y practicarlos, pero no por la fuerza. Tenemos que enseñar a nuestros hijos los valores del islam, pero no hacerlos concentrar en las cuestiones islámicas. Debemos mejorar la calidad de la educación. Después de todo, estamos en el siglo XXI.

En su opinión, ¿por qué se le da tanta importancia a la religión?

Solamente por razones de interés político, por interés político, nada más.

¿Cómo explica usted que las organizaciones humanitarias no puedan acceder a ciertas partes del país donde se necesita su ayuda?

Creo que se trata sencillamente de una cuestión de control y de poder. Los que ejercen el poder perciben a las ONG humanitarias y de derechos humanos y a las personas que defienden los derechos humanos como amenazas, porque temen, con justa razón, que su poder se debilite o desaparezca. Es por esto que ejercen tanta presión.

¿Cree usted que alguna vez se establecerá un tribunal que juzgue a las personas que violaron los derechos humanos y cometieron atrocidades en estas décadas de guerra y que imparta justicia para las víctimas?

No lo creo, porque no veo ninguna voluntad política en este sentido de parte del gobierno y las autoridades afganas ni de los socios internacionales de Afganistán. Nosotros hemos insistido una y otra vez que al menos se reconozca el sufrimiento del pueblo afgano.

Mi cuñado, de 14 años, estaba cursando el séptimo grado cuando fue secuestrado en la calle. Nunca más volvió. Dígame: ¿quiénes son los responsables de esto?

Yo misma, como víctima de la guerra, verdaderamente no puedo olvidar. Imagine usted el número de mujeres en este país que afrontan el mismo problema que yo. Yo quedé viuda a los 23 años y tenía un hijo. Yo fui capaz de criarlo y darle una buena educación y una vida más fácil, pero aun así... él no habla de estos temas conmigo, porque no quiere que me entristezca. Por ejemplo, cuando falleció mi padre, mi hermano mayor organizó sus exequias. Mis hermanos, naturalmente, lloraron todos. Pero mi hijo no lloró. Después, me contó que mis hermanos se habían enojado con él porque no había llorado, y me dijo: “Madre, yo no sé lo que es tener un padre”.

Hoy, mi hijo tiene una hija y puedo ver, por su forma de amarla, que él mismo nunca conoció ese sentimiento de amor. Por esa razón, se esfuerza por concentrar todo su amor y su atención en su hija. Al ver el modo en que la abraza y la cuida, uno se da cuenta de lo que ha sufrido. Dígame: ¿quiénes son los responsables de esto?

¿Cuántas mujeres afectadas por el mismo problema que yo pudieron afrontar la situación y salir adelante por sí mismas? Muy pocas. Todas fueron victimizadas una y otra vez. No sé cuántos cuñados tuvieron que desposar para poder sobrevivir con sus hijos huérfanos. Alguien debe asumir la responsabilidad de todo eso.

Sin embargo, pienso que muchas personas no sufrieron. Gracias a los padecimientos de la población en general, ganaron mucho dinero, estatus y poder. Es preciso que se reconozca el sufrimiento de las víctimas. Y los perpetradores deberían ser, al menos, aislados y desplazados de los puestos de poder. Si investigamos la vida de nuestros actuales dirigentes, ¿cuántos de ellos han perdido a sus hijos? ¿Cuántos han perdido a sus padres? Muy pocos. Por esta razón, no se solidarizan con el dolor de la gente ni lo comprenden.

En resumen, es como si los Jalq hubiesen raptado a la novia durante la ceremonia nupcial y nunca la hubieran devuelto. Se llevaron a los médicos, a los intelectuales, a las personas instruidas, y no hubo nadie que los defendiera. Nadie.

En la Comisión Independiente de Derechos Humanos estamos estableciendo la geografía del conflicto y, en especial, localizando las fosas comunes. Y no hay quien se haga cargo de esa responsabilidad. Es muy deprimente.

Al mirar hacia el futuro, ¿es optimista o pesimista?

Soy una persona optimista. Si perdiera el optimismo, realmente tendría que irme del país o dejarme morir. No tenemos opción. Creo que este país y su pueblo no pueden seguir viviendo eternamente en este conflicto. Tenemos que encontrar una mejor forma de alcanzar la paz sostenible. Y esperamos hacerlo. Llevará tiempo debido al bajo índice de alfabetización de Afganistán y a las tensiones étnicas, lingüísticas, regionales y de otra índole que lo afectan. Tiene que llegar el día en que cobremos conciencia de que todos somos iguales, todos somos seres humanos.

Afganistán: reseña histórica y geográfica

William Maley

El profesor William Maley es director de la Fundación del Colegio de Diplomacia para Asia y el Pacífico desde el 1º de enero de 2003. Es autor de numerosas publicaciones sobre Afganistán.

Resumen

Las actuales dificultades de Afganistán son, en gran medida, fruto de una historia tormentosa y de una situación geográfica compleja. La combinación de estos dos factores dio lugar a un Estado débil y abierto a la interferencia de diferentes potencias externas, que viene atravesando décadas de situaciones traumáticas. La actual insurgencia que afecta al país tiene su base en los refugios en Pakistán desde los cuales los talibanes lanzan sus operaciones. A menos que se logre avanzar hacia una solución a esta circunstancia, la situación en Afganistán seguirá siendo un callejón sin salida.

Mucho más que otros Estados, Afganistán ha sido víctima de su historia y su geografía. Durante los treinta años que siguieron al golpe comunista de abril de 1978 y la invasión de la Unión Soviética en diciembre de 1979, el país sufrió la influencia de fuerzas políticas e ideológicas que su población no tenía posibilidades de controlar. La invasión soviética transformó a Afganistán en un campo de batalla de la Guerra Fría, y el final de ésta y el colapso de la Unión Soviética lo convirtieron en un nuevo teatro de competencia, esta vez entre actores regionales decididos a impedir cualquier presencia de sus competidores a la sombra del Hindu Kush. En 1937, el diplomático francés René Dollot describió a Afganistán como “la Suiza de Asia”¹. No es ésta una etiqueta que un analista informado aplicaría ahora a ese país, aunque sirve como oportuno recordatorio de que, durante las cinco décadas

1 René Dollot, *L'Afghanistan: histoire, description, mœurs et coutumes, folklore, fouilles*, Payot, París, 1937, p. 15.

anteriores al golpe de Estado comunista, Afganistán fue, tal vez, el país más pacífico del continente asiático. En este artículo, mi objetivo es reseñar los procesos que hicieron que Afganistán dejara de ser “la Suiza de Asia” y analizar algunas de las ramificaciones de esos procesos en relación con las perspectivas del país para el futuro. El artículo se divide en seis secciones. En la primera, se examina el desarrollo del Estado afgano como unidad territorial y como conjunto de estructuras administrativas. En la segunda, se analizan los factores que provocaron las crisis políticas de 1978-1979. La tercera sección reseña el curso y las repercusiones de la presencia militar soviética en Afganistán desde 1979 hasta 1989, y la cuarta describe la evolución de los acontecimientos que se sucedieron desde que cesó la presencia soviética en 1989 hasta el derrocamiento del régimen talibán en noviembre de 2001. En la quinta sección, se analizan los problemas que plantean la política afgana y el entorno político y regional de Afganistán a partir de ese momento, y en la sexta, se ofrecen unas breves conclusiones.

El desarrollo del Estado afgano

Una de las complicaciones que se plantean al estudiar la “formación de los Estados” es que la palabra “Estado” es en sí misma ambigua. En un sentido, se refiere a una unidad territorial, equivalente al término “país”; en otro, denota un conjunto de unidades políticas y administrativas que controlan o procuran controlar el espacio público dentro de una unidad territorial y se ocupan de extraer y movilizar recursos, penetrar en la sociedad y reglamentar los comportamientos². Estos dos sentidos del término “Estado” no pueden separarse por completo; por ejemplo, la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados, de 1933, define el “gobierno” como una de las condiciones que debe cumplir un Estado en el primer sentido del término. Sin embargo, desde el punto de vista analítico conviene distinguir entre los dos sentidos, ya que los procesos que conducen a la formación de los Estados en estos diferentes sentidos son muy diversos.

Los Estados territoriales pueden definirse de manera positiva por una expansión del poder interno, de manera negativa por los límites impuestos por las potencias externas que se aproximan, o por una combinación de ambos factores. (También pueden definirse en función de la expansión y la posterior contracción del colonialismo, pero ese proceso es menos útil para demostrar el surgimiento de Afganistán.) Afganistán nació como un clásico Estado tapón, atrapado y, en parte, definido por la rivalidad que reinaba entre el imperio británico y el ruso a principios del siglo XIX. Con los británicos atrincherados en India, la expansión rusa hacia Asia central mediante el establecimiento de varios protectorados transformó a los rusos y a los ingleses en potenciales competidores en lo que se dio en llamar

2 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, 1988, p. 4.

el “gran juego”³. Dicho esto, ninguno de los dos países tenía interés en que su rivalidad se transformara en una guerra activa y, por esa razón, la existencia de un Estado tapón entre las dos grandes potencias constituía una solución conveniente. A consecuencia de ello, a finales del siglo XIX la mayor parte de los límites de lo que hoy llamamos Afganistán ya estaba fijada, aunque no siempre de una manera que satisficiera a todos.

Control político y administrativo

En los ámbitos político y administrativo, el Estado afgano desarrolló varias características distintivas. En primer lugar, era un Estado dinástico. Inicialmente, durante la época de Ahmad Shah Durrani (1747-1772) tomó la forma de una confederación tribal; este sistema monárquico duró dos siglos. Sin embargo, durante buena parte del siglo XIX, el Estado afgano tenía una forma premoderna⁴; los impuestos (o tributos) se percibían en especie y no en dinero, y los gobernantes dependían de protectores externos. El más notorio de esos gobernantes fue Shah Shuja (1803-1809, 1839-1842), cuyo nombre se convirtió en sinónimo de la cobarde sumisión a las presiones ejercidas por un protector. El final del siglo XIX presencié una considerable consolidación del poder del Estado bajo el emir Abdul Rahman Khan (1880-1901), especialmente en lo que respecta a la modernización de la recaudación fiscal⁵ y la predisposición a ejercer la fuerza para imponer su control a otros centros de poder, pero los que le siguieron carecían de la decisión o la capacidad que el “Emir de Hierro” había aportado a su desempeño del cargo. Su sucesor, Habibullah, era un gobernante prudente y discreto, aunque esto no lo salvó de ser asesinado en 1919. Amanullah, el hijo de Habibullah, un reformador mucho más comprometido, impulsó la rápida modernización del país pero se enfrentó con una creciente oposición y finalmente fue derrocado en 1929⁶. Tras un breve intervalo de gobiernos no pastunes, recuperó el trono un aristócrata pastún, Nadir Shah y, aunque su breve reinado culminó en su asesinato en noviembre de 1933, su hijo de diecinueve años, Zahir Shah, ocupó el trono por casi cuarenta años antes de ser derrocado, en 1973, por un golpe palaciego encabezado por su primo Mohammad Daoud. El gobierno dinástico llegó a su fin con el asesinato de Daoud durante el golpe comunista de abril de 1978. Aun así, después de 2001, Zahir Shah regresó a Afganistán como “Padre de la Patria” y tuvo en Kabul una presencia discreta, pero popular, hasta su fallecimiento en 2007.

3 Acerca de este proceso, v. Seymour Becker, *Russia's Protectorates in Central Asia: Bukhara and Khiva, 1865-1924*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1968. Para otros análisis de la rivalidad ruso-inglesa, v. Karl E. Meyer y Shareen Blair Brysac, *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Central Asia*, Basic Books, Nueva York, 1999.

4 V. Christine Noelle, *State and Tribe in Nineteenth-century Afghanistan: The Reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826-1863)*, Curzon Press, Richmond, 1998.

5 V. Hasan Kawun Kakar, *Government and Society in Afghanistan: The Reign of Amir 'Abd al-Rahman Khan*, University of Texas Press, Austin, 1979, pp. 73-91.

6 Leon B. Poullada, *Reform and Rebellion in Afghanistan: King Amanullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca, 1973, pp. 160-213.

Un Estado dependiente de ingresos fiscales inestables

Con el tiempo, el Estado afgano se transformó en un estado rentista con un presupuesto excesivamente dependiente de fuentes de ingresos inestables, como la ayuda externa y la venta de recursos naturales agotables. Cuando Zahir Shah subió al trono, gran parte de los ingresos públicos provenían de los impuestos inmobiliarios, mientras que el grueso de los gastos públicos se cubría con ingresos internos. Pero, en 1964, cuando comenzó la denominada “Nueva democracia”, la ayuda externa sufragaba el 49 por ciento del gasto público⁷. El peligro que representa la dependencia de esas corrientes de ingresos es resultado directo de su inestabilidad. Si cambian las prioridades de los donantes, los ingresos públicos pueden disminuir; del mismo modo, si declina el precio mundial de un producto de exportación importante, también pueden disminuir los ingresos generados por su venta. Cuando esto sucede, es improbable que el Estado pueda satisfacer las expectativas creadas en la mente de la población durante los períodos más prósperos, y las consecuencias pueden ir desde el deterioro de la reputación del gobierno hasta una verdadera crisis de legitimidad. En este último caso, para hacer frente a la crisis y sobrevivir, el Estado tal vez necesite exhibir una fuerza considerable y recurrir a la coerción y a otras formas ilícitas de dominación.

Débil presencia fuera de la capital

El Estado afgano era, en esencia, un Estado débil. Si bien tenía presencia en muchos lugares del país, en la mayoría de los casos esa presencia no pasaba de ser pasiva y distante. De vez en cuando, el Estado central podía concentrar el poder necesario para alcanzar sus objetivos: por ejemplo, sofocar una revuelta de la tribu pastuna de los safies en 1947, o silenciar a quienes se oponían a la flexibilización de las reglas del *pardah* a partir de 1959 durante la presidencia de Mohammad Daoud. Sin embargo, esta capacidad constituyó la excepción antes que la regla. En general, había una distancia abismal entre el Estado y sus súbditos. A los funcionarios de Kabul no les gustaba que los enviaran a las provincias y muchos habitantes de las zonas rurales consideraban que los burócratas de la ciudad ignoraban por completo su forma de vida y las estructuras tradicionales legítimas que reglamentaban las relaciones sociales⁸. En esas condiciones, el Estado distaba de ser una herramienta eficaz para penetrar y controlar este complejo universo rural, lo que se hizo evidente en la crisis de 1978-1979.

7 Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, New Haven, 2002, p. 296.

8 Para un análisis más detallado de esta cuestión, v. Thomas J. Barfield, “Weak links on a rusty chain: structural weaknesses in Afghanistan’s provincial government administration”, en M. Nazif Shahrani y Robert L. Canfield (eds.), *Revolutions and Rebellions in Afghanistan: Anthropological Perspectives*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de California, Berkeley, 1984, pp. 170-184.

Un difícil entorno geopolítico

En cierta medida, el Estado afgano fue moldeado por el conflictivo entorno geopolítico de Afganistán. La Línea Durand de 1893 repartió a los pastunes étnicos de Asia sudoccidental entre Afganistán y la India británica. Cuando, en 1947, se produjo la partición del subcontinente, Afganistán exigió la autodeterminación para los pastunes de India, pero su demanda no tuvo ningún resultado. Por esta razón, Afganistán fue el único país que votó contra la adhesión de Pakistán a las Naciones Unidas, lo que tensó las relaciones entre ambos países durante las siguientes tres décadas⁹. Los planificadores militares pakistaníes se encontraron frente a un escenario de pesadilla: su país estaba encerrado entre dos países hostiles, India y Afganistán, y se prepararon para aprovechar cualquier oportunidad que les permitiese cambiar esta situación. La oportunidad que esperaban se presentó con el derrocamiento del presidente pro-pastún Daoud y, en mayor medida aún, la invasión soviética de Afganistán.

Las crisis de 1978-1979

El golpe comunista de abril de 1978 lanzó a Afganistán a un abismo social y político del cual aún no ha podido salir. Las causas profundas de este golpe eran diversas pero, ante todo, conviene señalar que no constituyó la respuesta a una demanda de cambios revolucionarios de la población afgana en su conjunto, sino que más bien reflejó las graves divisiones existentes en la elite política que residía en Kabul. El origen de esta división reside en el surgimiento de grupos políticos radicalizados durante el período de la “Nueva democracia”, entre 1964 y 1973. Durante este período, se formaron dos grupos marxistas, las facciones Khalq (“Masas”) y Parcham (“Estandarte”) y, aunque los separaban serias rivalidades, se unieron para formar el Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA)¹⁰. Estos grupos se inspiraban en el modelo soviético y, si bien no hay pruebas contundentes de que el golpe de abril haya sido orquestado por la Unión Soviética, ésta parece haber sido advertida del mismo con anticipación¹¹, lo que no sorprende, ya que muchos miembros de las fuerzas armadas afganas habían recibido instrucción en la URSS. El régimen de Daoud no había logrado responder a las elevadas expectativas despertadas por su propia retórica “revolucionaria”, y una chispa alcanzó para hacer estallar el polvorín.

9 Este conflicto se conoció como “la disputa de los pastunes”. V. Rajat Ganguly, *Kin State Intervention in Ethnic Conflicts: Lessons from South Asia*, SAGE Publications, Nueva Delhi, 1998, pp. 162–192.

10 V. Anthony Arnold, *Afghanistan's Two-party Communism: Parcham and Khalq*, Hoover Institution Press, Stanford, 1983, pp. 52–56; Henry S. Bradsher, *Afghan Communism and Soviet Intervention*, Oxford University Press, Karachi, 1999, pp. 20–23.

11 Christopher Andrew y Vasili Mitrokhin, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, Basic Books, Nueva York, 2005, p. 386.

La “Revolución de Saur”

Esa chispa fue el asesinato, el 17 de abril de 1978, de un prominente activista de Parcham, Mir Akbar Khayber. La identidad de los asesinos aún no se ha esclarecido, aunque muchos atribuyeron la responsabilidad de esta muerte al implacable khalqi Hafizullah Amin¹². Miles de personas asistieron a los funerales de Khayber, y el régimen de Daoud, presa del pánico, hizo arrestar a numerosos activistas comunistas. Esta medida disparó el golpe del 27 de abril, que se gestó básicamente en las filas de las fuerzas armadas. Las cuatro figuras principales del golpe fueron Abdul Qadir y Muhammad Rafi (del partido Parcham) y Aslam Watanjar y Sayud Muhammad Gulabzoi (del Khalq). Sin embargo, tras tomar el palacio por asalto y matar a Daoud y a sus familiares en las primeras horas del 28 de abril, instalaron en el poder a un grupo de políticos civiles marxistas: Nur Mohammad Taraki y Hafizullah Amin (del partido Khalq) y Babrak Karmal (del Parcham). Taraki era el líder designado de la denominada “Revolución de Saur” (*inqilab-e-saur*), así llamada por el mes del calendario afgano en el que tuvo lugar el golpe. El uso del término “revolución” es en cierta medida inapropiado, puesto que la mayoría de los afganos se despertaron con la sorpresa de que los comunistas habían tomado el poder, sin que esto hubiera sido en modo alguno resultado de un movimiento de masas. Sin embargo, desde otro punto de vista, el título se justifica, dado que los nuevos gobernantes marxistas rápidamente intentaron instaurar una revolución desde arriba, gesto que desencadenó un importante conflicto entre el Estado y sus súbditos.

El período que media entre abril de 1978 y diciembre de 1979 se caracterizó por disturbios casi incesantes, causados por múltiples motivos. El más importante era que las políticas de los nuevos gobernantes resultaron ser profundamente ofensivas para las actitudes y los valores de numerosos afganos. El declarado ateísmo de los gobernantes inmediatamente los distanció del pueblo, y las políticas que aplicaron en ámbitos tales como la reforma agraria no sólo estaban deficientemente diseñadas sino que, además, eran provocativas. Al tropezar con resistencia, rápidamente recurrieron a la fuerza bruta como forma de fortalecer su posición. En la cárcel de Pul-e-Charkhi, cerca de Kabul, fueron ejecutados numerosos detenidos. Sayid Abdullah, el comandante de la cárcel, dijo: “Sólo un millón de afganos deben quedar con vida. Necesitamos un millón de khalqis. A los otros no los necesitamos y nos los sacaremos de encima”¹³. Sin embargo, la coerción tuvo el efecto opuesto al deseado por el régimen e indujo a cada vez más personas a unirse a la oposición y a tomar las armas contra el gobierno. Los problemas ocasionados por las políticas aplicadas por los nuevos dirigentes se vieron agravados por los profundos desacuerdos entre el Parcham y el Khalq. Las primeras víctimas de esta crisis fueron Karmal y varios de sus colaboradores, que fueron enviados al exterior en carácter de embajadores antes de cumplirse tres meses del golpe. Más adelante en el año se desató una nueva

12 V., por ejemplo, Gilles Dorronsoro, *Revolution Unending: Afghanistan, 1979 to the Present*, Columbia University Press, Nueva York, 2005, p. 85.

13 Michael Barry, “Répressions et guerre soviétiques”, en *Les Temps Modernes*, números 408–409, 1980, p. 183.

purga entre los partidarios del Parcham¹⁴, aunque algunos sobrevivieron gracias a la protección de los soviéticos. Pero no fue ésta la única escisión. En septiembre de 1979, Amin logró desplazar a su compañero khalqi, Taraki, que posteriormente fue asesinado. Esto inauguró un período de feroz represión. La escisión tuvo efectos más amplios. Poco antes de su caída, Taraki había visitado al dirigente soviético Leonid Brezhnev, y éste y sus colegas estaban enfurecidos por el giro que habían tomado los acontecimientos. Los días de Amin estaban contados.

La invasión soviética

La dirigencia soviética estaba preocupada desde hacía tiempo por la evolución de los acontecimientos en Afganistán, pero su primera reacción había sido tratar de mantener la distancia. El 15 de marzo de 1979, la 17ª división del ejército afgano se amotinó en Herat, lo que planteó un grave desafío para el régimen. Taraki solicitó ayuda a la URSS, pero el presidente del Consejo de Ministros, Alexei Kosiguin, le respondió en términos mesurados, que cabe citar aquí:

El despliegue de nuestras fuerzas en el territorio de Afganistán provocaría la inmediata reacción de la comunidad internacional y traería consigo múltiples consecuencias desfavorables... Nuevamente, quisiera subrayar que hemos analizado la cuestión del despliegue de nuestras fuerzas desde todos los puntos de vista; hemos estudiado minuciosamente cada aspecto de esta acción y hemos llegado a la conclusión de que si nuestras tropas penetrasen en territorio afgano, la situación allí no sólo no mejoraría, sino que empeoraría. No se puede negar que nuestras tropas tendrían que luchar no sólo con los agresores extranjeros sino también con una parte del pueblo afgano. Y la gente no perdona esas cosas¹⁵.

Lamentablemente, a finales de 1979, los problemas de salud de Kosiguin, ya entrado en años, lo alejaron en buena medida del proceso de adopción de políticas, y el asesinato de Taraki hizo que los dirigentes soviéticos tomaran otro camino. El 12 de diciembre de 1979, en una reunión del Politburó soviético presidida por el ministro de Relaciones Exteriores, Andrei Gromyko, se aceptó la recomendación de invadir Afganistán, presentada por cuatro de los principales líderes soviéticos y miembros del Politburó (Brezhnev, secretario general del Partido Comunista; Yuri Andropov, presidente del Comité de Seguridad del Estado; Dimitri Ustinov, ministro de Defensa; y el propio Gromyko). El 27 de diciembre, comandos soviéticos mataron a Amin en el palacio Tajbeg, en la parte sur de Kabul y, a las 20:45, una estación de radio soviética se apoderó de la señal de una radio afgana para difundir una grabación en la cual Babrak Kamal anunció el

14 V. Odd Arne Westad, "Prelude to invasion: the Soviet Union and the Afghan communists, 1978-1979", en *International History Review*, vol. 16, 1994, pp. 61-62.

15 James G. Hershberg (ed.), "New evidence on the Soviet intervention in Afghanistan", en *Cold War International History Bulletin*, números 8-9, 1996-1997, p. 147.

derrocamiento de Amin. Afganistán se aprestaba a entrar no sólo en una nueva década sino en una nueva era.

La invasión soviética transformó en forma decisiva a Afganistán, que pasó de ser un remoto puesto de avanzada a un teatro clave en la rivalidad de la Guerra Fría. La Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos no había previsto la invasión y el gobierno del Presidente Carter la consideró una verdadera afrenta¹⁶. Los motivos de los soviéticos eran insondables, y el Presidente Carter estimó que la invasión colocaba a la URSS en posición de interrumpir el flujo de petróleo desde el Golfo Pérsico, lo que constituía “la amenaza más grave a la paz mundial desde la Segunda Guerra Mundial”¹⁷. La respuesta de la administración Carter y de la administración Reagan que la sucedió fue armar a grupos de oposición a la Unión Soviética, con el fin de dar a entender que esa invasión era inaceptable en el plano internacional. Este enfoque tuvo buenos resultados y los soviéticos terminaron por retirar sus fuerzas en 1989, pero generó consecuencias no previstas ni deseadas.

La guerra soviético-afgana

La invasión de Afganistán por los soviéticos creó un entorno político profundamente paradójico. La presencia de las fuerzas soviéticas parecía ser suficiente para sostener el Estado afgano, pero su fuerte dependencia del apoyo soviético para su supervivencia limitó su capacidad de ganarse un apoyo normativo generalizado. Así pues, el apoyo soviético no ofrecía una estrategia para un régimen sostenible y duradero, sino un sistema de soporte de vida y, cuando éste dejó de existir a fines de 1991, el régimen comunista en Kabul se derrumbó con rapidez. En efecto, el Estado afgano como estructura autónoma para la extracción y la movilización de recursos se desintegró tras la invasión soviética; la magnitud del problema se disimuló por largo tiempo gracias a las subvenciones de la URSS pero, cuando éstas desaparecieron, el régimen se desintegró. Sin embargo, lo que permitió este cambio fue la resistencia generalizada al régimen comunista en Afganistán. Los dirigentes soviéticos tal vez esperaban ganarse algún reconocimiento por haber derrocado al odiado Amin, pero el reemplazante que designaron, Babrak Kamal, era despreciado por todos; quienes tenían un sentido profundo de la historia del país decían que era un segundo Shah Shuja. El entorno distaba de ser promisorio para Karmal, quien demostró ser un dirigente mediocre.

Los muyahidines

La resistencia a la presencia soviética provino de medios muy diferentes, pero los resistentes armados fueron denominados “muyahidines”, que significa “los que practican la yihad”. Los muyahidines afganos abarcaban muchos componentes distintos, en particular los partidos políticos basados principalmente en Pakistán,

16 Tim Weiner, *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, Penguin, Nueva York, 2007, pp. 365–367.

17 Gabriella Grasselli, *British and American Responses to the Soviet Invasion of Afghanistan*, Dartmouth Publishing Co., Aldershot, 1996, p. 121.

los dirigentes con diferentes niveles de poder dentro del propio Afganistán, y las comunidades que los apoyaban¹⁸. Su carácter dispar constituyó su punto fuerte durante el década de 1980 (en el sentido de que impedía cooptarlos o eliminarlos), y su punto débil después de 1991 (porque los privó de la coherencia necesaria para ejercer el poder público con eficacia). Los muyahidines reflejaban la complejidad de la sociedad afgana, que establece importantes distinciones basadas en factores étnicos, sectarios, espaciales, económicos y de género, y manifestaron asimismo marcadas distinciones ideológicas. Entre ellos se contaban miembros tan diversos como el Hezb-e-Islami (“Partido del Islam”), un partido cercano al leninismo encabezado por Gulbuddin Hekmatyar, y el grupo islamista moderado Jamiat-e-Islami (“Sociedad Islámica”) de Burhanuddin Rabbani, así como partidos menores liderados por figuras como Pir Sayid Ahmad Gailani y Sibghatullah Mojaddidi, que reflejaban las influencias sufíes y apoyaban el regreso de Zahir Shah, y Abdul Rab al-Rasoul Sayyaf, mucho más influenciado por las tendencias wahabíes provenientes de la península arábiga. Esos partidos se transformaron en intermediarios para la distribución de la ayuda internacional pero, sobre el terreno, su importancia directa era menor en comparación con la de dirigentes tales como Haji Abdul Latif en Kandahar, Ismael Khan en Herat y Ahmad Shah Massoud en el valle de Panjsher, al norte de Kabul¹⁹. Los muyahidines no pudieron retener y ocupar las ciudades principales, pero hostigaban a los soviéticos y a las fuerzas del régimen con gran eficacia en casi todas las zonas rurales, privándolos de cualquier semblanza de “victoria”.

Apoyo mundial y regional

Durante la mayor parte de la década de 1980, los muyahidines se beneficiaron del apoyo activo de los Estados Unidos durante la presidencia de Ronald Reagan, y de Pakistán durante el gobierno del general Zia ul-Haq. Sin embargo, cada uno de estos países tenía sus propios intereses. Estados Unidos estaba resuelto a socavar las bases del poderío soviético y veía a los muyahidines como un instrumento apto para este propósito. En contraste, Pakistán tenía en juego un complicado conjunto de intereses regionales. El conflicto fronterizo latente con Afganistán desde 1947 hacía que Pakistán no tuviera ningún interés en fortalecer la posición de los afganos secularizados y nacionalistas y prefiriese, por ende, apoyar a grupos islamistas radicalizados como el Hezb-e-Islami de Hekmatyar²⁰, que había sido, por largo tiempo, un fiel cliente de los servicios de inteligencia de Pakistán. Estados Unidos, la principal fuente de financiación de las armas utilizadas por los muyahidines, estaba dispuesto a tolerar esa opción, aunque era público y notorio que el

18 Para más información sobre los muyahidines, v. Olivier Roy, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, pp. 98–148; Abdulkader Sinno, *Organizations at War in Afghanistan and Beyond*, Cornell University Press, Ithaca, 2008, pp. 119–172.

19 Para obtener más información sobre estos partidos y dirigentes, v. William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009, pp. 52–55.

20 V. Mariam Abou Zahab y Olivier Roy, *Islamist Networks: The Afghan–Pakistan Connection*, Hurst & Co., Londres, 2004, pp. 53–57; Rizwan Hussain, *Pakistan and the Emergence of Islamic Militancy in Afghanistan*, Ashgate, Aldershot, 2005, pp. 93–133.

Hezb-e-Islami también era profundamente antioccidental. Esta situación causaba profunda irritación entre dirigentes como Massoud, que se preguntaba cuál era el verdadero alcance de la lucha de Hezb y presentía que se estaba creando un monstruo que algún día habría que combatir. En este sentido, se mostraron mucho más perspicaces que los funcionarios de nivel decisorio en Washington o que el personal de la CIA en Islamabad.

Retirada de la URSS

Finalmente, la Unión Soviética retiró sus fuerzas de Afganistán. Para el nuevo grupo en el poder, liderado por Mikhail Gorbachev (que asumió como nuevo secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética en marzo de 1985), la intervención soviética en Afganistán no ofrecía interés alguno. En el 27º Congreso del Partido, celebrado en febrero de 1986, Gorbachov se refirió a Afganistán como “una herida sangrante” (*krovotochashchaia rana*)²¹, y el 5 de mayo, Babrak Karmal fue desplazado del cargo de secretario general del Comité Central del PDPA en favor del Dr. Najibullah, que había dirigido la policía secreta del régimen entre 1980 y 1985. El 13 de noviembre de 1986, el Politburó soviético decidió retirar las fuerzas de la URSS por un período de dos años. Alentó a Najibullah a que intentara fortalecer la base de su régimen apelando a la “reconciliación nacional”, pero las heridas causadas por la guerra eran demasiado profundas y, como se señaló en un análisis, su pasado en la policía secreta “determinó su inexorable exclusión como arquitecto de la reconciliación nacional”²². Gracias a los suministros de material soviético, Najibullah logró sobrevivir a la retirada de las fuerzas soviéticas en 1989 pero, como se vio después, su continuidad dependía de los recursos provistos por la URSS, que utilizaba para comprar la lealtad de los actores clave en diversas partes del país. No bien desapareció esa fuente de recursos, su régimen empezó a desintegrarse, mientras los actores claves se iban reposicionando. En abril de 1992, se produjo su caída definitiva²³.

Las consecuencias de la guerra en Afganistán fueron profundamente devastadoras. Entre 1978 y 1987, murieron, en promedio, más de 240 afganos por día durante diez años, lo que equivale a un nivel de víctimas cincuenta veces superior al registrado en 2010²⁴. Este elevado nivel de mortalidad se vio acompañado de

21 *Materialy XXVII s'ezda Kommunisticheskoi partii Sovetskogo Soiuza* [Materiales del 27º Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética], Izdatel'stvo politicheskoi literatury, Moscú, 1986, p. 69.

22 Kim M. Tsagolov y Selig S. Harrison, “Afganskaia voina: vzgliad iz segodniashnego dnia [La guerra afgana: perspectiva actual]”, en *Vostok*, n.º 3, 1991, p. 53.

23 V. Phillip Corwin, *Doomed in Afghanistan: A UN Officer's Memoir of the Fall of Kabul and Najibullah's Failed Escape*, 1992, Rutgers University Press, New Brunswick, NJ, 2003.

24 Noor Ahmad Khalidi, “Afghanistan: demographic consequences of war, 1978–1987”, en *Central Asian Survey*, vol. 10, 1991, pp. 101–126.

estremecedores crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos²⁵, así como de desplazamientos de población y migraciones forzadas masivas y duraderas que dieron lugar a problemas sociales de largo plazo²⁶. De una población asentada estimada antes de la guerra en 13,05 millones de personas, para principios de la década de 1990 unos 6,2 millones vivían en el extranjero como refugiados, mayormente en Pakistán e Irán. Los campamentos de refugiados en Pakistán resultaron ser espacios ambiguos, que no sólo protegían a refugiados vulnerables sino también albergaban a combatientes²⁷ y que, ulteriormente, se transformaron en un terreno propicio para el crecimiento del movimiento talibán, una fuerza nociva y trágica que no reflejaba la sociedad afgana “tradicional” sino el resultado de décadas de perturbaciones de la vida cotidiana para el común de los afganos. Los acontecimientos del década de 1980 traumatizaron profundamente el país y es mucho lo que deberá recorrer antes de poder recuperarse por completo.

Crisis post soviética: muyahidines y talibanes

Tras la desintegración del régimen de Najibullah, los muyahidines afganos tomaron el poder en Kabul. Pero, al hacerlo, se enfrentaron con dos problemas: en primer lugar, heredaron los símbolos de un Estado (en particular, una ciudad capital), pero sin mecanismos estatales en funcionamiento: los burócratas se habían dispersado o escapado, el ejército se había escindido en función de criterios étnicos y regionales, y simplemente no había organismos que se ocuparan de extraer y redistribuir los recursos. Pocos movimientos de resistencia se han visto frente a un legado tan magro.

Rivalidad entre muyahidines

Otro factor que agravó la situación fue la intensificación de los conflictos entre los propios muyahidines. Mientras que la mayoría de los dirigentes muyahidines musulmanes sunitas firmaron, el 24 de abril de 1992, un acuerdo encaminado a la creación de un “Consejo de dirección” (Shura-i Qiyadi) que presidiría el profesor Mojadiddi, Gulbuddin Hekmatyar se negó a participar; con anterioridad, su portavoz había anunciado que “Hekmatyar no puede aceptar ningún arreglo en el que participe Ahmad Shah Massoud”²⁸. Pese a varios intentos por subsanar estos

25 V. Jeri Laber y Barnett R. Rubin, *“A Nation is Dying”: Afghanistan under the Soviets 1979–87*, Northwestern University Press, Evanston, 1988; *The Afghanistan Justice Project, Casting Shadows: War Crimes and Crimes against Humanity 1978–2001*, Afghanistan Justice Project, Kabul, 2005; William Maley, “Human rights in Afghanistan”, en Shahram Akbarzadeh y Benjamin MacQueen (eds.), *Islam and Human Rights in Practice: Perspectives Across the Ummah*, Routledge, Nueva York, 2008, pp. 89–107.

26 V. Susanne Schmeidl y William Maley, “The case of the Afghan refugee population: finding durable solutions in contested transitions”, en Howard Adelman (ed.), *Protracted Displacement in Asia: No Place to Call Home*, Ashgate, Aldershot, 2008, pp. 131–179.

27 Fiona Terry, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca, 2002, pp. 55–82; Sarah Kenyon Lischer, *Dangerous Sanctuaries? Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, Ithaca, 2005, pp. 44–72.

28 En *International Herald Tribune*, 22 de abril de 1992, p. 2.

desacuerdos, siguieron siendo una grave fuente de tensiones²⁹ y cuando Hekmatyar finalmente regresó a Kabul como Primer Ministro, en junio de 1996, su presencia no hizo más que deteriorar la reputación del gobierno, que, para ese entonces, era presidido por Burhanuddin Rabbani.

Una de las razones principales de esta situación era que la rivalidad entre los muyahidines había provocado un brutal conflicto armado que causó importantes daños a la propia capital. Mientras que el índice de mortalidad había disminuido marcadamente en la mayor parte de Afganistán, en Kabul sucedió lo contrario. Los sectores de la ciudad habían caído en poder de distintas fuerzas: el Hezb-e-Wahdat chiita dominaba el oeste de la ciudad, las fuerzas leales a Massoud, el norte, una milicia asociada con el ex dirigente comunista Abdul Rashid Dostam, la zona de Bala Hissar, y las fuerzas leales a Abdul Rab al-Rasoul Sayyaf, Paghman. Las hostilidades entre el Hezb-e-Wahdat y las fuerzas de Sayyaf estallaron primero, en junio de 1992³⁰. A estos enfrentamientos se sumaron los bombardeos lanzados por las fuerzas de Hezb-e-Islami situadas en el sur con armas que habían acumulado durante el década de 1980. El propósito de esos ataques era impedir que nadie más que Hekmatyar tomase el poder. Rabbani se refería a Hekmatyar como “un terrorista peligroso al que había que expulsar de Afganistán”³¹. Este período tuvo gravísimas consecuencias en el plano humanitario, y varias de las fuerzas que participaron en el conflicto cometieron crímenes de guerra masivos³². Sólo en marzo de 1995, Massoud logró tomar tanto la ciudad como sus alrededores. El período de calma que siguió duró muy poco.

Surgimiento de los talibanes

En este contexto surgió, en 1994, el movimiento talibán, que se apoderó en primer lugar de la ciudad de Kandahar, luego de Herat, en 1995, y finalmente de Kabul, en septiembre de 1996³³. “Taliban” es, sencillamente, el plural en persa de la

29 V. William Maley, “The future of Islamic Afghanistan”, en *Security Dialogue*, vol. 24, diciembre de 1993, pp. 388–390.

30 Kristian Berg Harpviken, *Political Mobilization among the Hazara of Afghanistan: 1978–1992*, Informe n.º 9, Departamento de Sociología, Universidad de Oslo, Oslo, p. 113.

31 BBC, *Summary of World Broadcasts*, FE/1461/B/1, 17 de agosto de 1992.

32 V. Human Rights Watch, *Blood-stained Hands: Past Atrocities in Kabul and Afghanistan's Legacy of Impunity*, Human Rights Watch, Nueva York, 2005.

33 Para más detalles acerca del surgimiento de los talibanes, v. Anthony Davis, “How the Taliban became a military force”, en William Maley (ed.), *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, Hurst & Co., Londres, 1998, pp. 43–71; Neamatollah Nojumi, *The Rise of the Taliban: Mass Mobilization, Civil War, and the Future of the Region*, Palgrave, Nueva York, 2002, pp. 117–124; Michael Griffin, *Reaping the Whirlwind: Afghanistan, Al Qa'ida and the Holy War*, Pluto Press, Londres, 2004, pp. 30–47; Steve Coll, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, Penguin, Londres, 2005, pp. 280–300; Roy Gutman, *How We Missed the Story: Osama Bin Laden, the Taliban, and the Hijacking of Afghanistan*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC, 2008, pp. 61–79; Robert D. Crews y Amin Tarzi (eds.), *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2008; Ahmed Rashid, *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Yale University Press, New Haven, 2010, pp. 17–30.

palabra “estudiante”. Si bien en Afganistán existían distintos “frentes talibanes” desde principios de los años 80, este movimiento era diferente en el sentido de que se aproximaba mucho más a una fuerza militar convencional. Su surgimiento reflejaba principalmente el deseo de Pakistán de contar con una fuerza sustituta que pudiese ocupar y retener grandes extensiones de territorio, cosa que el Hezb-e-Islami de Hekmatyar no había logrado hacer. El ministro del Interior de Pakistán, el general retirado Nasseerullah Babar, solía referirse a los talibanes como “nuestros muchachos”, lo que exasperaba al ministro de Relaciones Exteriores pakistani³⁴. El papel de Pakistán en el apoyo prestado al movimiento talibán fue fundamental para su fortalecimiento. Dijo Human Rights Watch:

De todas las potencias extranjeras que participaron en los esfuerzos por sostener y manipular las hostilidades en curso, Pakistán se distinguió tanto por la amplitud de sus objetivos y la escala de sus actividades, que consistieron, entre otras, en solicitar fondos para los talibanes, financiar las operaciones del grupo, prestar apoyo diplomático en calidad de emisarios virtuales de los talibanes en el extranjero, organizar la instrucción de los combatientes talibanes, reclutar mano de obra calificada y no calificada para las fuerzas talibanes, planificar y dirigir las ofensivas, proporcionar y facilitar los envíos de municiones y combustibles y, en varias ocasiones, prestar apoyo, aparentemente en forma directa, a las hostilidades³⁵.

Consecuencias de la prepotencia de los talibanes

Lamentablemente para Pakistán, el comportamiento de los talibanes los transformó rápidamente en parias. En palabras de Abdul Sattar, ministro de Relaciones Exteriores de Pakistán, “Islamabad no había previsto que los talibanes serían percibidos, a nivel internacional, como una creación de Pakistán... Como único amigo de los talibanes, se le atribuyó la responsabilidad de sus actos”³⁶. La política de los talibanes en relación con las mujeres les granjeó la condena internacional³⁷ y su trato de las minorías era a menudo atroz, como se evidenció en Mazar-i-Sharif en agosto de 1998, cuando, en solo tres días, masacraron a más de 2.000 personas de la etnia hazara en circunstancias horribles, descritas del siguiente modo por un funcionario de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados:

34 V. S. Iftikhar Murshed, *Afghanistan: The Taliban Years*, Bennett & Bloom, Londres, 2006, p. 45.

35 Human Rights Watch, *Afghanistan – Crisis of Impunity: The Role of Pakistan, Russia and Iran in Fuelling the Civil War*, Human Rights Watch, Nueva York, 2001, p. 23.

36 Abdul Sattar, *Pakistan's Foreign Policy 1947–2005*, Oxford University Press, Karachi, 2007, p. 227.

37 V., sobre todo, Physicians for Human Rights [Médicos por los derechos Humanos], *The Taliban's War on Women: A Health and Human Rights Crisis in Afghanistan*, Physicians for Human Rights, Boston, 1998.

Algunos fueron muertos a tiros en las calles. Muchos fueron ejecutados en sus propias casas, después de que se acordonaran y registraran determinadas zonas de la ciudad en las que se sabía que habitaba su grupo étnico. Algunas personas murieron de calor o por asfixia tras ser encerradas en contenedores metálicos cerrados colocados bajo el fuerte sol de agosto. En al menos un hospital, treinta pacientes fueron fusilados mientras yacían inermes en sus camas. Los cuerpos de muchas de las víctimas quedaron en las calles o en sus casas para intimidar a los otros habitantes de la ciudad. Testigos horrorizados vieron que los cadáveres eran devorados por los perros pero, por altavoces y transmisiones radiales, se dio la orden de no retirarlos ni enterrarlos³⁸.

Además de las atrocidades, se cometieron actos de vandalismo puro, como la destrucción de los famosos budas de Bamiyán en marzo de 2001. Por otra parte, habida cuenta de que la resistencia a los talibanes continuó bajo el mando de Ahmad Shah Massoud, el movimiento no consiguió que Afganistán accediese a las Naciones Unidas y sólo recibió el reconocimiento diplomático de Pakistán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos.

El fin del régimen talibán sobrevino muy pronto. Si bien Al Qaeda, la red terrorista de Osama bin Laden, consiguió asesinar a Massoud el 9 de septiembre de 2001, los ataques que lanzó dos días después contra objetivos estadounidenses tuvieron como respuesta un ataque directo de Estados Unidos (la Operación Libertad Duradera) en octubre de 2001, que los talibanes fueron totalmente incapaces de resistir. Para mediados de noviembre, Kabul había caído en manos de las fuerzas antitalibán y, para mediados de diciembre, la mayor parte de los dirigentes talibanes habían huido a Pakistán. Es fácil olvidar la rapidez con que cayó el régimen talibán ante la aparición de una fuerza superior; la lección que se desprende de esta serie de acontecimientos es que, en conflictos como los de Afganistán, es fundamental ganar y mantener la iniciativa.

Afganistán desde 2001

El período transcurrido desde la caída del régimen talibán en noviembre/diciembre de 2001 fue testigo de triunfos y fracasos. Según los datos de una encuesta, el 54 por ciento de los afganos entrevistados considera que sus familias “son más prósperas hoy que durante el régimen talibán” y el 78 por ciento que “la democracia podrá tener sus problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”³⁹. Sin embargo, el país presenta una extrema diversidad y un amplio abanico de entornos políticos locales. Además, cualquier conversación fortuita en Afganistán rápidamente trae a colación una larga serie de quejas, y muchas de ellas

38 Rupert C. Colville, “One massacre that didn’t grab the world’s attention”, en *International Herald Tribune*, 7 de agosto de 1999.

39 Ruth Rennie, Sudhindra Sharma y Pawan Sen, *Afghanistan in 2009: A Survey of the Afghan People*, The Asia Foundation, Kabul, 2009, pp. 43, 100.

revelan las formas en que la transición posterior a 2001 perdió el camino. Entre otros, se destacan los siguientes cinco problemas.

La debilidad del gobierno

En primer lugar, Afganistán lucha contra las debilidades de las instituciones políticas recientemente creadas. En el Acuerdo de Bonn, firmado en diciembre de 2001, se previeron 29 departamentos gubernamentales, cuando tal vez de seis a ocho hubiesen sido suficientes. Esta superabundancia dio lugar a rivalidades entre los organismos controlados por las diferentes facciones políticas. Además, la constitución de Afganistán de 2004, al establecer un fuerte sistema presidencial, creó una oficina sobrecargada en el centro del poder ejecutivo, por lo cual las cuestiones importantes no se abordan a menos que se hayan sometido a la atención del presidente. Por otra parte, el hecho de que, en 2002, Estados Unidos impidiera que la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) se desplegara más allá de Kabul en cierto modo obligó al nuevo presidente afgano, Hamed Karzai, a ofrecer cargos de poder en las provincias y distritos a actores armados, para evitar que se transformasen en “aguafiestas”. Esta medida provocó la marginación de las dirigencias locales legítimas, especialmente las basadas en las estructuras tribales pastunes y, a largo plazo, dañó la reputación del nuevo Estado y trajo consigo graves problemas de nepotismo y mala administración⁴⁰.

Corrupción

En segundo lugar, la mala gobernanza y la corrupción han constituido problemas endémicos, agravados por el resurgimiento de la industria del opio y por la incapacidad de reconstruir un sistema judicial capaz de garantizar el estado de derecho. El imperio del derecho sigue exhibiendo lamentables debilidades, a resultas de lo cual, para la mayoría de los afganos, las impresionantes garantías judiciales establecidas en la constitución y en diversas normas existen sólo en el papel⁴¹. La corrupción es una de las principales causas del problema: los jueces se dejan comprar fácilmente⁴². Según un informe de Integrity Watch Afghanistan,

40 William Maley, *Rescuing Afghanistan*, Hurst & Co., Londres, 2006, p. 128; Sarah Chayes, *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan after the Taliban*, Penguin Press, Nueva York, 2006; Antonio Giustozzi, *Korran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*, Hurst & Co., Londres, 2007, p. 16.

41 Para un análisis detallado, v. Whit Mason (ed.), *The Rule of Law in Afghanistan: Missing in Inaction*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

42 Paul Watson, “In Afghanistan, money tips the scales of justice”, en *Los Angeles Times*, 18 de diciembre de 2006; Keith B. Richburg, “In Afghanistan, U.S. seeks to fix a tattered system of justice”, en *Washington Post*, 28 de febrero de 2011.

En 2009, uno de cada siete adultos, es decir, aproximadamente 1.677.000 adultos, ha experimentado la corrupción en forma directa en Afganistán. El 28 por ciento de los hogares afganos pagaron un soborno para obtener al menos un servicio público. En 2009, el valor medio de los sobornos entre las personas que los pagaron fue de 7.769 afganis (156 dólares EE.UU.). Esto representa una enorme cantidad de dinero en un país donde el ingreso per cápita es de 502 dólares al año⁴³.

Además de financiar a los opositores del gobierno⁴⁴, las ganancias derivadas del opio proporcionaron parte del dinero destinado a los sobornos, pero lo mismo sucedió con los jugosos contratos occidentales adjudicados a los afganos que presuntamente contaban con contactos útiles. En el máximo nivel del gobierno afgano no existe una verdadera voluntad de resolver este problema, como se observó con toda claridad cuando el presidente Karzai intervino para proteger a uno de sus colaboradores, arrestado en julio de 2010 por haber exigido un soborno. El presidente se enfrentó con los organismos afganos e internacionales que habían intentado llevar a juicio al acusado: según el jefe de gabinete del presidente Karzai, esto se había debido a que el presidente quería que esas unidades operasen “dentro de un marco afgano”⁴⁵.

Cientelismo y alianzas

Esta anécdota pone de manifiesto un tercer problema: la dirigencia política de Afganistán no ha sido capaz de tomar el timón. El presidente Karzai creció en la década de 1980, en Peshawar, en un contexto marcado por la ausencia del Estado, y su concepción de la política no se relaciona básicamente con la elaboración y aplicación de políticas, sino con el clientelismo, las redes de relaciones y las alianzas. A finales de 2009, Karl W. Eikenberry, embajador estadounidense en Afganistán, así lo expresó en un cable enviado a Washington:

El presidente Karzai no es un socio estratégico adecuado... Karzai sigue eludiendo la responsabilidad de sus funciones, se trate de la defensa, la gobernanza o el desarrollo... No cabe esperar cambios profundos en Karzai a esta altura de su vida y de nuestra relación⁴⁶.

43 Integrity Watch Afghanistan, *Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: A National Survey 2010*, Integrity Watch Afghanistan, Kabul, julio de 2010, p. 10. V. también Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims*, UNODC, Viena, enero de 2010; Manija Gardizi, Karen Hussmann y Yama Torabi, *Corrupting the State or State-crafted Corruption? Exploring the Nexus between Corruption and Subnational Governance*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Kabul, junio de 2010.

44 Gretchen Peters, *Seeds of Terror: How Heroin is Bankrolling the Taliban and Al Qaeda*, Thomas Dunne Books, Nueva York, 2009.

45 Rajiv Chandrasekaran, “Karzai seeks to limit role of U.S. corruption investigators”, en *Washington Post*, 9 de septiembre de 2010.

46 Embajador Karl W. Eikenberry, “COIN strategy: civilian concerns”, cable del Departamento de Estado de los Estados Unidos n.º Kabul 03572, Kabul, noviembre de 2009.

Trágicamente para Karzai, con el paso del tiempo sus puntos fuertes fueron perdiendo importancia y sus puntos débiles se transformaron en una carga cada vez mayor. Este problema se vio agravado por el hecho de que Karzai se rodeaba de una red de colaboradores interesados y conspirativos⁴⁷ y finalmente desembocó en la desastrosa elección presidencial de agosto de 2009, en la cual el monumental fraude que permitió garantizar un segundo mandato de Karzai, al mismo tiempo socavó su legitimidad tanto a nivel nacional como en la opinión pública de Occidente⁴⁸.

Irak: una distracción fatal

En cuarto lugar, el hecho de que, a partir de finales de 2002, Estados Unidos distrajera su atención de Afganistán para concentrarse en Irak privó de oxígeno al teatro afgano en un momento crucial y alentó la reanudación del apoyo activo a los talibanes por parte de Pakistán. Los principales responsables de este giro de los acontecimientos fueron el ex presidente estadounidense Bush, el vicepresidente Cheney y el Secretario de Defensa Rumsfeld, puesto que apostaron temerariamente a que, en un país como Afganistán, que había experimentado décadas de turbulencia, era posible alcanzar la estabilidad en sólo unos meses. Los efectos de la distracción que representó Irak fueron graves y duraderos. En 2007, el almirante Michael G. Mullen, presidente de la junta de jefes de estado mayor de Estados Unidos, formuló la siguiente declaración: “En Afganistán, hacemos lo que podemos. En Irak, hacemos lo que debemos”⁴⁹. No es posible imaginar un cuadro más desolador de las equivocadas prioridades de Washington.

Creciente insurgencia

Por último, y por encima de todo, Afganistán afronta una feroz insurgencia de los talibanes. Muchos afganos viven en el terror, sabiendo que están expuestos a las depredaciones de los insurgentes y que los organismos del Estado no pueden o no quieren hacer gran cosa por ayudarlos. La corrupción y la mala gobernanza disuadieron a muchos afganos de apoyar con firmeza al gobierno de Karzai, y las víctimas civiles se han transformado en una grave cuestión de relaciones públicas para la OTAN⁵⁰, pero estos problemas aún no se habían manifestado en toda su magnitud cuando recommenzó la insurgencia. Una de las primeras señales del recrudecimiento de la insurrección de los talibanes se vio el 27 de marzo de 2003, una semana después del comienzo de la invasión estadounidense de Irak, cuando

47 Elizabeth Rubin, “Karzai in his labyrinth”, en *New York Times*, 9 de agosto de 2009.

48 Con respecto al fraude electoral de 2009, v. Martine van Biljert, *Polling Day Fraud in the Afghan Elections*, AAN Briefing Paper 03/2009, The Afghanistan Analysts Network, Kabul, 2009, disponible en: <http://aana-fghanistan.com/uploads/20090903pollingfraud.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2011); y Thomas Ruttig, *Afghanistans Wahlkrise: Die gefälschte Präsidentschaftswahl und Strategien für “danach”*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2009.

49 Robert Burns, “Mullen: Afghanistan isn’t top priority”, en *Washington Post*, 11 de diciembre de 2007.

50 V. Human Rights Watch, “*Troops in Contact*”: *Airstrikes and Civilian Deaths in Afghanistan*, Human Rights Watch, Nueva York, 2008.

los talibanes asesinaron a Ricardo Munguía, un colaborador de la Cruz Roja, en las proximidades de Kandahar⁵¹. Básicamente, la insurgencia refleja la voluntad de Pakistán de interferir en la transición de Afganistán en formas profundamente destructivas⁵². En agosto de 2007, durante una visita a Kabul, Pervez Musharraf, presidente de Pakistán, lo reconoció públicamente: “No cabe duda de que los militantes afganos reciben apoyo desde el territorio pakistaní. El problema que ustedes tienen en su región es que se presta apoyo de nuestro lado”⁵³. Desde cierto punto de vista, no hay más que decir: como Estado soberano, incumbe claramente a Pakistán la responsabilidad de impedir que su territorio se utilice de esta manera. Lamentablemente, no lo ha hecho: las pruebas de que Pakistán juega a dos puntas son cada vez más numerosas y los talibanes afganos siguen recibiendo apoyo activo de los medios militares⁵⁴. Como se puede imaginar, esta situación provoca la ira de Estados Unidos y de Afganistán: en mayo de 2010, “informes recientes mostraban camiones llenos de combatientes talibanes y cargados con todo tipo de armas, que cruzaban la frontera sin problema alguno. Se dirigían a Afganistán a matar estadounidenses en los puestos de control bajo autoridad pakistaní”⁵⁵. Las repercusiones de esta duplicidad son muy graves porque, según explica Barfield, “si en algún momento, Pakistán revirtiese su política de apoyo como hizo con el mulá Omar en 2001, la insurgencia en Afganistán recibiría un golpe fatal”⁵⁶. Es cierto que el país fue mal gobernado desde 2001, pero también es verdad que ha tenido que afrontar la insidiosa invasión de su vecino oriental.

Conclusión

Se pueden extraer muchas lecciones diferentes de la experiencia de Afganistán durante las últimas tres décadas, y pocas son alentadoras desde el punto de vista del pueblo afgano. Con demasiada frecuencia, sus intereses y perspectivas se perdieron de vista en las políticas de lucha más amplias que se desarrollaron en su país. La novelista Doris Lessing citó un doloroso comentario de uno de sus conocidos afganos: “Clamamos por vuestra ayuda, pero el viento se lleva nuestras

51 V. William Maley, “The ‘war against terrorism’ in South Asia”, en *Contemporary South Asia*, vol. 12, junio de 2003, p. 214.

52 V. William Maley, “Pakistan–Afghanistan relations”, en Michael Clarke y Ashutosh Misra (eds.), *Pakistan’s Stability Paradox*, Routledge, Nueva York, 2011.

53 Taimoor Shah y Carlotta Gall, “Afghan Rebels Find Aid in Pakistan, Musharraf Admits”, en *The New York Times*, 13 de agosto de 2007.

54 V., por ejemplo, Daniel Byman, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 195; Ahmed Rashid, *Descent into Chaos: The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*, Viking Press, Nueva York, 2008, pp. 249–250; Seth G. Jones, *In the Graveyard of Empires: America’s War in Afghanistan*, W.W. Norton, Nueva York, 2009, pp. 256–273; Matt Waldman, *The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan’s ISI and Afghan Insurgents*, Documento de debate n.º 18, Unidad de Investigación sobre Estados en Crisis, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres, Londres, junio de 2010.

55 Bob Woodward, *Obama’s War*, Simon & Schuster, Nueva York, 2010, p. 367.

56 Thomas Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, Princeton University Press, Princeton, 2010, p. 328.

palabras”⁵⁷. Muchos actores internacionales no han vacilado en explotar el sufrimiento de los afganos sin mostrar verdadera solidaridad hacia ellos. A la larga, esta actitud no puede sino engendrar cinismo con respecto a las motivaciones que impulsan a Occidente a invertir tropas y recursos en el teatro de operaciones afgano⁵⁸. Las amenazas que pesan sobre Afganistán han de reconocerse de manera rigurosamente objetiva, pero la respuesta debe formularse desde una posición de principio basada en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y las normas de la sociedad internacional. El peligro es que, en lugar de este mecanismo, los destinos de Afganistán sean determinados por una grosera forma de *realpolitik* concentrada exclusivamente en las cuestiones de corto plazo.

Mientras que el apoyo de los públicos occidentales a la intervención en Afganistán se debilita, las capitales de la OTAN parecen cada vez más interesadas en concluir algún tipo de acuerdo con los dirigentes talibanes afganos. Sin embargo, es imprescindible evaluar correctamente los riesgos que entrañaría esa iniciativa⁵⁹. La sola mención de un posible diálogo con los talibanes resulta sumamente inquietante para grupos afganos como las mujeres y las minorías étnicas y religiosas que sufrieron bajo el régimen talibán en el pasado⁶⁰, y se corre el riesgo de que una nueva oleada de personas huya del país para refugiarse en el exterior. Los propios talibanes no han mostrado ningún interés serio en negociar y, en su carácter de movimiento fuertemente ideológico⁶¹, es improbable que hagan concesiones con respecto a sus posiciones fundamentales aunque, por razones tácticas, podrían aparentar ser menos extremistas. Todo intento de compartir el poder con los talibanes probablemente sobreviviría sólo mientras éstos reúnen sus fuerzas en preparación para una ofensiva destinada a conquistar la totalidad del poder. No deben subestimarse los efectos perjudiciales, en términos de reclutamiento de elementos extremistas, que tendría lo que las fuerzas radicales anunciarían como una nueva derrota de una superpotencia a manos de la fe religiosa. Y, lejos de llevar la paz a Afganistán, el retorno de los talibanes al centro del escenario en el marco de un “acuerdo” corto de miras podría volver a transformar a Afganistán en el teatro de una intensa competencia armada entre actores afganos respaldados por potencias

57 Doris Lessing, *The Wind Blows Away Our Words*, Pan, Londres, 1987.

58 En su propaganda, los talibanes han procurado hacer hincapié en el problema que representa la presencia de tropas extranjeras en Afganistán: v. *Taliban Propaganda: Winning the War of Words?*, International Crisis Group, Kabul y Bruselas, 2008. Sin embargo, según los datos disponibles, la mayoría de los afganos no desea que las tropas de la OTAN y de la ISAF se retiren del país.

59 Ashley J. Tellis, *Reconciling with the Taliban? Toward an Alternative Grand Strategy in Afghanistan*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2009.

60 V., por ejemplo, Human Rights Watch, *The “Ten Dollar” Talib and Women’s Rights*, Human Rights Watch, Nueva York, 2010.

61 A menudo, se subestima la dimensión ideológica de los talibanes. Sin embargo, es importante tener en cuenta este factor, dado que ayuda a explicar por qué la idea de que los talibanes son, de alguna manera, “representativos” de los pastunes de Afganistán es extremadamente simplista. V. Thomas Ruttig, *How Tribal are the Taleban? Afghanistan’s Largest Insurgent Movement Between its Tribal Roots and Islamist Ideology*, AAN Thematic Report 04/2010, The Afghanistan Analysts Network, Kabul, junio de 2010, disponible en <http://aan-afghanistan.com/uploads/20100624TR-HowTribalAretheTaleban-FINAL.pdf> (consultado el 15 de marzo de 2011).

como Pakistán, Irán, Estados Unidos y Rusia, y desatar una crisis de mayor escala en Asia meridional y sudoccidental.

La mayor amenaza al orden en Afganistán proviene de los refugios que albergan a los talibanes en Pakistán. La renuencia de los gobiernos occidentales a hablar abiertamente de esta cuestión es motivo de frustración tanto para los políticos como para los ciudadanos afganos⁶² y esa actitud conlleva el riesgo de alimentar teorías conspirativas (ya existentes, por cierto) acerca de los objetivos de Occidente en Afganistán. El problema de Pakistán no es fácil de abordar: Estados Unidos depende del acceso al territorio pakistaní para aprovisionar las tropas estadounidenses en Afganistán. Según las teorías de la negociación, hay que evitar acorralar a las partes en rincones de donde no puedan escapar con dignidad, y los alicientes positivos suelen surtir mayores efectos que las amenazas⁶³. Sin embargo, en el caso de Pakistán, se han utilizado alicientes positivos, con costos enormes y sin resultados reales⁶⁴. Si el resto del mundo sigue cerrando los ojos ante esta situación, las consecuencias adversas para Afganistán, para Pakistán, y, más generalmente, para el orden regional y mundial⁶⁵, podrían ser graves y hasta incalculables.

62 V., por ejemplo, Rangin Dadfar Spanta, "Pakistan is the Afghan war's real aggressor", en *Washington Post*, 23 de agosto de 2010, p. A13.

63 V. Miroslav Nincic, "Getting what you want: positive inducements in international relations", en *International Security*, vol. 35, verano de 2010, pp. 138–183.

64 V. Craig Cohen y Derek Chollet, "When \$10 billion is not enough: rethinking U.S. strategy toward Pakistan", en *Washington Quarterly*, vol. 30, abril de 2007, pp. 7–19.

65 V. Bruce Riedel, "Armageddon in Islamabad", en *The National Interest*, n.º 102, julio–agosto de 2009, pp. 9–18; Michael E. O'Hanlon y Hassina Sherjan, *Toughing It Out in Afghanistan*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2010, pp. 4–8; v. también Seth G. Jones y C. Christine Fair, *Counterinsurgency in Pakistan*, RAND National Security Research Division, Santa Monica, 2010.

Redes islámicas transnacionales

Imtiaz Gul

Es director ejecutivo del Centro de Estudios e Investigaciones sobre Seguridad, Islamabad, y ha estudiado cuestiones relativas a la seguridad y al terrorismo en la región del sudeste y el centro de Asia durante más de dos décadas.

Resumen

Además del recrudecimiento de las actividades terroristas, los acontecimientos posteriores al atentado terrorista del 11 de septiembre contra Estados Unidos plantearon un nuevo desafío para el mundo: el surgimiento de redes islámicas transnacionales, influenciadas principalmente por organizaciones como Ikhwan al Muslimeen (Hermandad Musulmana) y Al Qaeda. Estas organizaciones están ayudando a difundir una ideología religiosa en particular en todo el mundo y, además, influyen en grupos preexistentes en Afganistán y en Pakistán. En este artículo, se describe el papel de las redes islamistas y su influencia, a partir de Al Qaeda y de Hermandad Musulmana, en Asia meridional y sudoccidental y, en particular, en la región de Afganistán y Pakistán. Se explica, por otro lado, cómo organizaciones con ideas afines han utilizado la jerga antioccidental promovida por Al Qaeda para reclutar soldados rasos y obtener apoyo en su sociedad, además de servir como conductos financieros para los wahabitas/salafistas, que son reformistas radicales.

El islam tradicional en el sur y el sudoeste de Asia

El islam llegó al subcontinente indio en el siglo VIII, con la conquista árabe de Sindh (la actual cuarta provincia de Pakistán, en el sur). Sin embargo, en las décadas posteriores, además de las luchas y las batallas por el dominio político entre reyes y sultanes de la región, sufíes y santos cumplieron un papel preponderante al influir en el islam tradicional en Asia meridional (y occidental). Las tumbas de los santos sufíes se convirtieron en sitios de peregrinación, lo que

favoreció la expansión del islam, así como en el principal medio para adaptarlo a la tradición local en una sociedad culturalmente diversa como la de India. Varias personalidades espirituales y religiosas, sufíes y santos, difundieron y revitalizaron el islam en el subcontinente indopakistaní (así como en Afganistán y en Asia Central), con sus enseñanzas pacíficas e inspiradoras. Académicos y reformistas, como Shah Waliullah Muhaddith Dehlvi (1703–1762) y Alf Sāni (1564–1624) tuvieron una profunda influencia en vastos segmentos de la sociedad musulmana. Suele decirse que este último, académico indio islámico oriundo de Punjab y descrito como el “revitalizador del segundo milenio” por su labor de revitalización del islam y por oponerse a las heterodoxias prevaletientes en la época del emperador mogol Akbar¹, dio al “islam indio el carácter rígido y conservador que hoy lo caracteriza”².

La división entre tradicionalistas y reformistas

Sin embargo, la división entre tradicionalistas y reformistas se mantuvo nítida a lo largo de los siglos. La visión tradicionalista de la sharia es fundamentalmente jurídica y casuística; a veces se relaciona con las formas populares del sufismo (es decir, la escuela Bareilvi en Pakistán³). Por otro lado, tal como sostiene Olivier Roy, la posición reformista fundamentalista critica la tradición, los comentarios, las prácticas religiosas populares, las desviaciones y las supersticiones. Propugna el retorno a los textos fundantes (Shah Waliullah en India y Abd Al Wahab en la península arábiga) y, en general, se desarrolló en respuesta a alguna amenaza externa (como la influencia del hinduismo en el islam)⁴.

Hasta comienzos del siglo XX, estos diversos movimientos se mantuvieron pacíficos en general, pero para los musulmanes de India (enfrentamientos sectarios entre hindúes y musulmanes) el torbellino coincidió con las revueltas religiosas que tuvieron lugar en Medio Oriente y que fueron conducidas por Syed Qutub y Hassan Al Banna⁵ en Egipto, así como con la abolición del califato islámico en Turquía por parte de Kemal Atatürk en los años 1930. Estos factores transnacionales, es decir la Primera Guerra Mundial, el imperio inglés en India, el movimiento secular en Turquía y las luchas políticas en Egipto, determinaron de forma esencial la evolución del pensamiento islámico a lo largo del siglo pasado.

1 Cyril Glasse, *The New Encyclopedia of Islam*, Altamira Press, Walnut Creek, CA, 2001, p. 432.

2 Aziz Ahmad, *Studies in Islamic Culture in the Indian Environment*, Oxford University Press, Oxford, 1964, p. 189

3 Se conoce como “Bareilvi” a un movimiento del islam sunita originado en el subcontinente indio. Este movimiento se inició en 1880 para defender las creencias islámicas tradicionalistas contemporáneas de las críticas de los movimientos reformistas, como el Deobandi y Ahl-e-Hadith. En la India británica, este movimiento recibió la influencia de los escritos de Ahmed Raza Khan Bareilvi (1856–1921).

4 Olivier Roy, *The Failure of Political Islam*, I.B. Tauris & Co Ltd., Londres, 1994, p. 31

5 Hassan Al Banna (1906–1949) fue un dirigente político y religioso egipcio. Fue el fundador de la Hermandad Musulmana y uno de los pioneros del renacimiento actual del islam.

Wahabismo y salafismo

Los orígenes de los partidos políticos y los movimientos salafistas actuales (el renacimiento salafista) se remontan a la Sociedad de la Hermandad Musulmana, creada por el maestro de escuela Hasan Al Banna en Egipto el año 1928⁶, y al partido Jamaat-e-Islami (Partido Islámico) de Pakistán, establecido por Syed Abul-Ala Maududi en 1941⁷. Roy sostiene que

si bien los dos movimientos evolucionaron en forma independiente, llama la atención la superposición de temas que abordan y que, además, rápidamente entablaron contactos intelectuales: fue un discípulo de Maududi, el indio Abul Hasan Ali Nadwi, quien inició la traducción de Maududi en árabe y quien se reunió con Sayyid Qutub⁸.

Un ideólogo egipcio de la Hermandad Musulmana, Qutub, que fue ejecutado por el régimen del presidente Gamal Abdel Nasser en 1966, insistió en la yihad (lucha armada) para establecer el verdadero estado musulmán, ya que la *dawa* (oración) por sí sola no lograría imponer el dominio de Dios sobre la tierra⁹.

Roy divide el actual movimiento islamista transnacional, que ya lleva unas seis décadas, en tres tendencias geográficas y culturales: el Medio Oriente sunita árabe, el subcontinente sunita indio y el chiismo árabe iraní:

Estos grupos son tan diferentes a nivel político como lo son a nivel geográfico; por ello, es más apropiado hablar de un esfera de influencia islámica que de una unión internacional. Las organizaciones más vastas son las de la Hermandad Musulmana del mundo árabe, que dependen vagamente de su liderazgo egipcio... Luego, se encuentran las organizaciones del subcontinente indio (los diversos Jamaat-i Islamis de Pakistán, India y Bangladesh),

- 6 En general, el término “salafista” se utiliza para hacer referencia a las tres primeras generaciones de musulmanes: los sahaba (compañeros de Mahoma), los tabi’un (seguidores) y los tabi’ al-tabi’in (los que llegaron después de los Seguidores). Los salafistas consideran estas tres generaciones como ejemplos de cómo debería practicarse el islam. El principio fundamental del salafismo es que el islam era perfecto y completo durante los días de Mahoma y sus Sahaba, pero que fueron añadiéndose innovaciones indeseables a lo largo de los últimos siglos, a causa de influencias materialistas y culturales. En ocasiones, el término “salafismo” se emplea como sinónimo de “wahabismo”.
- 7 Las principales fuentes para el estudio de la Hermandad Musulmana y el Jamaat son: Richard P. Mitchell, *The Society of the Muslim Brothers*, Oxford University Press, Oxford, 1963; y Kalim Bahadur, *The Jamaat-i-Islami of Pakistan: Political Thought and Political Action*, Chetana Publications, Nueva Delhi, 1977. Maududi (1903–1979) fue un periodista y teólogo sunita, predicador musulmán, filósofo político e importante pensador islamista. Fue, asimismo, una personalidad política destacada en Pakistán.
- 8 O. Roy, nota 4 *supra*, p. 35. Sayyid Qutub (1906–1966) fue un escritor, educador y líder religioso egipcio. Sus escritos sobre el islam y, sobre todo, su incitación a una revolución para establecer un Estado y una sociedad islámicos, tuvieron gran influencia en los movimientos del resurgimiento islámico del siglo XX.
- 9 Aneela Salman, ‘Religious ideology and lethality: does religious sect have an effect on the lethality of a terrorist organization?’, en *Criterion*, vol. 5, n.º 3, julio-septiembre de 2010, disponible en <http://criterionpk.com/2011/02/religious-ideology-and-lethality-does-religious-sect-have-an-effect-on-thelethality-of-a-terrorist-organization/> (consultado el 9 de marzo de 2011).

los muyahidines afganos (Hizb-i Islami, Jamaat-i Islami) y, más recientemente, los islamistas del Norte de África... El movimiento revolucionario chiita, por su parte, es el único que ha tomado el poder por medio de una verdadera revolución islámica...¹⁰

Objetivos comunes

Lo que estos grupos tienen en común es: (i) una incitación al fundamentalismo para limpiar la sociedad y hacer aplicar la sharia o ley islámica, (ii) el anticolonialismo, (iii) el antiimperialismo (sinónimo de antioccidentalismo) y (iv), el antiamericanismo. Por lo tanto, sus blancos son los bancos extranjeros (por ejemplo, City Bank, American Express), las franquicias donde se comercializan alimentos extranjeros (por ejemplo, KFC, McDonalds, Pepsi), el Banco Mundial y el FMI (vistos como herramientas estadounidenses para dominar a las naciones musulmanas pobres) e incluso los Gobiernos que cooperan con Estados Unidos o con otros miembros de la OTAN (Irak, Afganistán y Pakistán, por ejemplo). La oposición a Israel y Estados Unidos, y la condena de estos países por sus políticas respecto de los palestinos, es el denominador común de todos estos grupos. Del mismo modo que lo es su rencor contra Estados Unidos por la invasión de Irak y por su presencia continua en Afganistán. En este caso, los grupos sunitas (incluidos Al Qaeda y Hermandad Musulmana) hallan una causa en común con el grupo sunita palestino radical Hamas, que nació fuera de la Hermandad Musulmana, así como con los principales grupos chiitas como Hezbolá, por lo que se han convertido en entidades que se apoyan mutuamente.

La oposición a India y su posición sobre el disputado estado himalayano de Cachemira es específica de grupos militantes pakistaníes, como Lashkar-e-Taiba (el "Ejército de los Honrados"), Harkat-ul-Mujahideen (la "Orden de los Soldados Santos") y Jaish-e-Muhammad (el "Ejército de Mahoma"). A su vez, todos estos grupos se han convertido en multiplicadores de fuerza para el grupo transnacional Al Qaeda.

La guerra afgana

La guerra afgana contra la Unión Soviética marcó un hito en los movimientos militantes de resurgimiento del islam y dio una nueva plataforma a los grupos islamistas militares de todo el mundo musulmán. El jeque Abdullah Azzam fue uno de los primeros árabes en unirse a la yihad en Afganistán. Propugnaba la yihad tradicional para expulsar la presencia cristiana en todos los territorios musulmanes. Osama bin Laden (adjunto de Azzam) creó un enemigo común contra el cual debían centrarse los esfuerzos de la yihad. En ese marco, las tropas estadounidenses presentes en Arabia Saudita y, más tarde, en Somalia, encarnaron ese enemigo común, por lo que el blanco de la yihad salafista pasó a ser el "enemigo lejano" (Estados Unidos y Occidente en general)¹¹.

10 O. Roy, nota 4 *supra*, p. 2.

11 Marc Sageman, *Understanding Terror Networks*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2004, p. 19.

La CIA, de Estados Unidos, y los servicios de inteligencia pakistaníes (ISI, por las siglas en inglés) utilizaron a combatientes musulmanes de todo el mundo como sus representantes para oponerse a la Unión Soviética. Tras la retirada de la Unión Soviética en febrero de 1989, el régimen socialista afgano pasó a manos de los muyahidines a finales de abril de 1992. El caos y los enfrentamientos entre facciones que se produjeron tras la abrupta caída del presidente Najibullah transformaron a Afganistán en un conjunto de feudos enfrentados, lo que permitió que los wahabistas-salafistas árabes y los deobandis pakistaníes¹² (ambos sunitas), así como grupos chiitas pro iraníes, hicieran pie en el país e influyeran en el curso de los acontecimientos.

El papel de Arabia Saudita en el establecimiento de redes transnacionales

Durante la yihad contra los rusos soviéticos, los sauditas no sólo contribuyeron financieramente con Estados Unidos, sino que también financiaron la creación de nuevas mezquitas y seminarios en la región de Afganistán-Pakistán, además de crear sus propios grupos representantes —Sipah-e-Sahaba (SPP) de Pakistán, Lashkar-e-Jhangvi, y varios otros— para contener los avances chiitas en las regiones sunitas¹³. En Afganistán, pusieron bajo su tutela al profesor Abdul Rasul Sayyaf, un líder de la resistencia y predicador del wahabismo, y aparentemente siguen haciéndolo.

La cuestión de la financiación de organizaciones políticas militantes halla sus orígenes en la revolución iraní de enero de 1979. La invasión soviética de Afganistán, en diciembre del mismo año, dio a los sauditas la mejor oportunidad posible de, por un lado, apoyar financieramente a los partidos político religiosos y, por otro, establecer partidos políticos como los mencionados anteriormente para contrarrestar la creciente influencia chiita iraní. En realidad, los monarcas sauditas temían que la revolución en Irán socavara su propia influencia en los países vecinos. Los enfrentamientos entre facciones en Afganistán se intensificaron tras la llegada de los líderes muyahidines en abril de 1992, al tiempo que se acentuó la rivalidad entre sauditas e iraníes. Los sauditas y los pakistaníes se unieron para contener la influencia iraní tanto en Afganistán como en Pakistán, permitiendo y financiando la propagación de seminarios religiosos sunitas en todo el país. El deseo aún vigente de los sauditas es ejercer influencia sobre esas organizaciones en países como Pakistán, donde dos tercios de los 175 millones de habitantes del país son musulmanes sunitas.

Los fondos que surgieron de Arabia Saudita para financiar los seminarios sunitas en Pakistán al mismo tiempo desencadenaron un conflicto sectario violento a lo largo de los años 1990, principalmente en el centro de Pakistán (la región de

12 Un “deobandi” es una persona que sigue la metodología del movimiento islámico Deoband. Este movimiento comenzó en Darul Uloom Deoband (una *madrassa*, o seminario) en Deoband, India, donde se sentaron sus bases el 30 de mayo de 1866.

13 Imtiaz Gul, *The Most Dangerous Place: Pakistan's Lawless Frontier*, Penguin, Londres, junio de 2010.

Punjab), donde tienen sus bases organizaciones radicales sunitas¹⁴ y chiitas¹⁵. La mayoría de las organizaciones sunitas, desde Karachi en el sur hasta Punjab meridional y Waziristán en el noroeste, persiguen los mismos objetivos y se mantienen ligadas por compartir la ideología general de Al Qaeda. Los servicios de inteligencia de Pakistán, conocidos con la sigla ISI, que ansían lograr la llamada profundidad estratégica en Afganistán, tienen allí sus propios intereses. A mediados de los años 1990, vieron en los talibanes una fuerza multiplicadora que, en su opinión, podría contener la influencia rusa, india e iraní. De ese modo, surgieron varios grupos militantes, guiados e influidos por Arabia Saudita y Pakistán, que abastecían a sus organizaciones favoritas. Más tarde, la guerra contra el terror conducida por Estados Unidos en Afganistán y la invasión de Irak dieron fundamentos más contundentes a los movimientos transnacionalistas, como Al Qaeda, para formar a sus cuadros e iniciar una resistencia organizada contra el “imperialismo occidental dirigido por Estados Unidos”.

Por consiguiente, se aunaron o fusionaron los intereses y la similitud de causas entre el clero tradicionalista y los reformistas radicales, en gran medida conducidos e influidos por Al Qaeda, en el sur y el sudoeste de Asia: una suerte de síntesis entre militantes islamistas y mulás tradicionales, que antes prosperaron con la generosidad de Estados Unidos y que ahora ofician de defensores directos o apologistas (defensores indirectos) de los misioneros panislamistas.

Esa misión, consistente básicamente en propagar la ideología de Al Qaeda, también resonó en una declaración en video formulada por el egipcio Ayman Al Zawahiri, difundida en relación con el conflicto entre el Hezbolá e Israel en el verano de 2006:

El mundo entero es un campo abierto para nosotros. Como nos atacan en cualquier parte, los atacaremos en cualquier parte. Si sus ejércitos se unen para hacernos la guerra, nuestras naciones se unirán para luchar contra ellos... Los obuses y los misiles que mutilan los cuerpos de los musulmanes en Gaza y Líbano no son sólo israelíes. Vienen de todos los países aliados en esta Cruzada, y son financiados por ellos¹⁶.

14 Como SSP, Lashkar-e-Jhangvi, Jaish-e-Muhammad, Lashkar-e-Taiba y Jamaat-ud-Dawah.

15 Incluido el desaparecido grupo Tehrike Jafria Pakistan.

16 Ayman Al Zawahiri, según transcripción de la BBC, ‘Excerpts: Al-Zawahiri video comments’, 27 de julio de 2006, disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/5220204.stm (consultado el 14 de enero de 2011).

Principales redes transnacionales

Redes árabes

La Hermandad Musulmana

El propósito declarado de la Hermandad Musulmana es tomar el Corán y la Sunna como “los únicos puntos de referencia para ... ordenar la vida de los individuos, las familias, las comunidades musulmanas... y el Estado”¹⁷. El movimiento se ha opuesto oficialmente a los métodos violentos para alcanzar ese propósito, salvo en algunos casos como el conflicto palestino-israelí o sus intentos por derrocar el régimen secular baathista en Siria. Sharon Otterman describe su historia reciente:

La Hermandad Musulmana fue prohibida oficialmente en Egipto en 1954, pero en realidad, el Gobierno egipcio le ha permitido operar dentro de su territorio desde los años 1970, manteniéndola bajo control mediante arrestos y ofensivas frecuentes. A partir de 2005, por presiones tanto internas como internacionales, el clima político se tornó más abierto, por lo que el Gobierno tuvo que conferir a la Hermandad Musulmana una libertad sin precedentes para hacer campaña antes de la elección parlamentaria de 2010. Si bien los 150 candidatos del grupo se presentaron oficialmente como independientes, nadie dudaba de que eran miembros de la Hermandad. Los candidatos mantuvieron reuniones, colgaron afiches con el nombre de la Hermandad y emplearon su eslogan, “el Islam es la Solución”¹⁸.

La Hermandad no participó activamente en la revuelta que se produjo en Egipto en enero y febrero de 2011. El deseo de cambio se impulsó a través de las redes sociales y de la sociedad civil. En realidad, numerosos observadores creen que esa situación corresponde a un nuevo reto estratégico tanto para la Hermandad Musulmana como para Al Qaeda: la exigencia de derechos democráticos antes que la sharia (ley islámica) fue un desaire para Al Qaeda y una negación de su tesis de que los musulmanes anhelan vivir en una sociedad basada en la sharia. Los hechos acaecidos en Túnez, Bahrein y Jordania sugieren que la defensa de la sharia por Al Qaeda y la Hermandad Musulmana ha sufrido un revés en esos países también.

La misión principal de la Hermandad Musulmana es el proselitismo religioso a través de las oraciones y de los servicios sociales. La red se extiende de Egipto a Jordania, pasando por Palestina, Kuwait, Sudán, Yemen, Siria y Túnez, por lo que es una entidad predominantemente árabe. Las ramas de la Hermandad

17 Ikhwanweb, sitio oficial en inglés de la Hermandad Musulmana, disponible en: <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=813&ref=search.php> (consultado el 9 de marzo de 2011). V. también Robert S. Leiken y Steven Brooke, ‘The moderate Muslim Brotherhood’, en *Foreign Affairs*, vol. 86, N.º 2.

18 Sharon Otterman, *Muslim Brotherhood and Egypt's Parliamentary Elections*, Council on Foreign Relations Backgrounder, 1 de diciembre de 2005, disponible en: <http://www.cfr.org/egypt/muslim-brotherhood/egypts-parliamentary-elections/p9319> (consultado el 9 de marzo de 2011).

Musulmana presentes en esos países están subordinadas en la práctica al centro egipcio. La Hermandad Musulmana también auspicia a organizaciones nacionales como el Movimiento de Tendencia Islámica en Túnez, Justicia y Caridad en Marruecos, Hamas en Argelia y el Movimiento de la Juventud Islámica en Malasia. Esta última agrupación estuvo cerca de la Hermandad Musulmana y de Jamaat-e-Islami de Malasia en 1971¹⁹. La bibliografía al respecto sostiene que el líder afgano muyahidín Burhanuddin Rabbani adoptó las ideas de la Hermandad Musulmana cuando realizaba sus estudios en la Universidad Al Azhar, en los años 1950²⁰.

La Hermandad Musulmana y Al Qaeda se han pronunciado acerca de los movimientos de resistencia islámicos en la región dado el desafío y la oportunidad que representan para el islam político. Sin embargo, existe una diferencia entre ambas organizaciones, según Marwan Bishara, comentarista político y académico árabe palestino:

La Hermandad Musulmana ha dado su respaldo a varios movimientos de resistencia contra la ocupación extranjera, incluido el Hamas palestino (rama de la Hermandad Musulmana palestina), el Hezbolá libanés y los grupos de resistencia islamistas iraquíes. Sin embargo, también ha apoyado sus intentos de unirse a los procesos políticos que han tenido lugar en sus países. Al Qaeda, por su parte, sólo ha dado su apoyo a las expresiones violentas de esos grupos y, cuando éstos se inclinaron por soluciones políticas, Al Qaeda las rechazó todas por considerarlas una rendición ante los enemigos del islam²¹.

Al Qaeda

En la última década, ninguna otra organización ha tenido tanta influencia en el pensamiento político en todo el mundo musulmán como Al Qaeda. Este grupo es la vanguardia del movimiento global salafista, que incluye muchos grupos terroristas hermanos con la misma ideología. La ideología salafista yihadista considera que el gobierno de Arabia Saudita, por ejemplo, es un régimen no islámico que debe ser despojado de sus dirigentes actuales²².

En su declaración de la yihad, Osama bin Laden adoptó las imágenes históricas de la resistencia islámica a las Cruzadas europeas, por lo que describió al enemigo como “la alianza de judíos, cristianos y sus agentes” y responsabilizó a éstos de las “masacres de Tayikistán, Burma, Cachemira, Assam, Filipinas,

19 O. Roy, nota 4 *supra*, p. 111.

20 Jason Burke, *Al-Qaeda: The True Story Of Radical Islam*, I. B. Tauris, Londres, 2004, pp. 66–67.

21 Marwan Bishara, ‘Islam can not always be blamed: it appears Islam is not an appropriate scapegoat after all’, Ikhwanweb, 19 de enero de 2010, disponible en: <http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=22699> (consultado el 14 de enero de 2011).

22 V. M. Sageman, nota 11 *supra*.

Fatani, Ogaden, Somalia, Eritrea, Chechenia y Bosnia-Herzegovina”²³. La *fatwa* proclamó:

La resolución de matar a los norteamericanos y sus aliados, tanto civiles como militares, es una obligación individual de todos los musulmanes que puedan hacerlo en cada país donde sea posible, a fin de liberar a la mezquita de Al Aqsa y a todas las mezquitas santas de su control, y a fin de que sus ejércitos sean expulsados de todas las tierras del islam, sean vencidos y no puedan amenazar a ningún musulmán. Esta resolución responde a las palabras del Santo Dios: “Lucharán contra los paganos todos juntos, del mismo modo que ellos luchan todos juntos” y “Lucharán contra ellos hasta que no haya más confusión ni opresión, y prevalezca la justicia y la fe en Dios”²⁴.

Es interesante señalar que Al Qaeda postula un concepto intelectual que no se basa en las principales escuelas de teología islámica, sino que adopta un nuevo punto de partida ideológico mediante la aplicación de principios islámicos al cambio sociopolítico. Bin Laden formula la yihad como una responsabilidad individual que incumbe a todos los musulmanes a fin de vengar la sangre musulmana inocente, sobre todo la de los niños musulmanes de Irak y Palestina²⁵.

Lo que distingue a Al Qaeda de la Hermandad Musulmana es la cohesión ideológica que simplemente trasciende la geografía, la cultura, la etnia y las personalidades. La Hermandad Musulmana despliega su pragmatismo político al adoptar un enfoque reformista de los países donde opera. No se opone a los procesos democráticos, ni prohíbe a sus miembros que participen en las elecciones, lo que deja suponer que, aun ateniéndose a su misión principal, cree también en la obtención pacífica del poder político. Tal vez allí resida la razón de los desacuerdos y los conflictos regionales dentro de la red de la Hermandad Musulmana. Al respecto, Olivier Roy postula un argumento muy convincente:

En primer lugar, hay varios centros: la Hermandad Musulmana egipcia, la Jamaat pakistaní y la Liga Mundial Musulmana, con sede en Arabia Saudita. De allí se entablan conexiones y colaboraciones con toda una red de relaciones personales, plagada de desacuerdos y divisiones; su común denominador no es la ideología de la Hermandad Musulmana, sino el simple

23 Christopher M. Blanchard, *Al Qaeda: Statements and Evolving Ideology*, CRS Report for Congress, 16 de noviembre de 2004, p. 3, disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL32759.pdf> (consultado el 9 de marzo de 2011). Además de bin Laden y Al Zawahiri, el clérigo iraquí Abu Musab Al Zarqawi fue la tercera figura más reverenciada de Al Qaeda. Definido por bin Laden como “el príncipe de Al Qaeda en Irak”, resultó muerto más tarde en un ataque aéreo de Estados Unidos cerca de Bagdad en 2006. V. Jayshree Bajoria, ‘al-Qaeda (a.k.a. al-Qaida, al-Qa’ida)’, Council on Foreign Relations, actualizado el 30 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.cfr.org/terroristorganizations/al-qaeda-k-al-qaida-al-qaida/p9126> (consultado el 9 de marzo de 2011).

24 Fatwa emitida por Osama bin Laden y otros en Al Qaeda, publicada en *al-Quds al-Arabi*, 23 de febrero de 1998, citada en Quintan Wiktorowicz, ‘The new global threat: transnational Salafis and jihad’, en *Middle East Policy*, vol. 8, N.º 4, diciembre de 2001, p. 18.

25 A. Salman, nota 9 *supra*, p. 73.

deseo de “reislamizar” la sociedad. Periódicamente esas redes quedan divididas por conflictos que enfrentan unos con otros a los Estados de Medio Oriente...”²⁶

En cambio, los grupos y las personas que sostienen la ideología principal de Al Qaeda rara vez exhiben desacuerdos y persiguen unánimemente sus objetivos políticos, a través de actos de violencia como los atentados suicida. Por ejemplo, no ven con buenos ojos el pragmatismo de la Hermandad Musulmana (como la participación en elecciones parlamentarias) y creen en la fuerza como el único medio de islamizar a la sociedad y de poner fin a la ocupación extranjera en las tierras musulmanas (Arabia Saudita, Kuwait, Irak, Afganistán y Palestina).

Al Qaeda está activo en decenas de países, incluidos Estados Unidos, Gran Bretaña, España, Alemania, Yemen y Somalia. Tras llevar su mando central a Afganistán durante el régimen talibán, la organización introdujo los atentados suicida ante los talibanes afganos y pakistaníes, así como ante grupos afines en Irak, Yemen y África del Norte. Daniel Benjamin, del Instituto de la Paz de Estados Unidos, grupo de reflexión con sede en Washington, observa que “el terrorismo procedente de Yemen es un motivo de preocupación importante para Estados Unidos. Pero, en Pakistán, Al Qaeda sigue siendo una organización terrorista sumamente peligrosa que continúa atacando a Estados Unidos”²⁷.

El análisis sobre Jamaat-e-Islami que haremos más adelante también explicará cómo los partidos locales permiten cubrir o sirven como una apología de la misión global de Al Qaeda, pese a que sólo un segmento limitado de la población apoya a Al Qaeda y simpatiza con el grupo. En una encuesta realizada en febrero de 2008 por *Terror Free Tomorrow*, grupo sin fines de lucro con sede en Washington, se demostró que sólo el 24 por ciento de los pakistaníes tenía una opinión favorable de bin Laden en 2008, en comparación con el 46 por ciento en agosto de 2007. Análogamente, la popularidad de Al Qaeda pasó del 33 al 18 por ciento.

Hezbollah

La ideología de Hezbollah se basa en los conceptos de yihad y de martirio, que sus miembros suelen poner en práctica mediante actos de terrorismo suicida. El 11 de noviembre de 1982, el primer terrorista suicida de Hezbollah, Ahmad Qasir, se detonó en la base militar israelí de Tyre, hecho en el que causó la muerte de setenta y seis oficiales (el sitio web de Hezbollah dice que fueron setenta y cinco). Ese día sigue siendo conmemorado por Hezbollah como el “Día del Martirio”, en honor a Qasir²⁸.

Hezbollah también se presenta como un movimiento panárabe, panislámico, que persigue políticas prácticas bajo un atuendo religioso. Sus relaciones con Irán

26 O. Roy, nota 4 *supra*, p. 112.

27 Daniel Benjamin, Coordinator for Counterterrorism/Ambassador-at-Large, *US Counterterrorism Strategy in Yemen*, US Institute of Peace, Washington, DC, 8 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2010/147296.htm> (consultado el 14 de enero de 2011).

28 A. Salman, nota 9 *supra*, citando a Joseph Alagha, *The Shifts in Hizbullah's Ideology: Religious Ideology, Political Ideology, and Political Program*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

se basan en términos políticos, ideológicos y estratégicos (panislamismo) y, con Siria, en la identidad etnonacional (panarabismo)²⁹.

El entrenamiento de grupos sunitas y no islámicos, como los Tigres de Liberación de Eelam Tamil, ha sido parte de la estrategia de Hezbolá para propagar los esquemas del martirio en otros territorios. Al dirigirse a las unidades militares de la organización en diciembre de 2002, el líder de Hezbolá, Sayed Hasan Nasralá dijo: “Las operaciones con mártires, los ataques suicida, deberían exportarse fuera de Palestina. Incito a los palestinos a llevar los ataques suicida a todo el mundo. No teman hacerlo”³⁰.

Organizaciones con sede en el sur y el sudoeste de Asia

Jamaat-e-Islami

Desde su fundación, en 1941, Jamaat-e-Islami de Pakistán se opuso a la división de la India. Más tarde, tras el surgimiento de Pakistán como un nuevo Estado en el mapa mundial, cambió su posición y optó por constituirse en el nuevo Estado. A diferencia de otros movimientos islámicos, presenta una visión del islam más abarcadora y pragmática, que es respaldada por un amplio número de activistas políticos, académicos e intelectuales con cierto nivel de educación, de clase media y baja. Otorga gran importancia a la lucha política para establecer un Estado islámico en lugar de gastar energía en las personas para convertirlas en musulmanes perfectos.

Jamaat-e-Islami de Pakistán dirige abiertamente un movimiento propio para islamizar el Estado. Sin embargo, comparte también la ideología política islámica y el programa con otros partidos políticos (como Jamaat-e-Islami Bangladesh o Hizb-i-Islami de Afganistán). Al mismo tiempo, comparte un nexo ideológico con Al Qaeda y, particularmente, con personas y grupos que alguna vez formaron parte de la Hermandad Musulmana pero que ahora son devotos activistas de Al Qaeda. Esta fusión da a Jamaat-e-Islami un carácter transnacional que trasciende las fronteras de un país o una región en particular. El hecho de que varias personas vinculadas a Al Qaeda, como Jalid Sheij Mohamed, uno de los cerebros de los hechos del 11/9, fueran arrestadas en las casas de dirigentes de Jamaat-e-Islami en diferentes partes de Pakistán también confirmó el nexo que ha existido entre Al Qaeda y Jamaat-e-Islami en Pakistán.

Dado que es un partido sunita islamista pragmático, Jamaat-e-Islami también mantiene una buena relación de trabajo con la Shia en Irán. Si bien éste es un movimiento completamente sunita, se lo considera como el único partido sunita que no cree en el sectarismo y no tiene diferencias con los musulmanes chiitas. En realidad, se rumoreó que Gulbuddin Hekmatyar, el jefe de Hezb-e-Islami que tradicionalmente había estado cerca de Jamaat-e-Islami, había hallado refugio en Irán en varias ocasiones durante los años 1990 e incluso después de que Estados Unidos iniciara la “guerra contra el terror” en Afganistán tras los hechos del 11/9. En sus últimos mensajes a los

29 Alagha, nota 28 *supra*.

30 Council on Foreign Relations, documento de fondo sobre Hamas, 27 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.cfr.org/israel/hamas/p8968> (consultado el 22 de febrero de 2011).

musulmanes después del Ramadán y antes del Eid ul-Fitr, por ejemplo, Hekmatyar aconsejó a los Gobiernos de Pakistán e Irán, en particular, que no que se hicieran amigos de Estados Unidos a expensas de la nación afgana. “No pongan en peligro sus intereses con su apoyo continuo a la guerra en Afganistán”, exhortó a ambos Gobiernos³¹. Durante mis visitas a Afganistán a comienzos de la década de 1990 y en el año 2000, los combatientes de Hezb-e-Islami con frecuencia hablaban de sus contactos y aventuras en Bosnia-Herzegovina, Chechenia y en Cachemira en particular. Se referían especialmente a Al Zawahiri porque los seguidores no árabes están ligados al médico egipcio por la ideología original de Hermandad Musulmana.

Más de una decena de organizaciones trabajan directa o indirectamente bajo el control de Jamaat-e-Islami de Pakistán. Dos de ellas son políticas, cuatro son *yihadi*, y una es una unión de académicos religiosos. También hay cuatro organizaciones de jóvenes y estudiantes que se identifican con Jamaat-e-Islami o que se inspiran en su ideología³². La Fundación Al Khidmat, una importante organización bajo supervisión directa de Jamaat-e-Islami de Pakistán, por ejemplo, funciona como una organización no gubernamental de caridad que intenta atender a víctimas de guerra o de catástrofes naturales que ocurran en su país. En los últimos años, ha ampliado rápidamente sus actividades en todo el país: “Según el Informe Anual 2001 de Jamaat-e-Islami, la Fundación Al Khidmat destinó unos 40 millones de rupias en diferentes programas a lo largo del año anterior”³³. Durante las inundaciones de agosto de 2010, la Fundación también prestó ayuda; destinó varios cientos de millones de rupias y miles de voluntarios para ayudar en las tareas de rescate y llevar socorros de urgencia a millones de personas desplazadas por las devastadoras aguas del río Indo.

Conexión con Jamaat-e-Islami de Cachemira

Jamaat-e-Islami de Jammu y Cachemira se estableció como una organización política independiente en 1952. Se presentó como una organización dedicada a establecer un Estado islámico en Cachemira basado en la sharia, pero utilizando medios de persuasión pacíficos para alcanzar sus objetivos³⁴. Sin embargo, a finales de los años 1980, Jamaat-e-Islami de Jammu y Cachemira inició la lucha armada contra el régimen indio. En 1989, instruyó a los miembros de la asamblea para que renunciaran y se unieran a la lucha. Los dirigentes de Jamaat-e-Islami de Jammu y Cachemira, incluido Sayed Ali Gilani, su principal ideólogo, alegaron que las fuerzas infieles, como las de Israel, el mundo occidental e India, estaban unidos para dominar el mundo musulmán, mediante conspiraciones y el recurso a la fuerza. Gilani sostiene que “cada vez que los musulmanes han ignorado los principios del islam, que no tienen fronteras, han perdido su poder y se han convertido en una comunidad como

31 Maverick Report, ‘Hekmatyar advises Pakistan, Iran not to befriend US at cost of Afghan nation’, 11 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.maverickpakistanis.com/?p=8513> (consultado el 22 de febrero de 2011).

32 Mohammad Amir Rana, *A to Z of Jihadi Organizations in Pakistan*, Mashal Books, Lahore, 2004.

33 Ibid.

34 V. Yoginder Sikand, ‘Changing course of Kashmiri struggle: from national liberation to Islamist jihad?’, en *Economic and Political Weekly*, vol. 36, Nº 3, 2001, p. 219.

cualquier otra". El nacionalismo territorial, escribe, ha demostrado ser la ruina de los musulmanes, ya que los ha dividido en diferentes Estados y, de ese modo, los ha desviado de la tarea de "cambiar las condiciones de toda la raza humana"³⁵.

Además de las agrupaciones afines a Jamaat-e-Islami en la Cachemira administrada por India, grupos como Lashkar-e-Taiba, Tehreek-ul-Mujahideen y Harkat-ul-Mujahideen también funcionan en tándem, lo cual subraya el carácter transnacional de los reformistas islámicos que consideran el uso de la fuerza como una herramienta legítima para lograr sus objetivos.

Tablighi Jamaat

Tablighi Jamaat es la organización religiosa más influyente en Pakistán. Dirige centros a nivel de los distritos, donde sus miembros se reúnen para recibir enseñanzas islámicas y, además, de vez en cuando organizan congregaciones especiales para atraer a grandes multitudes de diferentes partes del país. Realiza reuniones anuales internacionales de tres días en Raiwind, cerca de Lahore, en Pakistán, y en Tungji, en Bangladesh, a las que asisten casi dos millones de musulmanes de todo el mundo. Es la segunda reunión más importante de musulmanes, después del Hajj (peregrinaje) anual a la Meca.

Tablighi Jamaat se originó en el norte de la India en los años 1920 y es un "esqueje de varias generaciones de Ulama" [académicos y dirigentes religiosos islámicos] asociados con Deoband. Maulana Muhammad Ilyas (fallecido en 1944) es considerado el fundador de Tablighi Jamaat³⁶. Tras la división del subcontinente en 1947, el movimiento cobró nuevo impulso, sobre todo en Mewat, el distrito donde se originó y donde los hindúes iniciaron una "limpieza étnica" implacable³⁷. Tablighi Jamaat no tiene una estructura burocrática formal y es un movimiento voluntario muy descentralizado, sin un nombre oficial. Está dirigido por líderes no carismáticos y, en principio, no propugna el culto de las personalidades. El nombre de "Tablighi Jamaat" ha sido adoptado públicamente, pero no se lo ha utilizado en forma oficial. El grupo no tiene oficinas ni archivos, y no se realizan reuniones a puertas cerradas³⁸.

35 Ibid.

36 Barbara Metcalf, 'Travelers' tales in the Tablighi Jamaat', en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 588, julio de 2003, pp. 136–148.

37 Ibid.

38 Ibid., p. 138. Se puede calcular la fuerza de Tablighi Jamaat a partir del hecho de que, pese a ser un musulmán moderado y liberal, Faruq Leghari, ex presidente de Pakistán, asistió a la reunión anual de Tablighi Jamaat a mediados de los años 1990, cuando aún ocupaba el cargo. Otro ejemplo extremo es el del general Mehmood Ahmed, ex jefe del ISI, que se sumó a Tablighi Jamaat tras su jubilación forzada en octubre de 1999 y pasa varias semanas por año promoviendo la causa. Varios jugadores de críquet nacionales, incluidos el ex capitán Inzamul Haq, Mushtaq Ahmed y Yousuf Yohanna, también son miembros activos de Tablighi Jamaat; de hecho, Yohanna se convirtió del cristianismo al islam debido al Tablighi Jamaat y ahora utiliza el nombre de Muhammad Yousuf, como nombre musulmán completo. Los cantantes populares Junaid Jamshed, Ali Haider y Najam Sheeraz también son ejemplos de cómo Tablighi Jamaat puede influir en personas por lo general consideradas como no religiosas; en el punto más alto de sus carreras como cantantes, estos tres prolíficos artistas cayeron bajo la influencia de Tablighi Jamaat y ahora, además de interpretar relatos o cantos e himnos religiosos o, en el caso de Jamshed, de abocarse a otros negocios, como la promoción de una marca de vestimenta masculina, practican el islam. Jamshed también dirige programas de televisión desde la perspectiva de Tablighi.

A pesar de su posición pacifista, Tablighi Jamaat ha aparecido en varias investigaciones sobre actos de terrorismo. Los medios de comunicación y la opinión pública le han prestado atención, sobre todo en Gran Bretaña, cuando anunció planes para la construcción de la mezquita más grande de Europa en ese país. Tiene su sede internacional en Nizamuddin, Delhi, y varias oficinas nacionales para coordinar sus actividades en más de ochenta países. Cuenta con una presencia significativa en América del Norte, Europa, África y Asia Central.

En el ámbito político, Tablighi Jamaat se halla en las antípodas de otras organizaciones islámicas:

Tablighi Jamaat ha sido objeto de muchas críticas por parte de otras facciones deobandi del islam, sobre todo en los asuntos relativos a la yihad; la postura de éstas es que ese cada vez más importante grupo no resistente y humanitario también debería sumarse a la yihad, uno de los principios obligatorios del islam. Los ancianos del partido en general evitan responder a las críticas externas, si bien abordan los cuestionamientos que se formulan dentro del partido³⁹.

Tanto en Pakistán como en Bangladesh, Tablighi Jamaat tiene una interfaz con el establishment político. La línea divisoria no se traza entre los movimientos islámicos políticos y apolíticos, sino entre dos maneras de concebir la política. Si bien los islamistas trabajan dentro del Estado Nación, hay otros grupos que piensan más allá de las fronteras; “con frecuencia, la política queda entre paréntesis para construir primero las personas y las instituciones, ya que éstas, con el tiempo, puede ejercer una influencia política más duradera”⁴⁰.

Tablighi Jamaat no tiene fuentes visibles de financiación. Depende solamente de la caridad y de las donaciones de sus miembros o de otras entidades. Los donantes tienen la prohibición expresa de dar a conocer su apoyo financiero. Según un colaborador de Tablighi, el hecho de dar a conocer públicamente el apoyo financiero que una persona da al camino de Dios puede corromper el propósito perseguido y, por ende, esa persona puede perder la esencia de la práctica islámica”⁴¹.

Los críticos califican a Tablighi Jamaat como el mayor grupo de apolo-gistas del islamismo radical wahabista/salafista. En realidad, ofrece un refugio seguro a todo tipo de militancia. Por ejemplo, durante una visita a la región pakistaní de Waziristán meridional, salvaje y en lucha, tropecé con un diario, probablemente un anotador de visitantes, en las instalaciones de un seminario que los militantes habían estado utilizando para hacer un lavado de cerebro político a activistas de todo Pakistán. Escrito en urdu, el idioma nacional de Pakistán, el

39 Waqar Gillani, ‘Revolution, not quite’, en *News International*, 1 de noviembre de 2009, disponible en: <http://jang.com.pk/thenews/nov2009-weekly/nos-01-11-2009/dia.htm#2> (consultado el 27 de octubre de 2010).

40 Shail Mayaram, ‘Hindu and Islamic transnational religious movements’, en *Economic and Political Weekly*, vol. 39, N° 1, 3–9 de enero de 2004, p. 85.

41 Entrevistas a activistas de Tablighi, Islamabad, julio de 2010.

diario contenía comentarios y recuerdos de muchos militantes que habían pasado por ese campo. Al menos una decena de comentarios se referían a la visita a Raiwind, la sede de Jamaat-e-Islami de Pakistán en las afueras de Lahore, la segunda ciudad más importante del país. En casi todos los comentarios se habla de la “estancia espiritual y la gran experiencia emocional” vivida en Raiwind, lo que claramente sugiere que los musulmanes de todo el mundo tienen ese lugar en alta estima y que, por lo tanto, el sitio también es un refugio invulnerable para quienes se oponen al sistema sociopolítico y las condiciones imperantes en Pakistán y podrían desear eludir la ley o evitar los interrogatorios durante algún tiempo. Aquí los fanáticos pueden sumergirse durante semanas en sus meditaciones y desconectarse del mundo externo. Según su creencia, esa experiencia los acerca mucho más a Dios.

Dawat-e-Islami

Dawat-e-Islami es otra rama de la escuela de pensamiento Tablighi (oración), fundada en 1984 por Maulana Ilyas Qadri, un académico sunita barelvi. Aparentemente su finalidad fue diluir la influencia creciente de Tablighi Jamaat, sobre todo en la provincia de Punjab. Dawat-e-Islami también suele enviar sus delegaciones con misiones de oración, pero no tiene el carácter global de Tablighi Jamaat. Se limita principalmente a las provincias de Punjab y Sindh, en el centro y el sur de Pakistán respectivamente. La importancia otorgada al libro de Maulana Ilyas Qadri, *Faizan-e-Sunnat*, en Dawat-e-Islami es la misma que se le ha conferido al libro de Maulana Zakaria, *Fazail-i-Amaal*, en Tablighi Jamaat⁴². Si bien la esfera de influencia de Dawat-e-Islami es limitada, su mensaje reviste un carácter mundial. Recauda sus fondos mayormente de empresarios, comerciantes, terratenientes locales, entre otros. Sin embargo, también cuenta con un apoyo financiero significativo de las diásporas barelvi en Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países de Europa y de Medio Oriente.

Ahl-e-Hadith y Jamaat-ud-Dawah (Lashkar-e-Taiba)

Jamaat-ud-Dawah representa la escuela de pensamiento Ahl-e-Hadith, con apoyo ideológico, político y financiero de fuentes de Arabia Saudita. Los seguidores de Ahl-e-Hadith no creen en prácticamente ninguna *fiqh* (jurisprudencia islámica), y éste es el único rasgo que los distingue de los deobandis. La escuela de pensamiento de Ahl-e-Hadith sigue los principios del islam salafista, conocido por su feroz oposición al sufismo⁴³ y a las escuelas establecidas de jurisprudencia islámica. Insisten en que los musulmanes deben volver a las fuentes originales de

42 M. A. Rana, nota 32 *supra*, p. 371.

43 El sufismo es un enfoque místico ascético del islam que procura hallar el amor divino y el conocimiento a través de la experiencia personal de Dios. Se suele considerar que el sufismo y la ley islámica son complementarios, aunque el sufismo ha sido criticado por los salafistas porque lo ven como una innovación religiosa injustificada. Los sufíes también suelen ser llamados derviches.

inspiración: el Corán y los Hádices (los dichos y los relatos de la vida del Profeta Mahoma). La idea central de sus creencias es la misma que sostiene la mayoría de los árabes en Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Qatar, Egipto, Palestina, Jordania y Kuwait. Comparten la misma filosofía, por ejemplo, de la *yihad*, y por ello todos alaban a Osama bin Laden y a Al Qaeda⁴⁴. Jamaat-ud-Dawah también transmite un mensaje global en armonía con los objetivos declarados de Al Qaeda.

Su precursor, Markaz-ul Ishad (el “Centro de Oración y Orientación”), que tenía sus raíces sociales y doctrinarias en la escuela de pensamiento de Ahl-e-Hadith, fue instalado en Muridke, cerca de Lahore, en 1986, por dos profesores universitarios pakistaníes, Hafiz Muhammad Saeed y Zafar Iqbal, y con su despiadada campaña militante en Cachemira controlada por India tomó la escena *yihadi* por asalto, sobre todo en los años 1990. El complejo Markaz Da’wat-ul Irshad, donde tiene su sede Jamaat-ud-Dawah, consta de varios bloques destinados a educación religiosa. Jamaat-ud-Dawah también dirige centenares de escuelas en la provincia de Punjab y en algunas partes de la provincia de Sindh.

Tras la prohibición impuesta por el Gobierno a seis organizaciones militantes en enero de 2002, incluidas Lashkar-e-Taiba, Markaz Da’wat-ul Irshad se rebautizó como Jamaat-ud-Dawah; los principales actores siguieron siendo los mismos. Por ello, se considera que Jamaat-ud-Dawah y Lashkar-e-Taiba son dos caras de la misma moneda⁴⁵.

Jamaat-ud-Dawah, a través de varias organizaciones locales en Europa y América, tiene una amplia red y utiliza su llamado a la *yihad*, además de reverenciar la causa de Al Qaeda, para obtener fondos. Su cooperación con diferentes redes yihadistas en Pakistán, Afganistán y Cachemira también le da un carácter internacional. Si bien tiene su centro en Pakistán, la agrupación está muy conectada con grupos militantes afganos, como la red Haqqani, que opera en zonas entre el Waziristán pakistaní y el este de Afganistán.

Los funcionarios de seguridad pakistaníes miran este nexo con cada vez más preocupación. “Pueden escucharnos a nosotros y abstenerse de recurrir a la violencia en Cachemira, pero su creciente relación con grupos árabes, afganos y otros se ha convertido en un reto de peso”, reconoció un alto funcionario de ISI⁴⁶. Esta afirmación puede interpretarse como una expresión de impotencia ante una organización que ha sido considerada un instrumento manejable en la política de

44 La fuente principal de esta sección es Imtiaz Gul, *The Unholy Nexus: Pakistan-Afghan Relations under the Taliban*, Vanguard, Lahore, 2002, p. 128; e Imtiaz Gul, *The Most Dangerous Place*, Penguin, Londres, 2010.

45 La sede de la organización en Muridke, un pequeño poblado ubicado a unos 30 km de Lahore, es un extenso complejo instalado en una superficie de 160 acres con una colonia residencial, dos escuelas modelo (una para niñas y otra para varones) y una universidad, Al-Dawat-al-Irshad. Los estudiantes que asisten a la universidad también aprenden a montar a caballo. Por año, se gradúan cientos de jóvenes, y otros tantos siguen engrosando sus filas, sobre todo los que siguen la ideología de Lashkar-e-Taiba de “dejarlo todo y vivir para Dios”.

46 En una reunión del autor con un funcionario anónimo en Islamabad, agosto de 2010.

Cachemira controlada por Pakistán, pero ahora, dado sus contactos con grupos transnacionales, el grupo parece estar fuera de control⁴⁷.

Tehreek-e-Taliban de Pakistán

Tehreek-e-Taliban de Pakistán, el Movimiento Talibán de Pakistán, surgió como nueva entidad poderosa en 2007, en el contexto de una serie de operaciones militares (ataques con misiles dirigidos por Estados Unidos, por un lado, y una incursión por parte del ejército pakistaní en la zona de Mehsud, en el sur de Waziristán, por otro lado). Hasta entonces, la mayoría de sus componentes estaban poco organizados y tenían nexos con los talibanes afganos. Su líder, Baitullah Mehsud, resultó muerto en un ataque teledirigido de Estados Unidos el 5 de agosto de 2009. Unos días más tarde, Hakimullah Mehsud se convertía en su sucesor. Al comienzo, una *shura* (asamblea) central de cuarenta miembros, incluidos representantes de las siete Áreas Tribales bajo Administración Federal, que tienen considerable autonomía y están situadas en el nordeste de Pakistán, guiaba la organización. Sus dirigentes se reunieron con regularidad hasta la muerte de Baitullah Mehsud, pero la intensificación de los ataques teledirigidos por Estados Unidos y la operación militar pakistaní en el sur de Waziristán, quebrantaron la estructura de mando organizacional, y los miembros se vieron obligados a dispersarse en varias direcciones para hallar refugio.

Tehreek-e-Taliban de Pakistán emplea técnicas modernas, más letales, y opera en la mayoría de las áreas tribales de Pakistán donde no rige ninguna ley,

47 Sobre todo a partir de los años 1990, Jamaat-ud-Dawah (y antes Lashkar-e-Taiba) ha sido un elemento particularmente irritante en las relaciones entre India y Pakistán. India considera que el grupo wahabista es el “ejército de defensa de primera línea de Pakistán” y cree que ha perpetrado ataques terroristas no sólo en Cachemira, sino también en otras partes de India. En 1998, Lashkar-e-Taiba lanzó y, eventualmente practicó, el concepto de ataques *fedayeen* (brigadas suicida). Varios de esos ataques, incluido uno en el Parlamento indio en diciembre de 2001 y los múltiples actos de violencia sanguinarios que se cometieron casi simultáneamente en Mumbai el 26 de noviembre de 2008 llevan las marcas de esos ataques *fedayeen*. En realidad, los ataques de noviembre de 2008, incluidas las embestidas contra los hoteles Taj y Oberoi Trident en Mumbai (once en total), conmocionaron una vez más a toda la región. Las matanzas que se cometieron durante tres días fueron obra, presuntamente, de varios atacantes que habrían viajado desde la ciudad portuaria de Karachi, en Pakistán. Esos actos de terror dieron a los funcionarios y los medios de comunicación indios la oportunidad de señalar con el dedo al ISI. Los medios electrónicos en India impulsaron un frenesí que hizo temer que estallara una nueva guerra entre los dos países, que poseen armas nucleares. El 10 de diciembre de 2008, India solicitó formalmente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que calificara a Jamaat-ud-Dawah como organización terrorista. Al día siguiente, el Consejo de Seguridad impuso sanciones a Jamaat-ud-Dawah y lo declaró grupo terrorista mundial. Hafiz Muhammed Saeed, jefe de Jamaat-ud-Dawah, anunció que su grupo impugnaría las sanciones impuestas en todos los foros. El Gobierno de Pakistán también prohibió a Jamaat-ud-Dawah el mismo día y emitió una orden de cierre de las oficinas de Jamaat-ud-Dawah en las cuatro provincias, así como en Cachemira controlada por Pakistán. Análogamente, Estados Unidos calificó a Jamaat-ud-Dawah como grupo extranjero terrorista que planteaba una amenaza a su seguridad. En enero de 2009, el vocero de Jamaat-ud-Dawah, Abdullah Muntazir, señaló que el grupo no tenía aspiraciones globales yihadistas y que de buen grado aceptaría una resolución pacífica de la cuestión de Cachemira. Además, repudió públicamente a los mandos de Lashkar-e-Taiba, Zaki-ur-Rehman Lakhvi y Zarrar Shah, acusados ambos de ser los cerebros de los ataques perpetrados en noviembre de 2008 en Mumbai.

en la frontera con Afganistán, con la ayuda de algunos grupos talibanes, la mayoría de los cuales propugnan el antiamericanismo y promueve la aplicación de la sharia. Su creación significó un desarrollo nuevo y más amenazante, resultante del hecho de que la mayoría de los militantes locales y extranjeros se dieron cuenta de que necesitaban una figura de mando central que pudiera trascender las diferencias tribales. En Baitullah Mehsud, seguido por Hakimullah Mehsud, hallaron una fuerza unificadora. Inspirados en Al Qaeda de Osama bin Laden, la mayoría de los grupos militantes presentes en las áreas tribales tienen una ideología en común y se oponen a la coalición internacional contra el terrorismo. El objetivo que persiguen es la expulsión de las fuerzas extranjeras de Afganistán y la aplicación de la sharia donde sea posible. Además, desean que Pakistán deje de cooperar con las fuerzas de Estados Unidos y de la OTAN instaladas en Afganistán y exigen que la sharia reemplace el sistema jurídico existente, que condenan por considerarlo “corrupto y represivo”⁴⁸.

Benjamin señala los nexos entre Tehreek-e-Taliban Pakistán y Al Qaeda:

Tehreek-e-Taliban de Pakistán y Al Qaeda tienen una relación simbiótica. Tehreek-e-Taliban de Pakistán se basa ideológicamente en Al Qaeda, mientras que este grupo cuenta con el apoyo de Tehreek-e-Taliban de Pakistán para obtener refugio seguro en las zonas pastusas en la frontera entre Afganistán y Pakistán. Esa cooperación mutua permite que Tehreek-e-Taliban de Pakistán tenga acceso a la red terrorista mundial de Al Qaeda y a la experiencia operacional de sus miembros. Dada la proximidad de ambos grupos y la índole de su relación, Tehreek-e-Taliban de Pakistán es una fuerza multiplicadora para Al Qaeda⁴⁹.

48 A comienzos de junio de 2008, se hallaron pruebas de la participación de Tehreek-e-Taliban de Pakistán en Afganistán y de la estrecha asociación entre los talibanes afganos y este grupo. En ese entonces, dieciocho militantes pertenecientes a Tehreek-e-Taliban de Pakistán cayeron en ataques aéreos perpetrados por las fuerzas de la coalición contra posiciones militantes en la provincia afgana de Helmand. Todos ellos eran oriundos del poblado de Makeen, en Waziristán. Los ataques implacables contra objetivos militares pakistaníes y objetivos gubernamentales ofrecen amplias evidencias de que, si bien públicamente Tehreek-e-Taliban de Pakistán desea luchar contra la hegemonía de Estados Unidos, también se propone mantener en vilo a las fuerzas pakistaníes. Además, se unió a Al Qaeda para perpetrar devastadores ataques suicida desde mediados de 2007 (en los que han resultado muertos funcionarios gubernamentales, militares y de inteligencia, así como mujeres y niños de muchas partes), lo que ha convertido a Tehreek-e-Taliban de Pakistán en una importante fuente de inestabilidad, además del radical opuesto a la shia Lashkare Jhangvi. Los funcionarios de seguridad de Pakistán tratan a Tehreek-e-Taliban de Pakistán como su enemigo público número uno, por los virulentos ataques que ha cometido en todo Pakistán. Estados Unidos también ha calificado al grupo como organización terrorista extranjera. Daniel Benjamin, el Embajador Especial contra el Terrorismo, así lo anunció formalmente en una conferencia de prensa. De ese modo, Tehreek-e-Taliban de Pakistán es el último grupo que se añade a una lista de cuarenta y siete organizaciones de ese tipo prohibidas por la Orden Ejecutiva 13224. V. Coordinator for Counterterrorism/Ambassador-at-Large, *Briefing on U.S. Government's Continued Efforts to Disrupt and Dismantle Tehrik-e Taliban Pakistan*, Washington, DC, 1 de septiembre de 2010, disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2010/146597.htm> (consultado el 3 de enero de 2011).

49 Ibíd. Benjamin también describió el dúo de Hakimullah Mehsud y Waliur Rehman, los dos líderes principales de Tehreek-e-Taliban de Pakistán, como una pareja de “terroristas motivados que intentan llevar su sanguinaria influencia a la tierra americana”.

Tehreek-e-Taliban de Pakistán captó la atención de los legisladores norteamericanos después de que Faisal Shahzad, quien intentara un fallido ataque suicida en Times Square, admitiera tener conexiones con ese grupo⁵⁰. Las confesiones de Shahzad confirmaron el carácter transnacional de Tehreek-e-Taliban de Pakistán, lo que reforzó el análisis previo según el cual la organización se había convertido en parte de una red que trascendía Waziristán y Afganistán, y había comenzado a operar en secreto con Al Qaeda, la red afgana Haqqani (Waziristán y este de Afganistán) y el Movimiento Islámico de Uzbekistán, así como en calidad de auxiliares de Al Qaeda, Lashkar-e-Taiba y Lashkar-e-Jhangvi.

Hizb ut-Tahrir (Partido de Liberación)

Desde el punto de vista de Asia del Sur, Hizb ut-Tahrir se esparce desde la cosmopolita ciudad occidental de Londres hacia la región de Pakistán-Afganistán. Su origen se remonta a un movimiento islámico palestino de 1953. Se ha informado que la organización, fundada en Jerusalén oriental por Taqiuddin al-Nabhani, un académico islámico y juez del tribunal de apelaciones de Palestina, funciona en unos cuarenta países, de África a Asia, Europa y Rusia. Si bien es un grupo oficialmente no violento, sus ideas son muy radicales, sobre todo desde que defendió el restablecimiento inmediato del Califato⁵¹.

Hoy en día, Hizb ut-Tahrir está activo en Europa occidental y en Estados Unidos, pero está proscrito en la mayoría de los países musulmanes. Cree que el *umma* islámico (mundo musulmán) es una sola unidad para sus operaciones y rechaza el nacionalismo. Hizb ut-Tahrir tiene un plan de acción en tres etapas: 1) cultivo de los individuos; 2) interacción con el *umma*; 3) establecimiento de un Estado islámico e implementación de leyes islámicas en general. Dentro del contexto más amplio de la movilización islámica transnacional, se ubica, de forma más bien ambigua, en la categoría del campo neofundamentalista, en oposición al campo islamista. No es favorable a la idea de tomar el Estado y luego obligar a la sociedad a aceptar el islam, sino que prefiere persuadir a la sociedad de aceptar sus ideas; de ese modo, inevitablemente se terminará produciendo un cambio de régimen⁵².

Desde octubre de 2001, Hizb ut-Tahrir ha establecido rápidamente su red en Pakistán, que ahora utiliza para enviar declaraciones a través de mensajes de texto diarios, correos electrónicos y fax a periódicos, columnistas, escritores y periodistas de televisión, instándolos a “corregir su camino, rechazar la amistad de

50 Una semana después del letal atentado suicida del 30 de diciembre contra la Base Chapman de la CIA en el este de Afganistán, un video mostró a Hakimullah Mehsud sentado a la izquierda de Khalil Abu-Mulal Al Balawi, el médico jordano que terminó matando a siete funcionarios de la CIA, incluido el jefe de la base, una madre de tres niños, cinco hombres y una joven. La aparición del video instantáneamente convirtió a Hakimullah Mehsud en el objetivo principal de la CIA (si no lo era antes), porque su grupo primero había recibido a Al Balawi y luego había facilitado su viaje a Afganistán para conectarse con la CIA.

51 Mariam Abou Zahab y Olivier Roy, *Islamist Networks: The Afghan-Pakistan Connection*, Hurst & Co, Londres, 2004, p. 9.

52 Emmanuel Karagiannis, ‘Political Islam in Uzbekistan: Hizb ut-Tahrir al-Islami’, en *Europe-Asia Studies*, vol. 58, N.º 2, 2006, p. 266.

Estados Unidos y seguir el Corán”. Aprovecha ocasiones como los festejos tradicionales musulmanes del Ramadán, Eid ul-Fitr, o los aniversarios del 11/9 para difundir un relato idéntico al de otras redes islamistas, como Al Qaeda o la Hermandad Musulmana.

En los países donde el partido está proscrito, se dice que la organización Hizb ut-Tahrir está fuertemente centralizada. Sus líderes principales se encuentran en Palestina. Luego, cuenta con organizaciones nacionales o *wilayas*, por lo general encabezadas por un grupo de doce, que controla las redes de comités y células locales. Continúa operando en Gran Bretaña, pese a un acalorado debate sobre si debería ser proscrito por sus opiniones radicales⁵³.

Hizb ut-Tahrir prácticamente no tiene oficinas visibles en Pakistán y Afganistán porque Estados Unidos también la ha calificado como una organización terrorista extranjera. De todos modos, a través de sus mensajes electrónicos parece omnipresente en Pakistán. Lo que convierte a Hizb ut-Tahrir en un verdadero reto es su carácter radical y el relato que comparte con organizaciones transnacionales. Puede ser no violento, pero sus declaraciones alimentan con facilidad las frustraciones de los pakistaníes comunes y con un bajo nivel de educación formal.

Si bien su influencia se limita a Pakistán y Afganistán, Hizb ut-Tahrir ha avanzado también en Asia central. Desde mediados de la década de 1990, el grupo está activo en Uzbekistán, donde se cree que sus primeras células han sido establecidas por los misioneros jordanos que llegaron a predicar el islam en Asia central: “A finales de los años 1990, Uzbekistán se había convertido en el centro de las actividades de Hizb ut-Tahrir en Asia central y el islam tenía allí raíces más profundas que en el vecino país de Kazajistán, por ejemplo”⁵⁴.

Papel de las redes transnacionales auxiliares/organizaciones de caridad

La yihad contra la Unión Soviética no sólo introdujo el islam militante en el sur y el sudoeste de Asia, sino que también abrió una nueva era en la región. Comenzaron a surgir numerosas ONG con el objetivo declarado de ayudar a los refugiados afganos y de atender a los muyahidines heridos. Las redes árabes islamistas también alentaron y/o ayudaron a los seguidores y simpatizantes locales a instalar sus propias organizaciones de caridad, que pasaron a funcionar como conductos financieros de la Hermandad Musulmana primero y de Al Qaeda después.

La manera en que surgieron estas organizaciones y llegaron a ocupar un papel crucial como facilitadoras de Al Qaeda no permite dudar acerca del hecho de que, sin ellas, Osama bin Laden y su grupo no podrían haber proliferado en Afganistán y en Pakistán. De modo que también se las puede llamar redes

53 Luego de los ataques del 7 de julio de 2005 en Londres, el Gobierno británico anunció su intención de proscribir la organización, pero luego abandonó la idea. Según *The Independent*, Tony Blair pospuso la proscripción tras “recibir advertencias de la policía, los servicios de inteligencia y grupos de defensa de las libertades civiles” acerca de que se trataba de un grupo no violento y que, por lo tanto, la proscripción podría terminar resultando contraproducente. V. Nigel Morris, ‘PM forced to shelve Islamist group ban’, en *The Independent*, 18 de julio de 2006.

54 E. Karagiannis, nota 52 *supra*, p. 264.

transnacionales auxiliares, incluidas algunas organizaciones de caridad similares en Pakistán, con estrechos vínculos con Hermandad Musulmana, Al Qaeda y los talibanes afganos.

El origen de la radicalización y el apoyo actual al terrorismo se remonta a dos décadas atrás, a las lecciones organizacionales que dejó la guerra entre Afganistán y la Unión Soviética. En ese entonces, varias ONG afines prestaron diferentes tipos de asistencia que resultó sumamente valiosa en la lucha a largo plazo. Al vestir su actividad militante con ideales caritativos, los militantes radicales descubrieron que podrían mantener su nivel de eficiencia y, al mismo tiempo, trabajar con muy pocas restricciones a nivel internacional⁵⁵.

Se veían letreros de esas organizaciones en toda Peshawar, que la mayoría de ellas utilizaron como nodo regional, y era casi imposible no prestarles atención al viajar a la localidad de Torkham, en la frontera entre Pakistán y Afganistán. Casi todas las organizaciones benéficas árabes y árabo europeas tenían sus oficinas en áreas residenciales, como Tekhal Bala, University Town o Hayatabad (ubicadas en la ruta de Peshawar a Torkham). El informe de la Comisión del Congreso de Estados Unidos sobre el 11-9 también concluyó que “organizaciones benéficas enteras” bajo control de Al Qaeda... podrían haber participado a sabiendas en la canalización de fondos para Al Qaeda⁵⁶. Cumplieron un papel crucial en la infraestructura terrorista árabe afgana, al lavar dinero originado en cuentas bancarias pertenecientes a bin Laden y sus compasivos jefes del Golfo árabe, al facilitar empleos y documentos de viaje para el personal de Al Qaeda en todo el mundo y al ayudar a “dirigir fondos a zonas donde Al Qaeda estaba desplegando operaciones”⁵⁷.

55 Kohlmann ofrece un excelente panorama de cómo crecieron las organizaciones de caridad a la sombra de la yihad afgana y de cómo se convirtieron en conductos ineludibles para canalizar fondos a las redes yihadistas en la región. Evan F. Kohlmann, *The role of Islamic charities in international terrorist recruitment and financing*, Working Paper No. 2006/7, Danish Institute for International Studies, disponible en: http://www.wepapers.com/Papers/109824/The_Role_of_Islamic_Charity_in_International_Terrorist_Recruitment_and_Financing (consultado el 9 de marzo de 2011).

56 V. Comisión Nacional sobre los ataques terroristas contra Estados Unidos (Comisión del 11-09), *The 9/11 Commission Report*, 22 de julio de 2004, p. 170, disponible en: <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm> (consultado el 9 de marzo de 2011). Según un informe del Departamento de Justicia de Estados Unidos, Al Fadh interpretó, a partir de conversaciones con bin Laden y otros miembros de Al Qaeda, que diversas organizaciones benéficas recibirían fondos que podrían ser retirados en efectivo; una parte del dinero se podría utilizar para fines de socorro legítimos; otra parte se destinaría a operaciones de Al Qaeda. Sin embargo, el dinero para estas operaciones se consignaría en los libros de las organizaciones benéficas como gastos para la construcción de mezquitas o de escuelas, o para alimentos que se destinarían a los pobres o los necesitados. United States District Court Northern District of Illinois, Eastern Division, *United States of America v. Eanaam M. Arnaout*, Government's Evidentiary Proffer Supporting the Admissibility of Co-Conspirator Statements, Case No. 02 CR 892, 31 de enero de 2003, p. 25. Bin Laden dio instrucciones para que todas las transacciones en las que participaran organizaciones de caridad se realizaran sólo en efectivo; de ese modo, esas ONG fueron manipuladas como lavadero secreto para que la red financiera de Al Qaeda fuera virtualmente invisible. Las organizaciones benéficas produjeron documentación falsa en beneficio de donantes incautos, en la que se demostraba supuestamente que el dinero se había gastado en asistir a huérfanos o refugiados hambrientos. Según algunos ex empleados de esas organizaciones, más del 50 por ciento de sus fondos totales se destinaba secretamente a Al Qaeda y bin Laden. *9/11 Commission Report*, p. 171.

57 *United States of America v. Eanaam M. Arnaout*, nota 56 *supra*, pp. 28-29.

En Europa y en América del Norte, varias ONG musulmanas cumplieron, además, otro papel, al adoctrinar a nuevas generaciones de yihadistas internacionales. Según un informe de inteligencia francés de 1996, “esas pantallas de beneficencia para grupos islámicos, como el egipcio Al Gama’at al Islamiyya, permitieron reclutar grandes números de jóvenes voluntarios; bajo la noción de yihad, prestaron apoyo “humanitario” para el adoctrinamiento de los jóvenes, lo que funcionó tan bien que numerosos franceses convertidos al islam pasaron a engrosar las filas de los extremistas islámicos”⁵⁸.

La primera célula árabe afgana de la yihad conocida en suelo estadounidense dirigida por nativos estadounidenses se financiaba, en parte, con fondos del Organismo de Socorro para el Tercer Mundo, que es una organización benéfica sudanesa⁵⁹. Sin embargo, gran parte de los fondos para sostener a las organizaciones benéficas musulmanas internacionales proviene de la península arábiga y, en particular, del Reino de Arabia Saudita. Una personalidad muy bien informada de Arabia Saudita dijo al *Washington Post*,

Nadie puede controlar el flujo de dinero de Arabia Saudita... No es una persona. Son miles. Aquí estamos. El dinero nos llega desde el interior de Arabia Saudita. Tenemos conversaciones en privado con empresarios. A veces en forma directa, otras en forma indirecta. Pero llega⁶⁰.

Un informe del 23 de enero de 2002 publicado en *Los Angeles Times* también permitió ver cómo Al Qaeda utilizó diferentes canales para sus transacciones financieras en Afganistán y en otros países, fondos que destinó a sus actividades de promoción, entrenamiento y ejecución de amenazas contra intereses de Estados Unidos y de Occidente. En esa investigación, el periódico dice:

Hasta el 11 de septiembre, los terroristas de Osama bin Laden en Afganistán utilizaron los caminos de Golfo Persa de los Emiratos Árabes Unidos como salida hacia el mundo externo. El escaso control ejercido en la poco conectada federación de siete pequeños emiratos permitió que la red de bin Laden, Al Qaeda, y los agentes talibanes realizaran operaciones clandestinas de tráfico de armas y lavado de dinero, según informes de fuentes de Estados Unidos, Afganistán, los Emiratos Árabes Unidos y la ONU⁶¹.

58 ‘La formation des volontaires pour le djihad en camps d’entraînement’, informe confidencial elaborado por UCLAT (Unidad francesa central contra el terrorismo), 27 de diciembre de 1996.

59 Informe de la CIA, de enero de 1996, sobre ‘International Islamic NGOs and links to terrorism’, p. 13. V. también United States District Court for the Eastern District of Virginia, Alexandria Division, *United States of America v. Soliman S. Biheiri*, Affidavit by Senior Special Agent David Kane (Bureau of Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security), Case No. 03-365-A, 14 de agosto de 2003, p. 2.

60 Steve Coll y Steve LeVine, ‘Global network provides money, haven’, en *Washington Post*, 3 de agosto de 1993, p. A1.

61 Judy Pasternak y Stephen Braun, ‘Emirates looked other way while al Qaeda funds flowed’, en *Los Angeles Times*, 20 de enero de 2002.

Basado en gran medida en las conclusiones del Federal Bureau of Investigation (FBI) de Estados Unidos, el informe se refirió incluso a un nexo entre empresarios, financistas y filántropos rusos, africanos y afganos, para la realización de transacciones financieras destinadas a Afganistán.

Los terroristas utilizaron una casa de cambio de un señor de la guerra somalí, un banco islámico dirigido alguna vez por el ministro de economía de los Emiratos y casas de cambio de divisas, que se pusieron de acuerdo para girar al exterior un millón de dólares de un día para el otro. La investigación realizada por Estados Unidos sobre los ataques del 11/9 contra el World Trade Center y el Pentágono evidenció nexos con los Emiratos Árabes Unidos; esos ataques finalmente urgieron a los funcionarios de los Emiratos Árabes Unidos a acabar con Al Qaeda y sus empresas pantalla. Se sospecha que algunas ONG funcionaron como conductos para el dinero árabe destinado a Al Qaeda y los talibanes. La mayoría de esas ONG eran dirigidas por ciudadanos de Kuwait, Arabia Saudita y Jordania; muchas estaban asentadas en Peshawar. Uno de ellos era un ex asociado de Osama bin Laden, Abdulá Ezam, de Jordania, quien resultara muerto al estallar una bomba en noviembre de 1989.

Cuando la Coalición comenzó a bombardear la red de los talibanes y Al Qaeda en octubre de 2001, diversas organizaciones político religiosas pakistaníes salieron a las calles para manifestar su solidaridad con sus amigos en Afganistán, y se solicitó a prácticamente todos los trabajadores de las ONG que se mudaran a Islamabad por cuestiones de seguridad. Las autoridades llegaron incluso a pedir a algunos de esos trabajadores que abandonaran el país. Sin embargo, hacia enero de 2002, la mayoría de esas personas habían regresado a sus bases en Peshawar para reanudar sus actividades, con bajo perfil. Es interesante observar que, hasta entonces, las autoridades pakistaníes y norteamericanas no habían establecido un vínculo entre esas organizaciones y la red Al Qaeda.

Por último, los agentes de cambio de divisas del bullicioso mercado de Qissa Khani, en Peshawar, también cumplieron un importante papel en las transacciones financieras realizadas desde Pakistán y Oriente Medio hacia Afganistán, utilizando el sistema tradicional hundi (o hawala), en el que la clave son las instrucciones orales y la confianza mutua.

Para 2010, la mayoría de esas organizaciones benéficas había desaparecido; sus directivos habían abandonado Pakistán o mantenían un muy bajo perfil y se confundían prácticamente con los locales que habían sido sus seguidores o les habían brindado apoyo.

Organizaciones de beneficencia con sede en Pakistán⁶²

Tras el inicio de la guerra contra el terrorismo, en octubre de 2011, Al Rashid Trust, Umma Tameer-e-Nau y Lashkar-e-Taiba se convirtieron en blancos especiales, no sólo por sus misiones anti Estados Unidos, anti India y pro talibanes,

62 La mayor parte de la información fue tomada de Gul, *Unholy Nexus*, nota 44 *supra*, capítulo sobre “Financial conduits for al Qaeda”.

sino también por sus frecuentes contactos con la embajada talibán en Islamabad. Mullah Abdul Salam Zaeef, el embajador talibán, y sus asistentes cortejaron a numerosos voluntarios de esas organizaciones, incluidos los de la organización de Socorro Islámico, y al Dr. Bashir-ud-Din Mahmood, un destacado científico nuclear pakistaní, de Umma Tameer-i-Nau.

En total, al 20 de diciembre de 2001, el Gobierno de Estados Unidos había designado 158 personas y organizaciones como terroristas, incluidas las mencionadas más arriba. En cuanto a los bienes congelados en virtud de la Resolución 1371, de septiembre de 2001, del Consejo de Seguridad de la ONU, Francis Taylor, entonces Coordinador de la Lucha contra el Terrorismo del Departamento de Estado de Estados Unidos, dijo en un simposio celebrado por el Club de Ejecutivos de Chicago, el 14 de marzo de 2002, que cerca de 34 millones de \$ de bienes terroristas habían sido congelados en Estados Unidos, junto con otros 70 millones, congelados en otras partes del mundo.

El Trust Al Rashid

El Trust Al Rashid fue la primera ONG con sede en Pakistán que participó en tareas de socorro fuera del país. Si bien fue establecida en febrero de 1996 por Rasheed Ahmed, el Mufti-e-Azam (Gran Mufti, un académico religioso musulmán que tiene la autoridad de emitir decretos sobre temas sociopolíticos y económicos relativos a la sociedad musulmana), su principal intervención se vio cuando comenzó a instalar panaderías en Afganistán después de que el Programa Mundial de Alimentos decidiera interrumpir las actividades que llevaba adelante en el marco de un programa de panaderías, en junio de 2001. Este organismo de la ONU había estado alimentando a grandes números de indigentes y de viudas en Kabul y en otras ciudades importantes. El Programa Mundial de Alimentos tomó la decisión de interrumpir las actividades en respuesta a la negativa del régimen de los talibanes de permitir la contratación de supervisoras mujeres para controlar quién estaba recibiendo el pan altamente subsidiado con viejas tarjetas de raciones. En julio de 2000, Naciones Unidas ya había tratado de contratar unas 600 supervisoras con ese fin, pero el Ministerio talibán de Planificación prohibió categóricamente el empleo de mujeres por parte de las Naciones Unidas o algunos de sus organismos asociados⁶³.

Hacia finales de junio de 2001, el Programa Mundial de Alimentos reanudó su programa de panaderías para proveer de pan de bajo costo, pero el desacuerdo con los talibanes ya había dado la oportunidad al Trust Al Rashid de ampliar su influencia en todo Afganistán. Según un funcionario de esa organización, desde 1996 realizaban operaciones de socorro en Afganistán, Cachemira (la parte perteneciente a la India y la perteneciente a Pakistán), Chechenia y Palestina. Las actividades humanitarias se realizaban gracias a contribuciones individuales de musulmanes de todo el mundo, sobre todo de los países árabes⁶⁴.

63 Ibid.

64 Ibid.

En realidad, el Trust instaló una oficina central en el barrio Wazir Akbar Khan, de Kabul, donde los funcionarios talibanes y el clero religioso podían reunirse para analizar estrategias de distribución de alimentos y operaciones de socorro. Según dijo el funcionario del Trust, la Oficina Central del Comité de los Ulema [académicos] de Afganistán se convirtió en un símbolo de la asistencia que llegaba a la parte de Afganistán controlada por los talibanes desde Pakistán y Oriente Medio. En varias visitas a Kabul, pude ver a jóvenes árabes y africanos entrando y saliendo de esa oficina. Llegaban en bicicletas o en las pick-up que eran el vehículo más utilizado para las operaciones de combate, desde que comenzara la guerra contra las fuerzas soviéticas a comienzos de los años 1980.

Además de las panaderías, el Trust estableció quince clínicas médicas y perforó treinta y ocho pozos en Jalalabad, Kandahar y Kabul. La publicación Arshad informó que la organización había ayudado a los afganos independientemente de sus creencias religiosas o su procedencia étnica y citó un testimonio de un miembro del Trust según el cual “hemos estado asistiendo “a unas 35.000 viudas de hombres asociados a la Alianza del Norte. Los talibanes los consideran enemigos, pero nosotros no”. Esa publicación había sido lanzada un año antes del establecimiento del Trust; luego le siguió una publicación diaria, Islam. Ambas publicaciones eran pro talibanes, apreciaban a bin Laden y su grupo, y eran antiamericanas y antijudías. Publicaron artículos de personalidades como Maulana Masood Azhar, líder del ahora prohibido grupo militante con sede en Pakistán, Jaish-e-Mohammed.

En 2000, por ejemplo, el Trust envió 750.000 dólares en efectivo sólo a Chechenia, alegando que la ayuda enviada a Chechenia a través de Naciones Unidas (descrita como el enemigo) nunca había llegado a los chechenos musulmanes. Los fondos fueron entregados al jefe de un partido religioso no identificado de Chechenia, encabezado por el jeque Omer bin Ismail Daud y por Zelimkhan Yandarbiyev, el ex presidente checheno⁶⁵.

Tras la prohibición, en 2002, de varias organizaciones militantes y sus asociados en Pakistán las actividades del Trust Al Rashid se interrumpieron por un momento, pero fueron reanudadas, al igual que la publicación de los periódicos, un año después aproximadamente, con el nombre de Trust Al Ameen.

Conclusión

Si tomamos como indicadores el informe *9/11 Commission Final Report* y documentos como el de Kohlmann, del Instituto Danés de Estudios Internacionales, o las continuas actividades de los grupos islamistas mencionados en la sección anterior (organizaciones de beneficencia y redes transnacionales auxiliares), podemos suponer que las semillas sembradas con la yihad conducida por Estados Unidos contra la Unión Soviética han germinado, y que la guerra contra el terrorismo en 2001 inspiró y reforzó una red islamista mundial que se extiende de Asia a África, Europa y América.

Tal como sostiene el informe de la CIA de 1996, a pesar de que

65 Ibid.

se ha prestado mucha atención al papel de los grupos de beneficencia islámicos en relación con la obtención de fondos y voluntarios para actividades terroristas después del 11-9, esas mismas organizaciones claramente continúan siendo manipuladas por Osama bin Laden y sus aliados extremistas a nivel mundial. Dada la compleja red subyacente de relaciones financieras y personales, es muy difícil barrer esos grupos tan ágiles o terminar con ellos. Es un desafío que ha superado ampliamente los esfuerzos pasados destinados a abordarlo, incluidas las muy alabadas “agencias recolectoras centrales” supuestamente establecidas por Arabia Saudita y sus vecinos del Golfo”⁶⁶.

Pese a las numerosas iniciativas desplegadas por la CIA para contener las actividades de esas organizaciones de caridad, no se pudo adoptar un enfoque sistemático y, en cambio, se dio prioridad al arresto de sus miembros, en carácter individual, por terrorismo u otros actos ilícitos.

Las redes islamistas se alimentaron de opiniones como las expresadas por Tony Blair en relación con su apoyo incuestionable al Estado de Israel y a las políticas de la OTAN conducida por Estados Unidos sobre Irak o Afganistán, que por esa vía justificaban los métodos que las organizaciones terroristas aplican (ataques suicida u otros medios de violencia). La ideología en que se sustentan las misiones que han declarado y las operaciones de las organizaciones de caridad islamistas (las redes transnacionales auxiliares) también está inherentemente vinculada a la visión que el mundo tiene acerca de la conducción de las redes islamistas transnacionales. Viven esencialmente la una de la otra y, si se las proscribiera, siempre encontrarían la manera de volver a surgir bajo diferentes identidades. Políticamente, la combinación de redes políticas transnacionales y organizaciones benéficas también ha eclipsado en gran medida al islam tradicional en Asia meridional, ya que, si bien claramente representan una posición minoritaria en las sociedades pakistaní, india o afgana, esos grupos logran infligir temor en las poblaciones mayoritariamente sunita y chiita de esos países, lo que podría tener graves consecuencias para aquellos de quienes se cree que están “del otro lado de la línea divisoria”. Particularmente en el caso de Afganistán, donde el Estado de alguna manera carece de cohesión, la capacidad de esos grupos de permitirse participar en todo tipo de actividades ilícitas que propicie la continuidad de sus operaciones es mucho mayor y es objeto de una vigilancia menor. Se ha observado recientemente una tendencia similar en las Áreas Tribales bajo Administración Federal y en Swat, Pakistán, pero el Ejército Pakistaní más tarde tomó el control de los religiosos extremistas que trataban de establecerse en el Emirato Islámico de Waziristán.

Si bien la situación justifica la adopción de mecanismos de control a nivel mundial y de seguimiento estrecho de las finanzas de esos grupos para reducir al mínimo, si no para erradicar, la explotación de las ONG sin fines de lucro por grupos

66 Informe de la CIA sobre “International Islamic ONGs and links to terrorism”, enero de 1996, p. 4. V. también United States District Court for the Eastern District of Virginia, Alexandria Division, nota 59 *supra*, p. 2.

radicales islamistas y terroristas, esos mecanismos deben ser acompañados de un control burocrático de las redes religiosas disfrazadas de ONG. Pero ese control debe ser reflexivo, no provocador y no intrusivo, dentro de lo posible, a fin de evitar que surjan resentimientos entre las comunidades a las que las ONG dirigen sus actividades.

Sin embargo, esa sola medida no alcanzará para contener la proliferación de las redes transnacionales en las sociedades y la difusión de su ideología, o para impedir el resurgimiento de sus auxiliares con nuevas identidades de alguna manera u otra. Una importante medida deberá consistir en fomentar la comprensión de la mayoría dominante de musulmanes, que son creyentes no violentos en el mensaje fundamental del islam de convivencia pacífica. La necesidad de impedir que los musulmanes terminen siendo víctimas del relato de Al Qaeda y sus auxiliares exige un esfuerzo concertado y colectivo por parte de las naciones líderes. Sólo el compromiso y un discurso desapasionado sobre temas sensibles que se relacionen con la vida de la amplia mayoría de los musulmanes (y la afecten) pueden ayudar a contrarrestar el atractivo político, envuelto en un disfraz religioso, de las redes transnacionales.

Si Estados Unidos y otros países de la OTAN, sobre todo en Europa central, mantienen la presión para imponer el orden mediante medidas administrativas cada vez más estrictas, seguirán quedándose rezagados en la lucha para terminar con esos mecanismos potencialmente lucrativos de financiación y reclutamiento de grupos terroristas internacionales. Además, y este es un gran reto que se presenta, para los países occidentales será cada vez más difícil impedir que musulmanes disgustados, sobre todo jóvenes de segunda y tercera generación, ingresen en el camino que las redes islamistas transnacionales han tendido, explotando la cuestión extremadamente emotiva de Palestina, así como los desequilibrios socioeconómicos internos de la comunidad musulmana. Al respecto, la iniciativa del Gobierno británico llamada IMIB (I am Muslim, I am British, es decir Soy musulmán, soy británico) podría citarse como un buen ejemplo en el que el Gobierno ha abordado activamente a la comunidad musulmana y se ha centrado particularmente en la juventud musulmana británica. Contrariamente a la sociedad abierta que Gran Bretaña ha propiciado, en Francia, la prohibición del velo o, en Suiza, la prohibición de la construcción de minaretes para las mezquitas sin duda no ayudarán e incluso podrán fomentar la radicalización de los jóvenes musulmanes que ven esas acciones como un menoscabo del modo de vida musulmán, propiciado por el Gobierno. Los musulmanes de todo el mundo ven a Estados Unidos como el principal creador de las tendencias sociales y políticas más recientes en su contra, desde los registros corporales hasta el apartamiento de titulares de pasaportes musulmanes para efectuarles controles de seguridad más estrictos, lo que para muchos musulmanes es humillante. Los Gobiernos y los Estados podrían demostrar más inclusión, y no exclusión, de la población musulmana. Favorecer las relaciones estrechas con las comunidades musulmanas, no su ostracismo, sería de gran ayuda.

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 y no reflejan necesariamente las del CICR.

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 jerarcas 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 munidad 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 *Ibid.*, p. 16.

11 *Ibid.*, 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 *Ibid.*, 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&slID=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. Crossette, 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 gobierno”⁵⁰. 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 inefaces 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 Zucchini, “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.

Entrevista a Fatima Gailani*

Fatima Gailani es la presidenta de la Media Luna Roja Afgana desde 2005. Nació en 1954 en Kabul y es hija de Pir Sayed Ahmed Gailani, dirigente del Frente Nacional Islámico de Afganistán, que luchó contra la invasión soviética en Afganistán en los años 1980. Exiliada durante la ocupación soviética, fue portavoz de los muyahidines afganos en Londres. Al regresar a Afganistán, fue designada delegada ante la Loya Jirga (Gran Consejo) de emergencia creada en junio de 2002 y nombrada miembro de la comisión encargada de redactar y ratificar una constitución. Fatima Gailani es autora de dos libros (The Mosques of London y una biografía de Mohammed Mosa Shafi).

¿Cuál es su mirada sobre el conflicto en Afganistán?

La guerra ya lleva treinta años, así que debería estar acostumbrada a ella. En Afganistán, hemos pasado por diferentes fases de conflicto, de la invasión por parte de una superpotencia de la época a una guerra civil entre grupos étnicos o lingüísticos y movimientos islámicos. Los afganos ya tenemos experiencia en guerras, pero un conflicto no es ni normal, ni natural, y claramente nunca nos acostumbraremos a esa situación.

Tengo la esperanza de que, algún día, veamos su fin. Soy naturalmente optimista y no puedo evitar imaginar un futuro donde, si Dios quiere, no haya más conflicto, como durante mi infancia en Afganistán. Tuve la suerte de ver mi país antes de que estallaran las guerras. Entonces, era un país respetado, donde la gente vivía en armonía. Y eso es todo lo que puedo hacer: esperar un futuro mejor y hacer frente a la situación actual.

* Esta entrevista fue realizada el 8 de marzo de 2011 en Kabul por Walid Akbar Sarwary, portavoz y jefe del departamento de información y comunicación de la Media Luna Roja Afgana.

¿Cuáles son los principales problemas que la guerra causa a la población afgana?

Todo depende de a quién uno se dirija. Evidentemente, están los problemas de orden personal, como perder los medios de subsistencia o la salud. Por ejemplo, usted sabrá que en Afganistán hay millones de personas discapacitadas, que deben encontrar una forma de sobrevivir y de enfrentar su discapacidad (muchas de ellas han quedado amputadas) por el resto de sus días. Algunas lo logran, otras no. A veces pierden las ganas de vivir y caen entonces en la drogodependencia, la delincuencia, etc. Hemos visto todo tipo de casos.

Sin embargo, como cualquier persona que ha vivido exiliada debido al conflicto, que vuelve al país pensando que ha concluido y que, sin embargo, las hostilidades recomienzan, tengo una mirada más profesional sobre la situación. Como presidenta de la Media Luna Roja Afgana, me pregunto de qué manera puedo ser útil y, si bien no soy yo quien pueda poner fin al conflicto, intento ver cuál es la mejor manera de abordar a esas personas para ayudarlas a resolver al menos algunos de sus problemas. Puede tratarse de personas confrontadas a la pobreza y la inestabilidad, de huérfanos o de viudas que tienen niños pequeños a cargo, etc. Lo que sea que pueda hacer por ellos, quiero hacerlo de la mejor manera posible y para su beneficio.

Los colaboradores de la Media Luna Roja Afgana se ocupan de asistir a las personas que se han visto afectadas por la guerra. En general, ¿quién pide ayuda a la Media Luna Roja?

En tiempos de guerra, adoptamos distintas estrategias, que varían en función del número de personas afectadas, de si las víctimas son personas heridas o desplazadas en el interior del país, etc. Si se produce un gran número de víctimas en determinado lapso de tiempo, como justo después del comienzo de las hostilidades, al menos contamos con el lujo de recibir la ayuda del CICR. Con su apoyo, podemos brindar asistencia a la población. Pero a veces sucede que sólo un número pequeño de personas se ve afectada por ese mismo conflicto: pierden sus medios de subsistencia, sus casas, la salud, y su vida cotidiana queda totalmente devastada. Aunque se trate de pocas personas, esto sucede con bastante frecuencia. Pero como estas personas tardan un tiempo en acercarse a nosotros, dejan de cumplir con los criterios de asistencia del CICR. Entonces, debemos ayudarlas con nuestros propios medios.

Por ejemplo, la Media Luna Roja es el primer lugar al que se acercan las personas que sufren una discapacidad mental o física para pedir ayuda. Vienen a vernos para recibir primeros auxilios y, a veces, vuelven a pedirnos ayuda sólo cuando están totalmente extenuadas. No podemos negarnos a ayudarlas. No podemos decirles que han llegado demasiado tarde y que su caso ya no es de nuestra competencia o que no se adecua a nuestros criterios. Cuando una persona está enferma y cansada y no tiene un centavo en el bolsillo, es imposible razonar con ella. De una forma u otra, hay que ayudarla. Nosotros invertimos mucho tiempo y recursos para brindar asistencia a esas personas.

También hay muchas mujeres y niños víctimas del conflicto. Nunca me acostumbraré a esa realidad, aunque la vea todos los días. No se imagina lo doloroso que es ver llegar a una viuda con niños pequeños. Son mujeres que han perdido a sus maridos, que eran el único sostén de la familia. Son analfabetas, no tienen formación, son jóvenes y vulnerables, y tienen al menos tres niños a cargo. Nuestro deber es actuar. No tienen nadie más a quien recurrir.

¿Cuáles son los principales problemas que deben enfrentar a la hora de ayudar a esas personas?

Desgraciadamente, las dificultades son innumerables, pues las necesidades son muchas y, muy a menudo, nuestros fondos no alcanzan. Nuestro principal problema es la falta de recursos. Por otra parte, a veces no podemos acceder a las personas que necesitan asistencia, porque Afganistán es un territorio montañoso surcado por profundos valles, y las carreteras no son buenas. Aunque tenemos recursos y podemos brindar ayuda a las personas que lo necesitan, nos es extremadamente difícil llegar a ellas. A veces, especialmente después del sismo que asoló un valle en el sur de Samangan, a los beneficiarios les toma mucho tiempo llegar hasta nosotros o incluso alertar a las autoridades a fin de que nos informen de su situación. El terreno está en muy malas condiciones y, si bien hoy los servicios de telecomunicaciones son realmente eficaces, algunas regiones aún no tienen acceso a ellos.

En consecuencia, a veces llegamos demasiado tarde o —la mayoría de las veces— son ellos los que llegan a nosotros demasiado tarde. A pesar de todo, gracias a la presencia de nuestros voluntarios dentro de esas comunidades, estamos en mejores condiciones de ayudar que cualquier otra organización. Sabemos quién necesita ayuda mucho antes que las demás organizaciones, pero nunca tan rápido como a mí me gustaría.

El conflicto armado en Afganistán continúa y muchas provincias y distritos que antes eran seguros sufren cada vez más problemas de seguridad. ¿Cuáles son sus preocupaciones al respecto?

Naturalmente, como afgana, la pregunta que me hago es cuándo se restablecerá la paz y cuándo podré llevar una vida normal. Es un gran interrogante. Dejando eso de lado, como presidenta y portavoz de una institución humanitaria tan grande, lo que me preocupa es que las necesidades superan por lejos los medios de los que disponemos. Eso significa que encontramos muchas dificultades en el plano financiero. Por supuesto, el acceso a las personas que necesitan nuestra ayuda también es una preocupación constante. Nuestro carácter neutral es lo que nos permite brindar asistencia, ser aceptados por las distintas partes en el conflicto y tener mejor acceso a los beneficiarios que cualquier otro actor en Afganistán. No obstante, para mantener ese nivel de acceso debemos ser prudentes en el plano político y tener siempre en mente que la más mínima violación de nuestra neutralidad o independencia podría comprometer dicho acceso. Es muy importante que tengamos cuidado de no perder nuestra capacidad de llegar a los beneficiarios.

De todos modos, aunque preservemos totalmente nuestra independencia y nuestra neutralidad, aunque tengamos acceso a la población y seamos aceptados por todas las partes, ¿cómo podemos abordar problemas tan grandes si carecemos de medios? Y no olvide que Afganistán no sólo es presa de un conflicto, sino también de catástrofes naturales. Por ello, nuestro margen de acción frente a los problemas que hoy se plantean es muy restringido.

¿Cuáles son los futuros proyectos de su Sociedad Nacional? Más particularmente, ¿qué actividades se proponen llevar a cabo para ayudar a las personas afectadas por el conflicto o que podrían estarlo?

Espero obtener el apoyo de las personas u organizaciones que pueden ayudarnos en nuestra acción. Debemos ser extremadamente prudentes para no comprometer nuestra neutralidad y nuestra independencia. Lo cual dista de ser fácil. Caminamos sobre una cuerda y tenemos que mantener el equilibrio. Además, tenemos que ser mucho mejores en lo que hacemos. Con mayor eficacia, utilizaremos nuestros recursos limitados de manera más consciente. Espero poder realizar reformas en ciertos ámbitos donde nuestros esfuerzos han sido infructuosos para lograr mejores resultados.

Hoy, Afganistán debe hacer frente a la fatiga de los donantes, ya sea dentro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja o fuera de este. Durante muchos años —32 en total— necesitamos ayuda externa. Hoy estoy haciendo todo lo posible para cambiar las cosas. Se acerca nuestro año nuevo y he prometido —sobre todo a mí misma— que reactivaría nuestros propios recursos y capacidades para que no nos encontremos con las manos vacías si, un día, no podemos contar con nadie más que con nosotros mismos.

La Media Luna Roja Afgana

La Media Luna Roja Afgana vio la luz en 1929 bajo el nombre de “Consejo Nacional de Asistencia”. Entonces contaba con veinte miembros. En 1932, el Consejo adopta el nombre de Red Adytum y se convierte en un organismo dependiente del Ministerio de Finanzas, antes de pasar a depender del Ministerio de Salud Pública, unos meses más tarde.

En 1934, el Consejo es rebautizado “Media Luna Roja” e incorporado al Ministerio del Interior. En 1951, se establecen en una carta las responsabilidades y obligaciones de la organización. La Media Luna Roja pasa a ser entonces una organización caritativa independiente. Cuatro años después, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) la reconoce oficialmente, por lo que la Sociedad Nacional se convierte en un miembro de pleno derecho de la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (que entonces se llama “Liga de las Sociedades de la Cruz Roja”).

La Media Luna Roja Afgana es la única organización humanitaria neutral, imparcial e independiente del país. Hoy, cuenta con 34 filiales y más de 45.000 voluntarios, cuya presencia dentro de las distintas comunidades constituye una ventaja comparativa para brindar ayuda humanitaria en tiempo oportuno allí donde otros organismos no pueden operar. Es la única organización de la sociedad civil afgana que brinda asistencia a las personas desfavorecidas y a las víctimas de catástrofes naturales o causadas por el hombre en todo el país.

La Media Luna Roja Afgana se encarga de concretar los objetivos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que consisten en prevenir y aliviar el sufrimiento humano y prestar apoyo a las personas más vulnerables del país. Brindar asistencia a las personas desfavorecidas y a las víctimas de catástrofes, sin discriminación alguna, es una de las principales responsabilidades de la Sociedad Nacional, que están claramente definidas en sus Estatutos. De ser necesario, y en la medida de sus posibilidades, la Media Luna Roja Afgana también lleva a cabo otras actividades para aliviar el sufrimiento humano, de manera puntual y en circunstancias particulares.

La Media Luna Roja Afgana brinda servicios en múltiples ámbitos. En especial, presta servicios de asistencia sanitaria, conduce programas de gestión de las catástrofes, dirige marastoons¹, proyectos de “comida por trabajo”, programas de formación profesional, actividades para los jóvenes y los voluntarios, y servicios de búsqueda y restablecimiento del contacto entre detenidos y sus familiares. También difunde los valores humanitarios, promueve el respeto de la dignidad humana y da a conocer los principios del derecho internacional humanitario.

1 Las marastoons de la Media Luna Roja, literalmente “casas de acogida”, son instituciones sociales que existen de larga data y cuya vocación tradicional es acoger temporariamente a las personas desfavorecidas. Las marastoons ocupan un lugar importante en la historia del pueblo afgano. Al ofrecer formaciones y experiencias profesionales en distintas áreas como la costura, la carpintería y el telar, ayudan a los beneficiarios a reintegrarse en sus comunidades.

¿El conflicto armado en Afganistán ha afectado las normas relativas a la conducción de las hostilidades?

Robin Geiss y Michael Siegrist*

Robin Geiss es profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Potsdam, Alemania.

Michael Siegrist se desempeña como asistente de redacción de la International Review of the Red Cross y es titular de una maestría en derecho por la Academia de Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos de Ginebra.

Resumen

El conflicto armado que tiene lugar en Afganistán desde 2001 ha dado lugar a numerosas cuestiones relacionadas con las normas humanitarias relativas a la conducción de las hostilidades. En Afganistán, como suele suceder en los denominados conflictos asimétricos, las fronteras geográficas y temporales del campo de batalla y la distinción entre civiles y combatientes se difuminan cada vez más. A consecuencia de ello, tanto los civiles como los soldados que operan en Afganistán corren graves riesgos. El objetivo de este artículo es evaluar si el conflicto armado en Afganistán ha afectado la aplicación y la interpretación de los principios de distinción, proporcionalidad y precaución, que constituyen el núcleo de las normas jurídicas relacionadas con la conducción de las hostilidades y, en caso afirmativo, en qué medida.

* Parte del material contenido en este artículo se ha publicado con anterioridad en Robin Geiss, "The conduct of hostilities in asymmetric conflicts: reciprocity, distinction, proportionality, precautions", en *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (Journal of International Law of Peace and Armed Conflicts)*, vol. 23, n.º 3, 2010, pp. 122–132. El contenido de este artículo refleja las opiniones de los autores y no necesariamente las de las organizaciones con las que están o han estado asociados.

El conflicto armado que tiene lugar en Afganistán desde hace casi diez años viene dando lugar a cuestiones sumamente complicadas para el personal militar, los expertos en derecho internacional y la comunidad humanitaria. Incluso hoy, casi no pasa un día sin alguna noticia sobre las víctimas civiles o las bajas en las fuerzas afganas, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), la Operación Libertad Duradera (OEF, por sus siglas en inglés) o las fuerzas de la oposición armada¹. Que los soldados y combatientes sufran heridas o mueran es inherente a la naturaleza de los conflictos armados, pero no debería ser así en el caso de las personas civiles. Uno de los factores que ha incidido considerablemente en la guerra en Afganistán es la enorme disparidad de la capacidad tecnológica y el poderío militar entre las partes en el conflicto. El poderío militar de Estados Unidos y sus aliados ha forzado a la oposición armada a adoptar tácticas de guerrilla y una estrategia basada en la resistencia y el desgaste². De acuerdo con esta estrategia, la oposición armada procura evitar el campo de batalla clásico llevando las hostilidades de un lugar a otro, a menudo en las proximidades de las personas civiles, difuminando de este modo las líneas de distinción entre los combatientes y las personas que no participan activamente en las hostilidades. Al mismo tiempo, un aspecto importante de la estrategia contemporánea contra la insurgencia es centrarse en la población civil y estar tan cerca de ella como sea posible³. La difuminación de las distinciones viene acompañada de mayores dificultades para las partes en el conflicto en lo que respecta a identificar objetivos militares y aplicar los principios de proporcionalidad y precaución. Todos estos factores han suscitado algunos intentos de ampliar ciertos conceptos del derecho internacional humanitario (DIH), como la definición de participación

- 1 La oposición armada que opera contra el gobierno de la República Islámica de Afganistán y la presencia militar internacional se conoce comúnmente como los “talibanes”, quienes se describen a sí mismos como el Emirato Islámico de Afganistán. Ésta es una denominación abreviada que se aplica a una alianza fragmentada entre diferentes grupos, como Quetta Shura Taliban en Afganistán meridional, Hezb-i Islami Gulbuddin (HiG) y Hezb-i Islami Khalis en el este, y la Red Haqqani. En el marco del Proyecto del Informe sobre Seguridad Humana, el Afghanistan Conflict Monitor (Centro de seguimiento del conflicto en Afganistán) ha elaborado una descripción de los grupos armados no estatales que operan en Afganistán, que puede consultarse en: <http://www.afghanconflictmonitor.org/armedgroups.html> (consultado el 22 de marzo de 2011).
- 2 Patrick Quinn, “Taliban leader: insurgents waging war of attrition”, en *The Seattle Times*, 15 de noviembre de 2010, disponible en: http://seattletimes.nwsourc.com/html/nationworld/2013436796_apasafghantlibanmessage.html (consultado el 15 de marzo de 2011). V. también Ehsan Mehmood Khan, “A strategic perspective on Taliban warfare”, en *Small Wars Journal*, 22 de marzo de 2010, disponible en: <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/03/a-strategic-perspective-on-tal/> (consultado el 15 de marzo de 2011).
- 3 V., por ejemplo, Ejército del Canadá, “Troops get close to Afghans”, 15 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/news-nouvelles/story-reportage-eng.asp?id=5024> (consultado el 15 de marzo de 2011); David Axe, “US-led alliance concentrates on Afghan population centers”, en *Voice of America*, 9 de mayo de 2011, disponible en <http://www.voanews.com/english/news/asia/US-led-Alliance-in-Concentrateson-Afghan-Population-Centers-121518749.html> (consultado el 27 de junio de 2011).

directa en las hostilidades⁴, o de limitar de otro modo el alcance de la protección que confiere⁵. Sin embargo, con el paso del tiempo y en vista del creciente número de víctimas civiles, se ha comprobado que la tendencia a limitar el ámbito de la protección conferida por el DIH contraría el logro de los objetivos estratégicos de largo plazo. A consecuencia de ello, y en respuesta a consideraciones de índole política y operacional, se han adoptado reglas de enfrentamiento que, en algunos aspectos, son más restrictivas que las que impone el propio DIH⁶.

Este artículo se desarrolla en varios pasos. En primer lugar, se presenta una clasificación de las diferentes etapas del conflicto armado que se desarrolla en Afganistán desde 2001. Este paso es importante para identificar el marco jurídico que rige las actuales hostilidades. En segundo lugar, se evalúa si la índole asimétrica del conflicto armado en Afganistán ha afectado al DIH, en particular la interpretación y aplicación de las normas relativas a la conducción de las hostilidades. Este análisis se centra en los conceptos de distinción, proporcionalidad y precaución, y utiliza los desafíos que afrontan las fuerzas militares internacionales como tema de estudio de caso. En tercer lugar, el artículo echa luz sobre la distinción, no siempre sencilla, entre el paradigma del mantenimiento del orden público y el paradigma de las hostilidades en ciertas operaciones. Un ejemplo en el cual estos dos paradigmas pueden superponerse es el de los puestos de control vehicular, que representan una importante medida de seguridad en Afganistán. Por último, los autores examinan las posibles ventajas y desventajas que presentan las nuevas tecnologías en el ámbito de la conducción de las hostilidades. Sobre todo en los últimos años, en Afganistán se han empleado las aeronaves no tripuladas o “drones” con fines de vigilancia, pero también, y cada vez más, en la conducción efectiva de las hostilidades, particularmente en el contexto de los denominados asesinatos selectivos.

4 V. Kenneth Watkin, “Opportunity lost: organized armed groups and the ICRC ‘Direct participation in hostilities’ interpretative guidance”, en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42, n.º 3, 2010, pp. 641–695; Michael N. Schmitt, “Deconstructing direct participation in hostilities: the constitutive elements”, en *ibid.*, pp. 697–739; Bill Boothby, “And for such time as’: the time dimension to direct participation in hostilities”, en *ibid.*, pp. 741–768.

5 Por ejemplo, con respecto al estatuto de combatiente de los combatientes talibanes y de Al Qaeda y su detención, v. W. Hays Park, “Combatants”, en Michael N. Schmitt (ed.), *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*, Estudios de Derecho Internacional de la Escuela de Guerra Naval de Estados Unidos, vol. 85, Naval War College Press, Newport, RI, 2009, pp. 269–275. Para una crítica de la denegación colectiva del estatuto de prisionero de guerra y un análisis de los fundamentos jurídicos de la detención, v. Stéphane Ojeda, “US detention of Taliban fighters: some legal considerations”, en *ibid.*, pp. 360–369.

6 Por ejemplo: “Antes de utilizar armas de fuego, el comandante que aprueba el ataque debe verificar la ausencia de personas civiles. Si no hay posibilidad de evaluar el riesgo de la presencia de civiles, se prohíbe el uso de armas de fuego, excepto si se cumple [una] de las dos condiciones siguientes (las condiciones específicas se han borrado por razones de seguridad operacional, pero se relacionan con los riesgos para las fuerzas de la ISAF y de Afganistán)”. V. ISAF, *General Petraeus issues updated tactical directive: emphasizes “disciplined use of force”*, Comunicado de prensa, 2010-08-CA-004, Kabul, 4 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/general-petraeus-issues-updated-tactical-directive-emphasizes-disciplined-use-of-force.html> (consultado el 15 de marzo de 2011).

Clasificación jurídica del conflicto afgano, 2001-2011

La situación en Afganistán es compleja, no sólo desde el punto de vista de los hechos sino también desde la perspectiva jurídica. Desde 2001, varias partes han intervenido en el conflicto y hoy se acepta, en general, que éste puede dividirse en una etapa de conflicto armado internacional entre la Coalición encabezada por Estados Unidos (OEF) y el régimen talibán que gobernó Afganistán entre el 7 de octubre de 2001 y el 18 de junio de 2002⁷, seguida de una etapa de conflicto armado no internacional “internacionalizado”⁸ iniciada el 19 de junio de 2002, en la cual el nuevo gobierno afgano combate a la oposición armada con el apoyo de las fuerzas de la ISAF y la OEF⁹. Esta fase del conflicto persiste hasta hoy.

El conflicto armado internacional anterior al 19 de junio de 2002

En Afganistán, las hostilidades activas se iniciaron el 7 de octubre de 2001 con ataques aéreos contra los talibanes, en el marco de la “Operación Libertad Duradera”, una campaña militar encabezada por Estados Unidos contra los talibanes y Al Qaeda en Afganistán en respuesta a los atentados terroristas perpetrados contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001¹⁰. Aunque, en ese momento, sólo

7 V. S. Ojeda, nota 5 *supra*, pp. 358–359. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), existe un conflicto armado internacional “cuando se recurre a la fuerza armada entre Estados”. V. TPIY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decisión por lo que respecta a la moción de la defensa en favor de un recurso interlocutorio sobre la jurisdicción (Sala de Apelaciones), 2 de octubre de 1995, párr. 70. Conforme al comentario sobre los Convenios de Ginebra de 1949, se entiende por conflicto armado internacional “toda diferencia entre dos Estados que provoca la intervención de las fuerzas armadas”. Jean S. Pictet (ed.), *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, Comentario, Convenio de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña*, Ginebra, CICR, 1952, p. 32.

8 Cabe destacar que expresión no se refiere a un “tercer” tipo de conflicto armado, sino que abarca los conflictos armados no internacionales con dimensión “internacional”. La expresión se utiliza en situaciones en las que un Estado (o una fuerza multinacional) pasa a ser parte en un conflicto armado no internacional preexistente. Esa intervención puede tener tres resultados: (1) el conflicto armado existente sigue siendo un conflicto armado no internacional si un Estado o una fuerza multinacional apoya a otro Estado contra la oposición armada; (2) el conflicto armado se transforma en un conflicto armado internacional si los actos de la oposición armada pueden atribuirse al Estado o a la fuerza multinacional que han intervenido; o (3) evoluciona hasta transformarse en un “conflicto mixto”, en el cual las relaciones entre las partes se rigen en parte por las normas aplicables a los conflictos armados internacionales y en parte por las normas aplicables a los conflictos armados no internacionales.

9 S. Ojeda, nota 5 *supra*, pp. 359–360.

10 La Operación Libertad Duradera se basó en la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 12 de septiembre de 2001, en la que se reconocía el derecho individual y colectivo a la defensa propia en virtud de la Carta de las Naciones Unidas y se condenaban los “ataques terroristas” en los Estados Unidos, considerándolos una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Además, la OTAN invocó el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, en el que se establece que un ataque armado contra una o varias partes en la OTAN se considera un ataque dirigido contra todas ellas. V. el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, del 4 de abril de 1949; boletín de la OTAN, “Invocation of Article 5 confirmed”, 2 de octubre de 2001, disponible en: <http://www.nato.int/docu/update/2001/1001/e1002a.htm> (consultado el 14 de marzo de 2011). V. también “7 October 2001: US launches air strikes against Taliban”, en BBC, “On this day”, 7 de octubre de 2001, disponible en: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/7/newsid_2519000/2519353.stm (consultado el 22 de marzo de 2011).

unos pocos Estados reconocían al régimen talibán como el legítimo gobierno de Afganistán, existe un consenso generalizado en torno al hecho de que representaba el gobierno afgano *de facto*¹¹ porque controlaba la mayor parte del territorio del país, adoptaba y aplicaba decretos y proporcionaba cierto nivel de “seguridad” (si bien cuestionable) en las zonas que controlaba¹². La caída de Mazar-i-Sharif el 9 de noviembre de 2001 marcó el inicio de la declinación del gobierno talibán y, tras la entrada de las fuerzas de la Alianza del Norte en Kabul el 13 de noviembre¹³ y la caída de Kandahar el 7 de diciembre¹⁴, se consideró que se había producido el desbande de la mayoría de los talibanes¹⁵. La declinación de los talibanes allanó el camino para el establecimiento de un nuevo gobierno de transición. Durante esta fase del conflicto, el debate jurídico versó mayormente sobre cuestiones relativas al estatuto de los combatientes enemigos y el trato acordado a los detenidos¹⁶.

El conflicto armado no internacional desarrollado a partir del 19 de junio de 2002

De conformidad con el Acuerdo de Bonn, celebrado el 5 de diciembre de 2001, la Loya Jirga de emergencia estableció la Administración Provisional Afgana el 19 de junio de 2002 y eligió a Hamid Karzai como nuevo jefe de gobierno, con el reconocimiento de la comunidad internacional¹⁷. En este punto, finalizó el conflicto

- 11 Sólo Pakistán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos reconocieron a los talibanes como gobierno *de jure*. Con respecto a un debate sobre su reconocimiento, v. Rüdiger Wolfrum y Christine E. Phillip, “The status of the Taliban: their obligations and rights under international law”, en J. A. Frowein y R. Wolfrum (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, pp. 571–577 y 584–586.
- 12 Ibid., p. 566; v. también *Informe del Secretario General sobre la situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, 17 de agosto de 2001, documento S/2001/789 de la ONU.
- 13 John Simpson, “Eyewitness: the liberation of Kabul”, en *BBC News*, disponible en: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1654353.stm (consultado el 10 de marzo de 2011).
- 14 “7 December 2001: Taleban surrender Kandahar”, en *BBC “On this day”*, disponible en: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/7/newsid_4031000/4031711.stm (consultado el 22 de marzo de 2011).
- 15 V. Barbie Dutter y Stephen Robinson, “Reign of the Taliban is over”, en *The Telegraph*, 7 de diciembre de 2001, disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/1364622/Reign-of-the-Taliban-is-over.html> (consultado el 22 de marzo de 2011).
- 16 Con respecto a este debate, v., entre otros, Jelena Pejic, “Unlawful/enemy combatants: interpretation and consequences”, en Michael N. Schmitt y Jelena Pejic (eds.), *International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines – Essays in Honour of Yoram Dinstein*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2007, pp. 335–336; Gabor Rona, “Legal issues in the “war on terrorism”: reflecting on the conversation between Silja N.U. Voneky and John Bellinger”, en *German Law Journal*, vol. 9, n.º 5, 2008, pp. 711–736.
- 17 V. Resolución 1419 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 26 de junio de 2002, en la que se acoge con beneplácito la elección de Hamid Karzai. V. también *Informe del Secretario General sobre la situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, del 11 de julio de 2002, documento S/2002/737 de las Naciones Unidas. En la Conferencia Internacional sobre Afganistán celebrada en diciembre de 2001 se concluyó el “Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se restablezcan las instituciones permanentes de gobierno (el “Acuerdo de Bonn”)”, S/2001/1154, del 5 de diciembre de 2001, en el que se estableció una autoridad provisional y se llamó a establecer una Loya Jirga de emergencia. V. Lucy Morgan Edwards, “State-building in Afghanistan: a case showing the limits?”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 880, 2010, pp. 967–991; Norah Niland, “Impunity and insurgency: a deadly combination in Afghanistan”, en *ibid.*, pp. 931–950.

armado internacional, puesto que ya existía un enfrentamiento entre dos o más Estados¹⁸. Sin embargo, al poco tiempo, cuando la oposición armada se adaptó a la nueva situación, se reanudaron las hostilidades¹⁹. Desde entonces, las hostilidades tienen lugar en diferentes lugares y medidas, entre el nuevo gobierno afgano, apoyado por las fuerzas de la ISAF²⁰ y la OEF, por un lado, y por el otro, la oposición armada. La organización de la oposición armada, y las hostilidades, han alcanzado un nivel tan elevado que cabe reconocer, sin temor a equivocarse, la existencia de un conflicto armado no internacional al que se aplica el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el DIH consuetudinario (pertinente a este umbral)²¹.

Desde el 10 de noviembre de 2009, fecha en que Afganistán ratificó el Protocolo adicional II, las hostilidades entre el Ejército Nacional Afgano y la oposición armada podrían ser regidas también por este instrumento. La condición para ello sería que la oposición armada ejerciera sobre una parte del territorio de Afganistán un control tal que le permitiese “realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo” [Protocolo adicional II]²². La oposición armada parece haber logrado establecer un “gobierno en las sombras” en todo Afganistán, donde controla partes de la población afgana y administra tribunales²³. Estos antecedentes fácticos favorecen la aplicación del Protocolo adicional II entre la oposición armada y las fuerzas armadas del gobierno afgano.

En este sentido, el hecho de que otros Estados estén obligados o no por las disposiciones del Protocolo adicional II con respecto al conflicto en Afganistán es una cuestión abierta a debate. Indudablemente, el Protocolo no puede obligar

18 Con respecto a la opinión expresada en 2009 en el sentido de que la índole del conflicto entre los Estados de la Coalición y la oposición armada no ha cambiado, esto es, que el conflicto sigue siendo un conflicto armado internacional, v., por ejemplo, Yoram Dinstein, “Terrorism and Afghanistan”, en M. N. Schmitt, nota 5 *supra*, pp. 51–53.

19 V. 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 S/2002/278 de la ONU, párrs. 45–54.

20 Con respecto al mandato de la ISAF, v. en particular las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1386, del 20 de diciembre de 2001; 1510, del 13 de octubre de 2003; y 1890, del 8 de octubre de 2009.

21 En el derecho internacional, no existe una definición clara y uniforme de lo que constituye un conflicto armado no internacional. No obstante, se acepta en general que la existencia de un conflicto de ese tipo se basa en criterios objetivos, esto es, la intensidad de la violencia y la organización de las partes. Con respecto a una descripción de los criterios de umbral, v. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *¿Cuál es la definición de “conflicto armado” según el derecho internacional humanitario?*, documento de opinión del CICR, marzo de 2008, disponible en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/other/armed-conflict-article-170308.htm> (consultado el 22 de junio de 2012).

22 Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, artículo 1.

23 V. David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 47–48 y 49–50. V. también Griff Witte, “Taliban shadow officials offer concrete alternative”, en *The Washington Post*, 8 de diciembre de 2009; Anand Gopal, “Some Afghans live under Taliban rule – and prefer it”, en *The Christian Science Monitor*, 15 de octubre de 2008, disponible en: <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2008/1015/p01s01-wosc.html> (consultado el 22 de marzo de 2011).

en forma directa a Estados que no lo hayan ratificado, como Estados Unidos²⁴. Además, el texto del artículo 1(1) del Protocolo adicional II sugiere que se aplica únicamente a conflictos armados entre el Estado contratante y partes no estatales opositoras que controlan parte del territorio de ese Estado²⁵. Por ende, pareciera que, aparte de Afganistán, los Estados que son partes en el conflicto armado tampoco tienen la obligación directa de respetar el Protocolo adicional II pese a haberlo ratificado. No obstante, todas las partes en el conflicto deben respetar aquellas normas que han alcanzado la categoría de derecho consuetudinario²⁶.

El marco jurídico aplicable a todas las partes en el conflicto armado que tiene lugar en Afganistán es, por consiguiente, el artículo común 3, así como el DIH consuetudinario aplicable en los conflictos armados no internacionales. Además, el conflicto armado entre el gobierno de Afganistán y la oposición armada se rige por las normas del Protocolo adicional II. La discrepancia que se produce al aplicar el Protocolo adicional II sólo entre la oposición armada y Afganistán es, sin embargo, relativamente marginal. La mayoría de las disposiciones contenidas en el Protocolo adicional II han adquirido la categoría de derecho consuetudinario y, por lo tanto, se aplican de igual manera a los otros Estados que participan en el conflicto armado en Afganistán. En lo tocante al alcance geográfico de la aplicación del DIH, cabe destacar que estas normas no se limitan a la zona en la que se libran hostilidades activas y que, por ende, se aplican a todo el territorio afgano²⁷.

Afganistán: un conflicto armado asimétrico

Una de las grandes dificultades que plantea el conflicto armado en Afganistán reside en la considerable diferencia en materia de poderío militar y capacidad tecnológica entre las fuerzas militares internacionales y de la ISAF por una parte, y la oposición armada, por la otra. Por esta razón, Afganistán se ha transformado en el ejemplo paradigmático de un conflicto armado asimétrico²⁸.

Lógicamente, la noción de “guerra asimétrica” es un concepto multifacético. No hay un entendimiento común, ni mucho menos una definición clara del

24 V. el artículo 34 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, en el que se formula la siguiente norma general: “Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento”.

25 V. el artículo 1(1) del Protocolo adicional II, en el que se establece lo siguiente: “El presente Protocolo (...) se aplicará a todos los conflictos armados (...) que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y (...) grupos armados organizados que (...) ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control...” (el subrayado es nuestro).

26 V. el artículo 38 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

27 V., por ejemplo, TPIY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, nota 7 *supra*, párrs. 86 y 89; Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, Caso n.º ICTR-96-4-T, Decisión del 2 de septiembre de 1998, párrs. 635 y 636.

28 V. Claus Kress y Georg Nolte, “Im ungleichen Krieg”, en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, disponible en: <http://www.faz.net/s/RubD5CB2DA481C04D05AA471FA88471AEF0/Doc~E0AAA1FCF923947BEB8C20C7D45EFA2DC~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (consultado el 22 de marzo de 2011); Andreas Paulus y Mindia Vashakmadze, “Asymmetrical war and the notion of armed conflict: a tentative conceptualization”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 873, 2009, p. 108. En general, v. Herfried Münkler, “Las guerras del siglo XXI”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 849, 2003.

significado del término “guerra asimétrica”. Hasta se ha argumentado que el concepto de asimetría se ha “distorsionado hasta quitarle toda utilidad”²⁹. Sea como fuere, en la doctrina jurídica la frase “guerra asimétrica” se usa normalmente como una abreviatura referida a las cambiantes estructuras de los conflictos armados modernos y a los desafíos que esta evolución plantea para la aplicación del DIH. En este contexto, el término “guerra asimétrica” se usa para describir las desigualdades y desequilibrios entre los beligerantes que participan en los conflictos armados modernos, que pueden afectar a todo el espectro de la guerra³⁰. Más a menudo, el término hace referencia a la distribución desigual del poderío militar y de la capacidad tecnológica³¹. Los desequilibrios de poder entre las partes pueden ser tan pronunciados que la parte en inferioridad de condiciones queda, de entrada, privada de toda posibilidad objetiva de ganar militarmente el conflicto. Incluso es posible que los participantes en el conflicto ni siquiera se propongan el objetivo de alcanzar una victoria militar en el sentido clásico³².

La situación en Afganistán es un ejemplo conspicuo, que demuestra la existencia de una evidente cadena de causa y efecto entre esos desequilibrios de poder y lo que se denomina guerra de guerrillas³³. El poderío militar de las fuerzas multinacionales en Afganistán induce a la oposición armada a adoptar las denominadas tácticas de guerrilla a fin de eludir la confrontación militar directa con un enemigo superior y compensar su inferioridad. Algunos autores también sugieren que la oposición armada en Afganistán adopta básicamente una estrategia de agotamiento que le permita obtener el control de las regiones pastunas, en lugar de buscar el derrocamiento directo del gobierno afgano³⁴. Esta lógica simple no es novedosa; tiene amplios antecedentes en la historia de la guerra³⁵. En el siglo XX, las guerras de liberación nacional y la abrumadora mayoría de los conflictos armados no internacionales eran inherentemente asimétricos en este sentido.

Pese a sus limitados medios bélicos, la oposición armada se ha mostrado

29 Stephen J. Blank, *Rethinking Asymmetric Threats*, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Instituto de Estudios Estratégicos, septiembre de 2003, disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=103> (consultado el 22 de marzo de 2011).

30 V. Michael N. Schmitt, “Asymmetrical warfare and international humanitarian law”, en Wolff Heintschel von Heinegg y Volker Epping (eds.), *International Humanitarian Law Facing New Challenges*, Springer Science and Business Media, Berlín y Heidelberg, 2007, pp. 11–48.

31 Robin Geiss, “Las estructuras de los conflictos asimétricos”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 864, 2006; Toni Pfanner, “La guerra asimétrica desde la perspectiva de la acción y el derecho humanitarios”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 857, 2005.

32 William C. Martel, *Victory in War: Foundations of Modern Military Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

33 V., por ejemplo, D. Kilcullen, nota 23 *supra*, p. 39 en adelante. Tradicionalmente, y sobre todo en la teoría militar, la guerra asimétrica se ha considerado equivalente a la guerra de guerrillas y a la guerrilla partisana. V. Stephen Metz y Douglas V. Johnson II, *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background, and Strategic Concepts*, Escuela de Guerra del Ejército de Estados Unidos, Instituto de Estudios Estratégicos, enero de 2001, disponible en: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/asymmetry.pdf> (consultado el 3 de enero de 2011).

34 V., por ejemplo, D. Kilcullen, nota 23 *supra*, pp. 50 y 52.

35 Andrew J. R. Mack, “Why big nations lose small wars: the politics of asymmetric conflict”, en *World Politics*, vol. 27, n.º 2, 1975, pp. 175–200.

capaz de obstruir los objetivos estratégicos de sus adversarios más fuertes mientras persigue los propios³⁶. La duración del conflicto armado no internacional en Afganistán es la prueba de esta realidad. Hasta hoy, el conflicto lleva casi diez años³⁷. El conflicto en Afganistán es altamente dinámico. Tiende a eludir las demarcaciones espaciales y temporales claras. El nivel de violencia fluctúa; las hostilidades estallan en cualquier momento y potencialmente en cualquier lugar. Por ello, en este contexto, el espacio de los enfrentamientos está por doquier y los conceptos tradicionales referidos a un “campo de batalla” claramente delimitado a veces parecen un poco obsoletos³⁸. En Afganistán, los talibanes parecen consistir en un núcleo de combatientes guerrilleros que se desplazan de un valle a otro (sobre todo cuando está amenazada su seguridad), tienden emboscadas, siembran minas o colocan artefactos explosivos improvisados (AEI, activados en forma personal, por un vehículo o por control remoto), usan francotiradores y hasta cometen atentados suicidas³⁹. Estos combatientes móviles suelen contar con el apoyo de guerrilleros locales “a tiempo parcial” y de células en las aldeas (que cumplen funciones de coordinación e inteligencia)⁴⁰.

Las estructuras de conflicto asimétricas plantean una serie de problemas jurídicos diferentes⁴¹. En lo que respecta a la conducción efectiva de las hostilidades, los debates se centran en los efectos que la creciente difuminación de las líneas de distinción tiene en la aplicación y la suficiencia de las respectivas normas humanitarias. La constante elusión de la confrontación militar directa, el desplazamiento intencional de las hostilidades de una localidad a otra y la adopción de modalidades centradas en la población —estrategias que a menudo acercan las hostilidades

36 Ivan Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

37 “Is the Afghan War really the longest in U.S. history?”, en *The Week*, 10 de junio de 2010, disponible en: <http://theweek.com/article/index/203842/is-the-afghan-war-really-the-longest-in-us-history> (consultado el 22 de marzo de 2011).

38 H. Münkler, nota 28 *supra*, pp. 7–22; Herfried Münkler, *Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, 2a edición, Velbrück Wissenschaft, Weilerswist, 2006.

39 D. Kilcullen, nota 23 *supra*, p. 55. Téngase en cuenta que la oposición armada utiliza la expresión “ataques de mártires”. V. en esta edición de la *Review* la traducción informal del CICR de “La Layha para los muhahidines: análisis del código de conducta para los combatientes talibanes en el marco del derecho islámico”, versión del 29 de mayo de 2010, art. 57 [en inglés]. Para consultar ejemplos de recientes atentados suicidas y otros ataques, v., entre otros, Heidi Vogt y Mirwais Khan, “Afghanistan suicide bomber kills 6 NATO troops”, en *The Huffington Post*, 12 de diciembre de 2010, disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2010/12/12/afghanistan-suicide-bomber_n_795588.html (consultado el 22 de marzo de 2011); Alissa J. Rubin, “31 killed in suicide attack on Afghan census office”, en *The New York Times*, 21 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/02/22/world/asia/22afghanistan.html> (consultado el 22 de marzo de 2011); y “Taliban attack Afghanistan Nato bases”, en *RFI*, 28 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.english.rfi.fr/asia-pacific/20100828-taliban-attack-afghanistan-nato-bases> (consultado el 22 de marzo de 2011). Según un informe del secretario general de las Naciones Unidas, en 2010 se registraron unos tres atentados suicidas por semana, dirigidos principalmente contra las fuerzas militares internacionales. V. *Informe del Secretario General sobre la situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, 10 de diciembre de 2010, documento S/2010/630 de la ONU, párr. 15.

40 D. Kilcullen, nota 23 *supra*, pp. 83–86.

41 Por esta razón, la noción y la definición de conflicto armado en el marco del derecho internacional humanitario han sido objeto de considerable atención en la literatura reciente. V. A. Paulus y M. Vashakmadze, nota 28 *supra*, pp. 95–125.

a los centros urbanos y civiles— son factores que amenazan la distinción entre los combatientes y los civiles protegidos. En la práctica, es cada vez más difícil determinar quién o qué puede ser objeto de ataque. Como resultado de ello, crecen los riesgos para la población civil. Al mismo tiempo, los soldados que operan sobre el terreno también afrontan crecientes problemas de seguridad, ya que no siempre pueden distinguir entre quienes participan en las hostilidades y quienes no. Esta deplorable tendencia es bien conocida⁴². Una y otra vez, los foros internacionales han expresado la preocupación de que los civiles siguen pagando el precio más alto en los conflictos armados modernos⁴³. Sin embargo, no se ha prestado tanta atención a las cuestiones “complementarias” que la difuminación de las líneas de distinción suscita con respecto a la identificación de los objetivos militares legítimos, la aplicación del principio de proporcionalidad y las precauciones en el ataque establecidas en el artículo 57 del Protocolo adicional I y el derecho consuetudinario. Al parecer, los conflictos asimétricos plantean una serie de cuestiones y ambigüedades de larga data en relación con las normas humanitarias aplicables a la conducción de las hostilidades. En este artículo, se analizan dichas cuestiones a la luz del prolongado conflicto armado en Afganistán, utilizando los desafíos que afrontan las fuerzas militares internacionales como estudio de caso.

La conducción de las hostilidades en los conflictos asimétricos

La elusión de la confrontación directa y la preservación de las fuerzas propias se transforman en prioridades apremiantes, especialmente para un beligerante militarmente inferior. Esta modalidad puede representar un desafío particular en relación con el principio fundamental de la distinción. Los ataques directos se pueden evitar fácilmente si el combatiente viste de civil. Fingir que se goza de un estatus protegido, mezclarse con la población civil y lanzar ataques desde objetos que gozan de protección especial son acciones sumamente deplorables pero, al parecer, son consecuencias inevitables de esta lógica. Los objetivos militares que no pueden ocultarse con facilidad se protegen mediante el uso de escudos humanos, manipulando así la evaluación de la proporcionalidad que hace el enemigo y violando, además, el principio de precaución establecido en el artículo 58 del Protocolo adicional I y parte del DIH consuetudinario aplicable tanto en los conflictos armados internacionales como no internacionales⁴⁴.

42 *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja para la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 30IC/07/8.4, octubre de 2007, disponible en: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/ihl-challenges-30th-international-conference-eng.pdf> (consultado el 22 de marzo de 2011).

43 V. *ibid.*; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “Despite progress, civilians continue to bear brunt of conflict, says Under-Secretary-General in briefing to Security Council”, comunicado de prensa del 26 de junio de 2009, SC/9692, disponible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9692.doc.htm> (consultado el 22 de marzo de 2011).

44 V. Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario, volumen I: Normas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2007, Norma 15, p. 59.

Reciprocidad y otros incentivos para el cumplimiento

Las reiteradas infracciones del derecho humanitario que comete una parte son susceptibles de influir en el comportamiento de la otra. El peor escenario teórico es aquel en el que impera una dinámica de reciprocidad negativa, esto es, una espiral descendente que culmina en la mutua falta de respeto por las normas del DIH. Si uno de los beligerantes viola constantemente el derecho humanitario y si ese comportamiento le ofrece una ventaja militar tangible, es posible que la otra parte se sienta inclinada a desobedecer las normas a fin de ampliar su margen de maniobra y por ende, supuestamente, mejorar la eficacia de sus estrategias de respuesta.

Sin embargo, el círculo vicioso representado por la falta de respeto deliberada por las normas humanitarias permanece en el ámbito de la teoría⁴⁵. La experiencia, sobre todo en Afganistán, ha demostrado que la adhesión estricta a los preceptos humanitarios fundamentales propicia el logro de los objetivos estratégicos de largo plazo. A la inversa, las violaciones reiteradas del derecho humanitario, aunque parezcan prometer ventajas militares en el corto plazo, a la larga pueden socavar la credibilidad y la reputación de una parte en el conflicto, con posibles consecuencias negativas para su capacidad de perseguir estrategias diplomáticas, humanitarias, de desarrollo y de otro tipo que pueden ser vitales para el logro de los objetivos estratégicos de largo plazo⁴⁶. Incluso las ventajas militares de corto plazo que se espera obtener mediante la infracción de las normas humanitarias suelen ser insignificantes. Las lesiones superfluas y los sufrimientos innecesarios son exactamente eso: superfluos e innecesarios. Dificilmente favorecen los objetivos (militares) que se persiguen⁴⁷. Hasta ahora, la principal lección de Afganistán ha sido que el conflicto no se ganará únicamente mediante la fuerza militar y que ésta ni siquiera constituirá el principal instrumento estratégico para alcanzar la victoria. Antes bien, la actual prioridad estratégica global es ganarse los “corazones y mentes” de la población afgana. Por ello, desde 2009, en las operaciones de la ISAF se procura reducir al mínimo las víctimas civiles y los daños a objetos de carácter civil⁴⁸. Esta doctrina parece haber llevado a la formulación de reglas de enfrentamiento que, en parte y hasta cierto punto, exceden las limitaciones que impone el DIH⁴⁹. Así pues, las fuerzas multinacionales frecuentemente

45 El TPIY ha señalado apropiadamente que, después de la Primera Guerra Mundial, la aplicación de las leyes de la guerra dejó de depender de la reciprocidad entre los beligerantes. La consecuencia de ese cambio fue que, en general, los beligerantes empezaron a fortalecer la aplicación de las normas pese a la posibilidad de que el enemigo no las respetara. Este nuevo enfoque surgió cuando los Estados cobraron clara conciencia de que el propósito de las normas del derecho internacional humanitario no era proteger los intereses de los Estados, sino que estaban destinadas básicamente a beneficiar a los individuos en tanto seres humanos”. TPIY, *Prosecutor v. Kupreskic*, Caso n.º IT-95-16-T, Sentencia, 14 de enero de 2000, párr. 518.

46 Robert D. Sloane, “Prologue to a voluntarist war convention”, en *Michigan Law Review*, vol. 106, diciembre de 2007, p. 481.

47 *Ibid.*

48 Gregor Peter Schmitz y Gabor Steingart, “Generäle gegen Obama”, en *Der Spiegel*, 26 de septiembre de 2009, pp. 107–109.

49 Para consultar extractos no confidenciales de la nueva Directiva Táctica del 1º de agosto de 2010 (que reemplaza a la versión del 1º de julio de 2009), v. ISAF, nota 6 *supra*. De esos textos se desprenden algunas conclusiones en relación con las reglas de enfrentamiento anteriormente vigentes.

actúan dentro de un marco que les impone limitaciones más rigurosas y que parece necesario en un contexto donde las víctimas y la destrucción, incluso dentro de los límites del DIH, podrían hacer peligrar los objetivos estratégicos primarios⁵⁰. Por lo tanto, parece lógico concluir que, en Afganistán, las frecuentes infracciones de las normas humanitarias no han conducido a una carrera descendente en términos del cumplimiento de las normas humanitarias. El resultado predominante es que el cumplimiento del DIH sigue favoreciendo los intereses vitales (de los Estados) incluso en ausencia de las concepciones tradicionales relativas a la reciprocidad⁵¹.

El principio de distinción

Otras estrategias que suelen adoptarse en situaciones de guerra asimétrica pueden plantear desafíos mucho más diversos y sutiles para el DIH que la falta de respeto directa como respuesta inmediata a infracciones precedentes. Estas situaciones asimétricas pueden causar la difuminación de la distinción entre civiles y militares y entre los objetos de carácter civil y los objetivos militares. En el contexto de Afganistán, este fenómeno se puede observar en los dos ejemplos que se mencionan a continuación: en primer lugar, en el Código de Conducta para los Muyahidines de 2010 se recomienda, entre otras cosas, que los “muyahidines adapten su apariencia física, como el corte de cabello, la vestimenta y los zapatos, a las normas de la Sharia y a los usos de la gente común de la zona. Por un lado, esto beneficiará a los muyahidines y a la población local en cuanto a la seguridad y, por el otro, permitirá a los muyahidines moverse en diferentes direcciones sin inconvenientes”⁵². En segundo lugar, al perseguir el objetivo de “ganarse los corazones y las mentes” y aplicar la estrategia de la contrainsurgencia centrada en la población⁵³, se busca la proximidad a la población local, se utilizan los equipos de reconstrucción provincial (conformados por componentes civiles y militares) para desplegar actividades de ayuda humanitaria⁵⁴, o los soldados visten ropas civiles⁵⁵. Si bien ninguna norma del DIH relacionada con los conflictos armados no internacionales prohíbe explícitamente

50 Ibid.

51 V. también R. D. Sloane, nota 46 *supra*, p. 481.

52 V. “La Layha para los muyahidines: análisis del código de conducta para los combatientes talibanes en el marco del derecho islámico”, nota 39 *supra*, art. 81.

53 V. Departamento del Ejército de Estados Unidos, *FM 3-24.2: tactics in counterinsurgency*, Washington, DC, 21 de abril de 2009, con particular referencia a las operaciones de “despeje-mantenimiento del control-construcción”, párr. 3-106 y siguientes.

54 V., por ejemplo, Save the Children, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian- Military Relations in Afghanistan*, Londres, 2004. Además, al menos durante el período que media entre el 11 de septiembre de 2001 y el 1º de mayo de 2003, las fuerzas de Estados Unidos y/o de la coalición a veces “utilizaban vestimenta local para confundirse con las fuerzas a las cuales apoyaban”, o “vestían de civil mientras realizaban actividades de ayuda humanitaria”. Centro de Derecho y Operaciones Militares, Centro Jurídico y Escuela de Derecho del Auditor Militar General, *Legal Lessons Learned from Afghanistan and Iraq, Volume I: Major Combat Operations (11 September 2001–1 May 2003)*, Ejército de Estados Unidos, 2004, pp. 64–69.

55 V., por ejemplo ISAFMEDIA, “Meet a Marine Sergeant who blends in with the Afghan people to do his job”, 2 de mayo de 2011, disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=VoTH5tfTHIQ&feature=youtu_ube_gdata (consultado el 5 de mayo de 2011).

esas prácticas *per se*, las mismas plantean graves preocupaciones en relación con la observancia del principio de distinción. La idea casi inconcebible de un enemigo insondable e indistinguible ha dado lugar a debates sobre cómo trazar la línea entre las personas protegidas y las no protegidas y los objetos de carácter civil y los objetivos militares, y sobre si la categorización binaria inherente al principio de distinción sigue siendo adecuada en los campos de batalla modernos y en las situaciones de combate altamente dinámicas.

Distinguir a las personas protegidas contra ataques de directos de las personas que pueden ser objeto de ataques

En ocasiones, la difuminación de las líneas de distinción ha inducido a algunos autores a favorecer ciertas interpretaciones relativamente indulgentes de los criterios jurídicos que determinan la pérdida de protección contra ataques directos. Dicho de manera sencilla, en respuesta a la creciente dificultad de distinguir entre combatientes y personas protegidas en la práctica, quienes defienden esta opinión sugieren ampliar la categoría jurídica de las personas que pueden ser objeto de ataques legítimos. En general, esta línea argumental suele basarse en la premisa de que el campo de batalla es cada vez más peligroso para los soldados que operan en él y que, por ende, debe ampliarse su margen de discreción con respecto al uso de la fuerza letal. Esta tendencia se refleja en el debate contemporáneo sobre la interpretación de la noción de la “participación directa en las hostilidades” —una actividad que priva temporalmente a los civiles de su protección contra ataques directos— y, en particular, la aceptación de interpretaciones relativamente generosas de esta noción y de su ámbito temporal⁵⁶. Por ejemplo, la suposición de que los denominados “escudos humanos” voluntarios participan directamente en las hostilidades *per se* y que por esta razón pierden la protección contra los ataques directos, así como la sugerencia de que, en caso de duda, se debe presumir que una actividad “cuestionable” equivale a la “participación directa en las hostilidades”, son sintomáticas de esta tendencia⁵⁷.

Siguiendo esta línea de pensamiento, se ha propuesto ampliar la definición de la pertenencia a grupos armados organizados⁵⁸. Los miembros de grupos armados organizados dejan de ser civiles y por ende pierden la protección contra los

56 Para un análisis detallado, véanse los artículos publicados en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42, n.º 3, 2010, disponible en: <http://www.law.nyu.edu/journals/jilp/issues/jilpvolume42/index.htm> (consultado el 22 de marzo de 2011).

57 M. N. Schmitt, nota 4 *supra*, p. 737 y nota a pie de página 123, donde se cita a Michael N. Schmitt, “Direct participation in hostilities’ and 21st century armed conflict”, en Horst Fischer *et al.* (eds.), *Crisis Management and Humanitarian Protection: Festschrift für Dieter Fleck*, Berlín, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 509. El autor postula que “las zonas grises se deben interpretar de manera liberal, esto es, en favor de la determinación de la participación directa”. [traducción del CICR]

58 K. Watkin, nota 4 *supra*, p. 691.

ataques directos mientras dure su pertenencia⁵⁹. Cesan de beneficiarse de la denominada “puerta giratoria” de la protección civil, lo que significa que —a diferencia de los civiles— no recuperan automáticamente su protección contra ataques directos en cuanto dejan de participar directamente en las hostilidades sino que, como combatientes, pueden ser atacados directamente en cualquier momento según los mismos principios que se aplican a los miembros de las fuerzas armadas, es decir, independientemente de su participación directa efectiva en las hostilidades en el momento del ataque. Sin embargo, puede ser extremadamente difícil identificar a los miembros de un grupo armado organizado. La situación en Afganistán demuestra a las claras las dificultades con que se tropieza al intentar distinguir entre un civil pacífico y un combatiente de la oposición armada o un civil que participa directamente en las hostilidades⁶⁰. El hecho de portar armas no puede tomarse, por sí solo, como signo de participación directa en las hostilidades y menos aún como signo de pertenencia a un grupo armado organizado, porque los civiles afganos tradicionalmente tienen armas en sus hogares para protegerse a sí mismos y a sus familiares⁶¹. Además, los informes indican que la recopilación de inteligencia se hace más complicada debido a que los informantes afganos a veces engañan a las fuerzas militares internacionales para hacer que maten a rivales personales en vez de a miembros de alto rango de la oposición armada⁶². Obviamente, si la pertenencia a un grupo armado organizado fuera a determinarse meramente en base al apoyo de una persona a ese grupo o su simpatía por él —por ejemplo, la provisión de apoyo logístico no relacionada con las operaciones militares sino motivada por

59 En los conflictos armados no internacionales, el enfoque de la pertenencia al grupo armado tiene sus detractores: v., por ejemplo, Noam Lubell, *Extraterritorial Use of Force Against Non-state Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 148–155. En su estudio sobre la participación directa, el CICR adoptó un enfoque de la pertenencia basado en la función continua de combate. V. CICR, *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario*, CICR, diciembre de 2010. Puede consultarse en: http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0990.pdf.

60 Téngase en cuenta que la categoría de los civiles también abarca a los talibanes que no desempeñan la función continua de combate y que no participan directamente en las hostilidades. Al menos durante el período que media entre el 11 de septiembre de 2001 y el 1º de mayo de 2003, las reglas de enfrentamiento de la Operación Libertad Duradera no declararon la existencia de una fuerza hostil. En cambio, se basaron en la noción de “amenaza probable e identificable” y en la identificación positiva, lo que causaba confusión entre las tropas. Las fuerzas habían sido entrenadas para el habitual enfoque de tres niveles, que incluye la declaración de fuerzas hostiles (que pueden ser atacadas en cualquier momento), la determinación de la participación directa en las hostilidades y, en situaciones no relacionadas con las hostilidades, la incorporación del concepto de defensa propia. V. Centro de Derecho y Operaciones Militares, nota 54 *supra*, pp. 96–103; Michael N. Schmitt, “Targeting and international humanitarian law in Afghanistan”, en M. N. Schmitt, nota 5 *supra*, p. 314.

61 Se estima que los civiles afganos poseen aproximadamente un millón de armas de fuego, lo que equivale a unas 4,4 armas por cada 100 personas. V. los datos compilados por GunPolicy.org, disponible en: <http://www.gunpolicy.org/firearms/region/afghanistan> (consultado el 22 de marzo de 2011).

62 V., por ejemplo, Allan Hall, “US troops ‘tricked into killing Afghan drug clan’s rival’”, en *The Telegraph*, 30 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/5079429/USTroops-tricked-into-killing-Afghan-drug-clans-rival.html> (consultado el 22 de marzo de 2011); Kim Sengupta, “Taliban factions may be using British forces to assassinate rival commanders”, en *The Independent*, 25 de julio de 2008, disponible en: <http://www.independent.co.uk/news/world/asia/taliban-factions-may-beusing-british-forces-to-assassinate-rival-commanders-876801.html> (consultado el 22 de marzo de 2011).

solidaridad tribal— la categoría de las personas no protegidas (“combatientes”) se ampliaría considerablemente. Lo que es más, esa determinación probablemente tendería a la arbitrariedad, vista la ausencia de criterios objetivamente comprobables para evaluar la afiliación de una persona a un grupo armado⁶³.

Sin embargo, existe una tendencia diametralmente opuesta, caracterizada por el rechazo de todo intento de seguir ampliando las categorías de personas que pueden ser objeto de ataques legítimos⁶⁴. Los proponentes de esta tendencia, habida cuenta de las difusas estructuras de los conflictos asimétricos (no internacionales), tienden a percibir el código binario del DIH (esto es, la distinción categórica entre combatientes por un lado y civiles protegidos por el otro) como una clasificación excesivamente rígida e inflexible⁶⁵. Algunos han llegado a afirmar que las categorías de los estatutos del DIH ya han perdido su utilidad por completo. Por ejemplo, se ha sugerido que habría que remitirse al derecho de los derechos humanos, omitiendo el principio de distinción, como el derecho aplicable también en tiempo de conflicto armado no internacional⁶⁶. En particular, las sentencias del caso *Isayeva* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), de 2005, dieron lugar a un debate sobre la posibilidad de lograr, especialmente en los conflictos armados no internacionales, un nivel de protección más alto, pero aún realista, mediante la aplicación (exclusiva o preferencial) del derecho de los derechos humanos (DDH)⁶⁷.

Dejando de lado la cuestión de si el derecho internacional de los derechos humanos es vinculante para los grupos armados y el problema de la aplicación extraterritorial del DDH que se plantea cada vez que terceros Estados intervienen en un conflicto armado no internacional, como el de Afganistán (nótese que no se cuestiona el hecho de que el DIH es vinculante para los grupos armados y que se aplica extraterritorialmente en caso de un conflicto armado internacional o de un conflicto armado no internacional internacionalizado), en lo que respecta a la conducción de las hostilidades, el mayor recurso al DDH en lugar del DIH marcaría un cambio de paradigma que, al menos por el momento, no cuenta con mucho apoyo en la práctica

63 Para un análisis detallado de este debate, v. Nils Melzer, “Keeping the balance between military necessity and humanity: a response to four critiques of the ICRC’s *Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities*”, en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42, n.º 3, 2010, p. 831.

64 V. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Philip Alston, *Addendum: estudio sobre asesinatos selectivos*, documento A/HRC/14/24/Add. 6 de la ONU, 28 de mayo de 2010, párr. 65. V. también Derek Jinks, “Protective parity and the laws of war”, en *Notre Dame Law Review*, vol. 79, 2004, pp. 1524–1528.

65 Rosa Ehrenreich Brooks, “War everywhere: rights, national security law, and the law of armed conflict in the age of terror”, en *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 153, 2004, pp. 675 y 757: “It would be far better to make combatant status a purely functional question, one that hinges not on technicalities, but on the degree to which a person is directly, actively, and primarily involved in knowingly or intentionally planning or carrying out acts of violence”; Larry May, “Killing naked soldiers: distinguishing between combatants and noncombatants”, en *Ethics and International Affairs*, vol. 19, n.º 3, 2005, p. 39.

66 V. William Abresch, “A human rights law of internal armed conflict: the European Court of Human Rights in Chechnya”, en *The European Journal of International Law*, vol. 16, n.º 4, 2005, pp. 758–760 y 767.

67 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), *Isayeva, Yusupova and Bazayeva v. Russia*, TEDH, Solicitud n.º 57947–49/00 (24 de febrero de 2005); *Isayeva v. Russia*, TEDH, Solicitud n.º 57950/00 (24 de febrero de 2005).

de los Estados. A diferencia del DIH, el DDH permitiría el uso de la fuerza potencialmente letal sólo en respuesta a una amenaza inminente y suficientemente grave. En particular, el DDH exige tomar en cuenta las circunstancias concretas de la situación, independientemente de la distinción binaria entre combatientes que pueden ser objeto de ataque y civiles protegidos⁶⁸. La fuerza que se emplea debe ser proporcional a la amenaza grave que se plantea⁶⁹. Esta norma ofrece un nivel de protección más elevado. Lo que es más importante, establece que la fuerza debe ser proporcional a la amenaza y que su uso debe evaluarse en cada caso específico. Sin embargo, en la práctica, se sigue considerando en forma generalizada que esta norma es inadecuada para el campo de batalla, que su aplicación conlleva riesgos y que, por ende, no es realista. Por ende, postulamos que, en Afganistán, el principio de distinción, pese a sus deficiencias inherentes en situaciones de conflicto asimétrico, no ha sido cuestionado como precepto fundamental del orden jurídico humanitario, aunque algunos autores hayan propuesto interpretaciones relativamente indulgentes. Consecuentemente, las categorías del DIH que establecen quiénes pueden ser objeto de ataques legítimos siguen siendo fundamentales para los Estados que operan en conflictos armados asimétricos modernos, como el de Afganistán.

Ambas líneas argumentales reflejan los impulsos diametralmente opuestos sobre los que se basa el DIH: la necesidad militar y la humanidad. El primer razonamiento, que favorece no sólo el mantenimiento de las categorías del DIH basadas en la distinción binaria sino también, en parte, su extensión, parece ocuparse principalmente de minimizar los riesgos para los soldados en acción, a veces, al parecer, sin tener en cuenta debidamente la protección de los civiles. A la inversa, la segunda opinión, si bien pretende, correctamente, mejorar la protección de la población civil —como ya se ha dicho, los civiles siguen siendo las partes más afectadas en los conflictos armados modernos— a veces parece omitir las realidades en las que operan las tropas. Obviamente, un camino intermedio nos permitiría alcanzar un equilibrio más sutil entre los impulsos de la necesidad militar y la humanidad sin atribuir un predominio categórico a ninguno de los dos. Teóricamente, ese camino intermedio podría lograrse flexibilizando las normas jurídicas humanitarias para aumentar la protección, o atenuando las normas de derechos humanos para aumentar la permisividad, que es lo que parece hacer el TEDH en el caso *Isayeva*, o combinando los elementos de ambos regímenes jurídicos⁷⁰.

68 En su informe de país sobre Colombia (1999), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacó que, de conformidad con el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), el uso de la fuerza letal en operaciones de mantenimiento del orden público no puede basarse legalmente en la mera sospecha ni en criterios colectivos, como la pertenencia a un grupo. Según el informe, la policía no está autorizada “a privar a las personas de sus vidas por pertenecer a un “grupo marginal” o porque la persona sea sospechosa de estar involucrada en un ilícito. La Policía tampoco puede usar automáticamente sus armas de fuego para impedir la comisión de un delito o en un caso de autodefensa. El uso de estas armas sólo es permitido si cumple con los principios de necesidad y proporcionalidad”; CIDH, Informe Colombia 1999, capítulo IV, párr. 213.

69 Además, la justificación de los denominados daños colaterales, que no es ilegal *per se* en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, sería mucho más difícil de establecer en el marco del DIH.

70 V. también Francisco Forrest Martin, “Using international human rights law for establishing a unified use of force rule in the law of armed conflict”, en *Saskatchewan Law Review*, vol. 64, 2001, pp. 347–396.

La *Guía para interpretar la noción de participación directa en las hostilidades según el derecho internacional humanitario* del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también sigue un camino intermedio, basado en la interpretación del derecho vigente. Por un lado, en la *Guía* se reconfirma la aplicación del principio de distinción en los conflictos armados modernos y se aclara su aplicación. Sobre todo con respecto a los conflictos armados no internacionales, el grupo de personas (“combatientes”) que no son civiles y que pueden ser objeto de ataques lícitos se define de manera funcional, por referencia a su “función continua de combate”⁷¹. Por el otro, la *Guía* reitera una limitación importante en relación con el uso de la fuerza contra las personas que no están protegidas contra ataques directos. El tipo y el grado de fuerza permisible contra esas personas no deben exceder lo que es realmente necesario para lograr un objetivo militar legítimo en las circunstancias del caso⁷². Se ha expresado la preocupación de que esta norma impone un “paradigma del mantenimiento del orden público” excesivamente restrictivo cuyo objetivo es someter las operaciones militares en tiempo de guerra a un continuo del uso de la fuerza, comenzando por la acción menos dañina antes de recurrir al “daño grave” al atacar a un combatiente enemigo o a un civil que participa directamente en las hostilidades, y se ha señalado que esa práctica es poco realista⁷³. Sin embargo, al optar entre medios o métodos igualmente eficaces, la obligación de emplear el menos dañino no equivale a extender el “paradigma del mantenimiento del orden público” ni, en otras palabras, a aplicar el principio de proporcionalidad de los derechos humanos a los combatientes en un conflicto armado. El principio de distinción trae implícita la prescripción de que, durante un conflicto armado, el “valor” relativo inherente a la puesta fuera de combate de combatientes enemigos o de civiles que participan directamente en las hostilidades prevalece sobre el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la libertad de esas personas. Gracias a esta consideración, los soldados quedan eximidos de la obligación de elaborar, en medio de la batalla, intrincados juicios sobre el equilibrio entre valores. En contraste, la restricción relativa a la necesidad —sin que interfiera con este juicio de valor— meramente implica que no hay una flexibilización categórica de la evaluación (puramente fáctica y basada en las circunstancias de cada situación) de si, en una situación determinada, se pueden emplear medidas menos dañinas pero igualmente eficaces⁷⁴. Si es posible poner fuera de combate a un enemigo mediante su captura, no se lo debe matar. Lógicamente, en la línea de frente, la captura es, casi siempre, imposible sin que las tropas propias corran riesgos considerables,

71 CICR, nota 59 *supra*, pág. 19.

72 *Ibíd.*, pp. 81-82.

73 W. Hays Parks, “Part IX of the ICRC “Direct Participation in Hostilities” study: no mandate, no expertise, and legally incorrect”, en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 42, n.º 3, 2010, p. 815.

74 V. Departamento de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, *Air Force Pamphlet (AFP 110-31)*, *International Law: The Conduct of Armed Conflict and Air Operations*, Actividades del Auditor General, 19 de noviembre de 1976, párr. 1-3(1), pp. 1-5, que señala lo siguiente: “Los conflictos armados se han de librar... dentro de los límites de las prohibiciones del derecho internacional, en particular las restricciones inherentes al principio de necesidad”. [Traducción del CICR]

mientras que en otras situaciones —por ejemplo, en el contexto de los registros de viviendas⁷⁵ o bloqueos de carreteras— este riesgo suele reducirse a un nivel en el cual se torna obligatoria la captura en lugar de la muerte. La prescripción de la *Guía* de que la fuerza no debe “exceder lo que es realmente necesario para lograr un objetivo militar legítimo en las circunstancias del caso” es suficientemente flexible para permitir su aplicación a estos diferentes escenarios⁷⁶.

Distinción entre objetivos militares y objetos de carácter civil: el problema del “doble uso”

La aplicación del principio de distinción plantea desafíos que se relacionan no sólo con las personas sino también con los objetos. Desde luego, el debate sobre la definición y la identificación de los objetivos militares no es nuevo. Existía tiempo antes de que se acuñara y popularizara el término “guerra asimétrica”. Sin embargo, debido al desplazamiento de las hostilidades hacia las proximidades de los centros de población urbanos y a las crecientes posibilidades de utilizar objetos de carácter civil para efectuar una contribución eficaz a la acción militar, esta problemática aflora cada vez con más fuerza. Se debate intensamente acerca de cuáles objetos constituyen objetivos militares legítimos, particularmente en relación con los denominados objetos de “doble uso” y de sostenimiento de la guerra⁷⁷. En términos generales, no se cuestiona el hecho de que las redes eléctricas, las instalaciones industriales y de comunicaciones, las redes informáticas y de telefonía móvil, los sistemas de transporte y otras infraestructuras, entre las que se cuentan los aeropuertos y los ferrocarriles — todos los cuales desempeñan funciones básicamente civiles— pueden transformarse en objetivos militares lícitos si cumplen las condiciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 52 del Protocolo adicional I, lo cual también refleja el DIH consuetudinario aplicable en los conflictos armados no internacionales⁷⁸. De hecho, todos los objetos de carácter civil pueden teóricamente convertirse en objetivos militares, siempre que satisfagan de manera acumulativa los criterios respectivos. Por ejemplo, hasta los sitios religiosos, las escuelas o los establecimientos de salud pueden transformarse temporalmente en objetivos militares: 1) si contribuyen de manera efectiva a la acción militar porque son utilizados como posición de disparo o para detonar artefactos explosivos improvisados, o se usan como refugio; y 2) si su destrucción total o parcial ofrece una ventaja militar definida. El término “objeto de doble uso” es la denominación coloquial, no jurídica, que se da a los objetos de carácter civil que sirven para fines tanto militares como civiles. Así pues, en lo que respecta a estos

75 Para consultar estadísticas sobre víctimas civiles, v. Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), *Annual Report 2010: Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kabul, marzo de 2011, p. 29.

76 CICR, nota 59 *supra*, p. 85.

77 W. Hays Parks, “Asymmetries and the identification of legitimate military objectives”, en W. Heintschel von Heinegg y V. Epping, nota 30 *supra*, pp. 65–116.

78 Si bien la interpretación del artículo 52 del Protocolo adicional I es objeto de debate, el texto en sí no lo es, ni se cuestiona que la definición tenga categoría de derecho consuetudinario: v. J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, Norma 8.

denominados objetos de “doble uso”, no se trata de si tales objetos pueden, teóricamente, transformarse en objetivos militares, sino en qué circunstancias (y durante cuánto tiempo) el atacante puede concluir que son objetivos militares legítimos.

En términos amplios, el debate se centra en si un objeto puede adquirir la condición de objetivo militar legítimo exclusivamente en función de las ventajas militares reales o también en función de las potenciales⁷⁹. Evidentemente, si un denominado “objeto de doble uso” es utilizado en forma visible para contribuir eficazmente a la acción militar, su clasificación jurídica no plantea problema alguno. Sin embargo, si no es utilizado de esa manera, la determinación del estatuto del objeto se basará en su naturaleza, su finalidad o su ubicación. Esta determinación es problemática, porque la distinción entre los criterios de naturaleza y finalidad es algo ambigua. El criterio de la finalidad es problemático porque es difícil determinar en qué punto resulta suficientemente claro o razonable presumir que la finalidad de un objeto es contribuir eficazmente a la acción militar. Es ambiguo porque no está del todo claro si el criterio pretende definir la finalidad inherente de un objeto —lo cual parecería relacionarse con el diseño o una característica intrínseca del objeto, y por ende tornaría redundante la distinción entre “naturaleza” y “finalidad” establecida en el párrafo 2 del artículo 52 del Protocolo adicional I— o la finalidad que una persona atribuye (individualmente) a ese objeto. En el Comentario del CICR, se alude al “uso futuro previsto” de un objeto, aparentemente invocando la interpretación mencionada en segundo término⁸⁰. El criterio de la naturaleza es problemático porque, si se aplica a los objetos de “doble uso”, haría de estos objetos, de manera categórica y automática, objetivos militares legítimos independientemente de su uso o finalidad reales. Evidentemente, esto tornaría redundante la propia idea del “doble uso”, porque esos objetos constituirían categóricamente objetivos militares⁸¹. En efecto, algunos autores postulan que, por ejemplo, los puentes y las vías de los ferrocarriles deberían considerarse objetivos militares por su propia naturaleza⁸². Siguiendo la misma línea de pensamiento, el comentario sobre el *Air and Missile Warfare Manual* recientemente publicado por HPCR hace referencia a una opinión expresada durante el proceso de redacción de ese manual, según la cual los objetivos militares, por su naturaleza, deben dividirse en dos subgrupos: los “objetivos militares por naturaleza en todas las circunstancias” y los “objetivos militares por naturaleza sólo a la luz de las circunstancias vigentes en el momento”⁸³. El CICR manifestó su enérgico desacuerdo con esta interpretación,

79 Françoise J. Hampson, “Proportionality and necessity in the Gulf conflict”, en *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 86, 1992, pp. 45 y 49; Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 93; Michael Bothe, “The protection of the civilian population and NATO bombing on Yugoslavia: comments on a report to the prosecutor of the ICTY”, en *European Journal of International Law*, vol. 12, n.º 3, 2001, p. 534.

80 Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Martinus Nijhoff, Ginebra, 1987, párr. 2022.

81 Programa de Política Humanitaria e Investigaciones sobre Conflictos (HPCR, por sus siglas en inglés), Universidad de Harvard, *Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Comentario, 2009, p. 109, disponible en: <http://www.ihlresearch.org/amw/manual/> (consultado el 22 de marzo de 2011).

82 Y. Dinstein, nota 79 *supra*, p. 93.

83 HPCR, nota 81 *supra*, p. 109.

argumentando que, por definición, el criterio de la naturaleza se refiere a atributos intrínsecos que son permanentes. Por lo tanto, para el CICR, no puede haber subgrupos de “objetivos militares por naturaleza” temporales⁸⁴.

Nuevamente, la sugerencia de ampliar las interpretaciones de la definición de los objetivos militares refleja los intentos de remediar las dificultades prácticas que se presentan a la hora de identificar los objetivos militares legítimos mediante la expansión de los conceptos jurídicos correspondientes. Evidentemente, el “criterio basado en la naturaleza” es mucho más categórico y abstracto, en tanto que el criterio basado en el uso real de un objeto es más flexible y específico de cada caso; esto es, toma en cuenta el empleo efectivo de un objeto determinado en el momento del ataque. A la inversa, el criterio basado en la naturaleza del objeto denota sus características intrínsecas. Por su diseño, el objeto debe poseer un atributo inherente que, *eo ipso* e independientemente de su empleo real, contribuya eficazmente a la acción militar⁸⁵. Así pues, la concepción de una categoría de “objetivos militares por naturaleza temporales” o, en otras palabras “objetivos militares por naturaleza... a la luz de las circunstancias vigentes en el momento” parecería irreconciliable con lo que comúnmente se entiende por “criterio basado en la naturaleza”. Aun así, hasta ahora, sigue habiendo cierta ambigüedad con respecto a cuáles características intrínsecas serían importantes en este sentido. Tradicionalmente, la categoría de objetos que se consideran objetivos militares por naturaleza se ha interpretado de manera relativamente restrictiva, entendiéndose que abarcaba, por ejemplo, los tanques, las fortificaciones militares fijas, los sistemas de armamento, los aviones militares y los almacenes de armas y municiones. Si fuera a considerarse que los puentes y las vías ferroviarias —objetos que, de ordinario y en la abrumadora mayoría de los casos, se emplean con fines civiles— poseen características intrínsecas que hacen de ellos objetivos militares permanentes por naturaleza, independientemente de su uso real, los restantes criterios contenidos en el párrafo 2 del artículo 52 del Protocolo adicional I (esto es, ubicación, finalidad y uso) serían mayormente redundantes. En términos sencillos, si se considerara que un puente posee características militares intrínsecas, podría decirse que casi todos los objetos son objetivos militares por naturaleza. No era ésta la intención de los redactores del párrafo 2 del artículo 52 del Protocolo adicional I, ni se condice con la interpretación tradicional del criterio basado en la “naturaleza”; además, en definitiva, esa interpretación socavaría el principio de distinción. Así pues, los denominados objetos de “doble uso” en particular, dado que no son por naturaleza objetos militares, pueden atacarse únicamente cuando realmente contribuyen con eficacia a la acción militar de la parte⁸⁶.

84 Ibid., p. 109, nota 261.

85 Y. Dinstein, nota 79 *supra*, p. 88.

86 Con respecto a los objetos de uso doble, en el informe del Fiscal del TPIY se subrayó que los criterios enunciados en el artículo 52 del Protocolo adicional I deben satisfacerse en cada caso individual y que “[una] etiqueta general es insuficiente”. “Informe final al Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia elaborado por el Comité creado para examinar la campaña de bombardeos de la OTAN contra la República Federativa de Yugoslavia”, 8 de junio de 2000, pp. 47 y 55, disponible en: http://www.icty.org/x/file/About/OTP/otp_report_nato_bombing_en.pdf (consultado el 22 de marzo de 2011) (en adelante, “Informe final al Fiscal”).

En consecuencia, la ley que define cuándo los objetos constituyen un objetivo militar legítimo al parecer no ha sido directamente impugnada ni modificada⁸⁷, tal vez porque en la norma pertinente se reconoce que todos los objetos de carácter civil pueden, temporalmente, transformarse en objetivos militares en las circunstancias descritas en los párrafos anteriores.

El principio humanitario de la proporcionalidad⁸⁸

En vista de la difuminación de las líneas de distinción en los conflictos armados asimétricos, es cada vez más importante y a menudo cada vez más difícil evaluar detenidamente la proporcionalidad de un ataque. En la práctica, la aplicación del principio humanitario de la proporcionalidad exige la prueba que se describe a continuación. En primer lugar, debe realizarse una evaluación fáctica a fin de determinar si cabe prever que un ataque planificado contra un objetivo militar cause incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil. En segundo lugar, se debe determinar qué “ventaja militar concreta y directa” se puede esperar del ataque. Si cabe prever que el ataque cause víctimas y/o daños a objetos de carácter civil, el comandante militar que decide el ataque, en un tercer paso, debe determinar, por un lado, el valor de la ventaja militar prevista y, por otro, el valor atribuido a los daños civiles. El paso final es la toma de una decisión equilibrada, que entraña un juicio acerca de cuál valor prevalece sobre el otro⁸⁹. Pese al hecho de que el DIH persigue el propósito general de limitar, en la medida posible, las víctimas civiles y los daños a bienes de carácter civil, no prescribe un límite absoluto en relación con los “daños colaterales”. Por ende, una ventaja militar muy considerable podría justificar los daños significativos a objetos de carácter civil e incluso las víctimas civiles, esto es, daños extensos en comparación con los “daños colaterales” excesivos⁹⁰.

Factores que se deben considerar en la evaluación de la proporcionalidad

Las deficiencias del principio humanitario de la proporcionalidad son bien conocidas. La principal dificultad reside en equilibrar factores tan desiguales como

87 En la aplicación del fuego conjunto en Afganistán, por ejemplo, antes de autorizar un ataque es necesario tomar en cuenta varios factores; en particular, se ha de evaluar si el objetivo contribuye eficazmente a la acción militar del enemigo y si su destrucción ofrece una ventaja militar definida (esto es, si constituye un objetivo militar). Guía para la aplicación de fuego conjunto, Anexo B de HQ ISAF SOP, fechado 06, extracto presentado en el Taller sobre Reglas de Enfrentamiento, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, 13 a 17 de septiembre de 2010. Según la publicación conjunta 3-09, *Doctrine for Joint Fire Support*, del 12 de mayo de 1998, p. I-1, el fuego conjunto es “el fuego producido durante el empleo de fuerzas de dos o más componentes en una acción coordinada con un objetivo común”.

88 Con respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad en los conflictos armados no internacionales, v. J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, Norma 14, p. 53.

89 Asbjørn Eide, “The laws of war and human rights: differences and convergences”, en Christophe Swinarski (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honor of Jean Pictet*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1984, p. 681.

90 Cabe destacar que en el Comentario del CICR se rechaza este argumento, porque el hecho de causar pérdidas y daños civiles muy elevados sería contrario a las normas fundamentales del Protocolo. V. Y. Sandoz *et al.*, nota 80 *supra*, párr. 1980.

la vida de los civiles y los daños a personas civiles y objetos de carácter civil, y la ventaja militar prevista. No obstante, sigue habiendo un consenso generalizado con respecto al hecho de que, en tiempo de conflicto armado, sencillamente no hay una alternativa mejor e igualmente realista⁹¹. Si bien esta idea puede ser cierta, también debería quedar en claro que los detalles del principio de proporcionalidad y su aplicación en la práctica podrían elaborarse de una manera más concreta que hasta ahora. En este sentido, en el “Informe final al Fiscal del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia elaborado por el Comité creado para examinar la campaña de bombardeos de la OTAN contra la República Federativa de Yugoslavia” se planteó una serie de instructivas preguntas pertinentes a la aplicación del principio humanitario de la proporcionalidad. En el Informe se formulaban las siguientes preguntas, entre otras: “a) ¿Cuáles son los valores relativos que se atribuyen a la ventaja militar obtenida y al daño a los no combatientes o a los objetos de carácter civil? b) ¿Qué se incluye o excluye al calcular el total? c) ¿Qué norma se aplica para medir el tiempo o el espacio?”⁹². El informe se publicó el 13 de junio de 2000, pero incluso diez años después, las preguntas planteadas sobre el principio de proporcionalidad siguen siendo tan pertinentes como en ese entonces.

Las respuestas que el DIH ofrece a estas preguntas son relativamente abstractas. Como ya se ha dicho, el comandante militar que adopta la decisión sobre el ataque debe determinar el valor relativo que se atribuye a la ventaja militar, contra el valor que se atribuye al daño previsto para el lado civil. Las directrices normativas relacionadas con el margen de discreción en la identificación de la ventaja militar y su valor relativo son un tanto débiles. Los adjetivos “concreta” y “directa” en el párrafo 5(b) del artículo 51 del Protocolo adicional I limitan las ventajas que se han de tener en cuenta a las ventajas finitas, a fin de prevenir la inclusión de consideraciones abstractas tales como el objetivo global de ganar la guerra, el cual, siendo el objetivo militar más elevado, anularía *per se* todos los intereses civiles. Pero, parece aceptarse en general que la ventaja militar no debe, ni necesaria ni exclusivamente, derivarse de la destrucción del objeto específico del ataque y que la ventaja militar puede evaluarse tomando en cuenta el panorama operacional más amplio⁹³. Basándose en el párrafo 2(b)(iv) del artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, algunos autores favorecen la consideración de la ventaja militar global que se espera de un ataque como cuestión de derecho general⁹⁴. La ventaja militar global abarcaría las ventajas militares derivadas de acontecimientos temporal y geográficamente distantes. En este contexto, cabe destacar que, durante

91 Y. Dinstein, nota 79 *supra*, p. 122.

92 “Informe final al Fiscal”, nota 86 *supra*, párr. 49.

93 Casi todos los Estados miembros de la OTAN que han ratificado el Protocolo adicional I (como así también otros Estados, cuando firmaron o ratificaron el Protocolo) formularon declaraciones idénticas según las cuales la “ventaja militar” ha de entenderse como la ventaja que se espera del ataque considerado en su totalidad, no sólo de partes aisladas o particulares del ataque.

94 Y. Dinstein, nota 79 *supra*, p. 123; William J. Fenrick, “The rule of proportionality and Protocol I in conventional warfare”, en *Military Law Review*, vol. 98, 1982, pp. 111–112; Ian Henderson, *The Contemporary Law of Targeting: Military Objectives, Proportionality and Precautions in Attack under Additional Protocol I*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2009, p. 200 (“la evaluación puede incluir una ventaja militar que sólo se materializará en el futuro”).

la Conferencia de Roma, el CICR declaró que la inserción del término “global” en la definición del crimen no podía interpretarse como una modificación del derecho vigente⁹⁵.

Uno de los corolarios que se desprenden del debate sobre el alcance de la ventaja militar es la medida en que se han de tener en cuenta los daños civiles indirectos derivados de un ataque. Las opiniones exhiben amplias divergencias. Las posiciones moderadas no excluyen la consideración de los daños civiles indirectos, pero intentan determinar dónde trazar la línea entre los daños indirectos que pueden ser tenidos en cuenta y los que no deben serlo⁹⁶. Los textos del párrafo 5(b) del artículo 51 y del párrafo 2(b) del artículo 57 del Protocolo adicional I parecen sugerir que el concepto de las víctimas y los daños civiles previstos ha de interpretarse, como mínimo, con la misma amplitud que la noción de la ventaja militar. De otro modo, la evaluación de la proporcionalidad se distorsionaría de entrada en favor de las consideraciones militares. Además, estos dos artículos exigen, en forma explícita, que la ventaja militar esperada sea “concreta” y “directa”, pero no se han añadido esas limitaciones a los daños civiles incidentales previstos. El término “incidental” es, sin duda, más amplio que los adjetivos “concreto” y “directo”. Del mismo modo, parecería que la concepción de lo que “se puede esperar” de un ataque (pérdida incidental de vidas civiles, lesiones a personas civiles, daños a objetos de carácter civil o una combinación de estos daños) es más amplio de lo que realmente “se espera” (ventaja militar). Así pues, en consonancia con el principio fundamental de que la población civil goza de protección global contra daños causados no sólo por los ataques sino por las operaciones militares en general, en el contexto de la evaluación de la proporcionalidad se deben tener en cuenta las repercusiones de largo plazo previsibles para la población civil.

En el contexto del conflicto armado en Afganistán, Estados Unidos, en particular, parece haber elaborado un complicado conjunto de normas para la selección anticipada de objetivos (ataques deliberados), teniendo en cuenta los objetivos de las operaciones de contrainsurgencia⁹⁷. Antes de un ataque, el objetivo debe ser identificado (identificación positiva)⁹⁸ y autorizado de conformidad con las normas de enfrentamiento vigentes⁹⁹. El denominado sistema CARVER (criticidad,

95 Documento A/CONF.183/INF/10 – Comité Internacional de la Cruz Roja, Declaración del 8 de julio de 1998 relacionada con el documento de debate contenido en el documento A/CONF.183/C.1/L.53, en *Acta final de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, Roma, 15 de junio a 17 de julio de 1998*, Actas oficiales, vol. III: Informes y otros documentos, p. 225, punto 2.

96 I. Henderson, nota 94 *supra*, p. 208.

97 Para una descripción detallada del proceso de selección de objetivos en las operaciones de contrainsurgencia en general y en Afganistán en particular, v. M. N. Schmitt, nota 60 *supra*, pp. 309–326. V. también la descripción de la Metodología del ciclo de selección conjunta de objetivos y estimación de daños colaterales, adjunta a: Tribunal de Distrito de Estados Unidos para el Distrito de Columbia, *Nasser Al-Aulaqi v. Barack H. Obama, et al.*, Declaración de Jonathan Manes, n.º 10-cv-1469 (JDB), 8 octubre de 2010.

98 La identificación positiva es “la certeza razonable de que el objetivo propuesto es un objetivo militar legítimo”. Centro de Derecho y Operaciones Militares, nota 54 *supra*, p. 96.

99 *Ibid.*, p. 103. Cabe destacar que, si bien las normas de enfrentamiento deben mantenerse dentro de los límites del DIH, esto es, sólo pueden permitir los ataques contra objetivos militares, pueden imponer mayores restricciones a la selección de objetivos por razones políticas u operacionales.

accesibilidad, recuperabilidad, vulnerabilidad, efectos y posibilidad de reconocimiento) establece los factores que ayudan a evaluar y seleccionar los objetivos. Se atribuye a los factores un valor numérico que representa la conveniencia de atacar el objetivo; a continuación, los factores se ingresan en una matriz de decisión¹⁰⁰. Antes de autorizar el ataque deliberado a un objetivo, se ha de realizar una estimación de daños colaterales¹⁰¹ mediante una compleja metodología que incluye “modelados asistidos por ordenador, análisis de inteligencia, estudios de armamento y examen humano para evaluar los daños colaterales probables y determinar el nivel de aprobación necesario para un ataque planificado con anticipación”¹⁰². Los otros detalles de la metodología de estimación de daños colaterales aplicada en Afganistán siguen siendo confidenciales. Sin embargo, al parecer las tecnologías modernas permiten calcular el probable impacto de un ataque aéreo contra edificios y otros objetos situados en los alrededores del objetivo. Luego, los efectos pueden mostrarse mediante una elipse en una imagen de vigilancia, en la cual el grado del daño esperado se indica con códigos de color¹⁰³.

La norma del “comandante militar razonable”

Es difícil analizar el juicio de valor inherente al análisis de proporcionalidad. Persiste la controversia acerca de si este juicio se ha de evaluar sobre la base de una norma subjetiva u objetiva. En el “Informe final al Fiscal” del TPIY se puso de relieve que la atribución de valores relativos en la ecuación de proporcionalidad “podía diferir en función de los antecedentes y valores del encargado de adoptar la decisión” y que, en consecuencia, era improbable que “un abogado en derechos humanos y un comandante con experiencia de combate” o “comandantes militares con diferentes antecedentes doctrinarios y distintos niveles de experiencia de combate” “asignaran los mismos valores relativos a la ventaja militar” y a los daños

100 Inicialmente, el sistema CARVER se elaboró como una metodología de análisis de objetivos para las Fuerzas de Operaciones Especiales de EE.UU. Se utiliza para evaluar la validez y los requisitos de las misiones a través de todo el ciclo de selección de objetivos y planificación de misiones, y ayuda a seleccionar los mejores objetivos. La definición de los factores puede consultarse en *Joint Pub 3-05.5, Joint Special Operations Targeting and Mission Planning Procedures*, 1993, p. II-8 y glosario. V. también US Field Manual FM 34-36, *Special Operations Forces Intelligence and Electronic Warfare Operations*, Departamento del Ejército, 1991, Apéndice D, reemplazado por FM 3-05.102, *Army Special Operations Forces Intelligence*, Departamento del Ejército, 2001, párr. 2–68. En el Taller sobre Reglas de Enfrentamiento del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, 13 a 17 de septiembre de 2010, se presentó un ejemplo de una herramienta CARVER modificada.

101 Extracto del plan OPLAN 30302 del Comando Brunssum de las Fuerzas Conjuntas, presentado en el Taller sobre Reglas de Enfrentamiento del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, 13 a 17 de septiembre de 2010. En situaciones de defensa propia, no es obligatorio aplicar la metodología formal de la estimación de daños colaterales, pero sí se requiere observar los principios de proporcionalidad y de necesidad. V. Centro de Derecho y Operaciones Militares, nota 54 *supra*, p. 104.

102 M. N. Schmitt, nota 60 *supra*, p. 311.

103 V., por ejemplo, Fiscal General de la Corte Federal de Justicia, Einstellungsvermerk, 3BJs 6/10-4, Karlsruhe, 16 de abril de 2010, p. 22, disponible en: <http://www.generalbundesanwalt.de/docs/einstellungsvermerk20100416offen.pdf> (consultado el 22 de marzo de 2011).

previstos¹⁰⁴. Es a la luz de este juicio de valor (y no, como podría sospecharse, a la luz del hecho de que, en los teatros de operaciones de los conflictos, el entorno puede no prestarse a evaluaciones fácticas rigurosas), que tanto el informe como la Sala de Apelaciones en el caso *Kupreskic* concluyeron que existen zonas grises entre “la legalidad indiscutible y la ilegalidad, en las cuales aún no es posible determinar si efectivamente se ha producido una violación del principio de proporcionalidad”¹⁰⁵.

En la esfera del derecho penal internacional, en la nota a pie de página 36 de los elementos de los crímenes enumerados en el párrafo 2(b)(iv) del artículo 8 del Estatuto de Roma, se explica que la “ventaja militar” se refiere a la ventaja prevista por el perpetrador, y en la nota a pie de página 37 se exige que el perpetrador haya hecho personalmente el juicio de valor requerido¹⁰⁶. Sin embargo, en el “Informe final al Fiscal” del TPIY se favorece la aplicación de una norma más objetivada, lo cual es correcto. Según el informe, la norma definitiva para decisiones con repercusiones tan amplias, como la asignación del valor relativo de una ventaja militar y el valor relativo de las pérdidas civiles anticipadas, es la del “comandante militar razonable”¹⁰⁷. En efecto, las necesidades operacionales en un conflicto armado no exigen ni justifican una norma puramente subjetiva para la adopción de decisiones. Obviamente, el DIH debe prever los cambios en las circunstancias y las innumerables incertidumbres que se presentan en un conflicto armado y, para ser realista, debe dejar un margen de discreción para los soldados que operan sobre el terreno. Sin embargo, el margen de discreción objetivo debe distinguirse de la norma pertinente para la evaluación de las decisiones individuales. Una norma objetivada para la toma de decisiones —la norma del “comandante militar razonable”— no restringe el margen de discreción de un soldado a la hora de evaluar la realidad

104 “Informe final al Fiscal”, nota 86 *supra*, párr. 50.

105 *Ibid.*, párr. 52; TPIY, *Prosecutor v. Zoran Kupreskic et al.*, IT-95-16-T, Sentencia del 14 de enero de 2000, párr. 526.

106 La nota a pie de página 37 de los elementos de los crímenes del párrafo 2(b)(iv) del artículo 8 del Estatuto de Roma contiene una excepción a los requisitos de orden mental establecidos en el párrafo 4 de la “Introducción general”, según la cual, con respecto a los elementos mentales asociados con los elementos que implican juicios de valor, como los que utilizan los términos “inhumano” o “grave”, no es necesario que el perpetrador haya realizado personalmente un juicio de valor particular, a menos que se indique lo contrario. V. Knut Dörmann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 161. La interpretación de la nota a pie de página 37 ha dado lugar a opiniones divergentes. No obstante, en general, al parecer hay un consenso en torno a la aplicación de una norma relativamente subjetiva en este sentido. Asimismo, parece haber consenso entre los Estados en que esta nota a pie de página no debería suponer la exoneración de un perpetrador temerario que conoce la ventaja militar prevista y los daños o lesiones incidentales esperados, pero que omite evaluar el posible carácter excesivo de las lesiones o daños incidentales; *ibid.*, p. 165.

107 En el párr. 50 del “Informe final al Fiscal”, nota 86 *supra*, se lee: “Aunque en los casos complicados siempre habrá lugar para la polémica, también habrá muchos casos en que los comandantes militares razonables estén de acuerdo en que los daños a los no combatientes o a los objetos civiles eran claramente desproporcionados en relación con la ventaja militar obtenida”. En el caso *Kupreskic*, el TPIY se basó en la Cláusula de Martens como referencia mínima y, sobre esta base, argumentó que las prescripciones —en este caso las de los artículos 57 y 58 del Protocolo adicional I— deben interpretarse de manera tal de limitar tanto como sea posible la facultad discrecional de atacar a beligerantes y, del mismo modo, ampliar la protección otorgada a los civiles; TPIY, *Prosecutor v. Zoran Kupreskic et al.*, nota 105 *supra*, párr. 525.

en una situación determinada, sino que simplemente asegura que esa discreción se ejerza sin arbitrariedades.

Reducción de riesgos para las fuerzas propias

En escenarios de conflicto como el de Afganistán, la cuestión de la reducción de riesgos para las fuerzas propias es especialmente pertinente para todas las partes. Los enemigos indistinguibles hacen que las operaciones en el terreno sean particularmente peligrosas. Naturalmente, una parte en un conflicto armado se inclinará a reducir los riesgos para sus fuerzas en la mayor medida posible. Sin embargo, la reducción de riesgos para las tropas puede incrementar el riesgo de causar víctimas civiles. Esto se torna particularmente evidente, por ejemplo, a la hora de optar entre el empleo de la fuerza aérea o de las fuerzas terrestres, o entre las operaciones aéreas de baja altura y de gran altura. Hace diez años el Comité creado para examinar la campaña de bombardeos de la OTAN contra la República Federativa de Yugoslavia planteó la cuestión de si la reducción de riesgos puede tomarse en cuenta como factor pertinente al realizar la evaluación de la proporcionalidad.

En términos generales, la protección y preservación de las fuerzas propias es una consideración legítima en el marco del DIH. La omisión de esos factores no sería coherente con la realidad de los conflictos armados. Por esta razón, los diferentes manuales militares modernos definen la necesidad militar como una situación que exige medidas encaminadas a derrotar al enemigo con el “mínimo gasto de tiempo, medios o personal” o un “mínimo gasto de vidas y recursos”¹⁰⁸. Sin embargo, esto no responde a la pregunta de si el marco jurídico humanitario contemporáneo deja margen para tomar en cuenta la protección de las fuerzas propias en el contexto de una evaluación de la proporcionalidad concreta, efectuada antes de un ataque específico y, en caso afirmativo, en qué medida.

El DIH excluye todos los intentos de tomar en cuenta las consideraciones generales que podrían anular la protección de la población o de las personas civiles *per se*. El párrafo 5(b) del artículo 51 del Protocolo adicional I muestra que es preciso adoptar una decisión equilibrada en cada caso particular y para todos y cada uno de los ataques. Las presunciones generales de que cualquier consideración particular (por ejemplo, la seguridad de las fuerzas propias) podría, *per se*, prevalecer sobre los intereses civiles no están permitidas. En vista de que el DIH defiende el principio general de proteger y, en todas las circunstancias, reducir al mínimo las víctimas y los daños de índole civil, no está permitido considerar ni invocar la protección de las fuerzas propias como un factor que prevalece categóricamente sobre la protección de la población civil o las vidas de personas civiles. No obstante, esto no excluye la consideración de los riesgos a la hora de planificar un ataque concreto

108 Ministerio de Defensa del Reino Unido, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2004, section 2.2; Departamento de Marina de Estados Unidos, *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations*, NWP 1-14M/MCWP 5-12-1/COMDTPUB P5800.7A, julio de 2007, párr. 5.3.1. Se ha señalado que debe entenderse que el criterio basado en el mínimo gasto de tiempo, vidas y recursos físicos se aplica no sólo a la parte atacante sino también a la parte atacada; v. Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), nota 80 *supra*, párr. 1397.

y determinar una ventaja militar concreta. En este sentido, hay que distinguir dos cuestiones: la seguridad de las fuerzas propias en general y la seguridad de las fuerzas atacantes en particular. Si “A” ataca las fuerzas terrestres de “B”, y si “B” recurre a la fuerza aérea para detener el ataque y proteger sus fuerzas terrestres, la preservación de las fuerzas terrestres de “B” es una ventaja militar que puede tenerse en cuenta adicionalmente a la ventaja militar derivada de la destrucción de las tropas de “A”. La razón de ello es que ambas ventajas (la destrucción de las tropas de “A” y la preservación de las tropas de “B”) se derivarán directamente del ataque; ninguna de las dos se materializará sino hasta después de efectuado el ataque.

Sin embargo, en términos estrictos, la mayor seguridad de las “fuerzas atacantes” no es resultado del ataque. No se materializa gracias al ataque en sí, sino a la decisión estratégica (anterior al ataque) de atacar de determinada forma (por ejemplo, mediante una operación aérea desde gran altura) en lugar de otra (por ejemplo, con las fuerzas terrestres). Si, en tal escenario, se tuviera en cuenta la seguridad de las fuerzas atacantes dentro de la ecuación de la proporcionalidad —*quid non*— el hecho de que un comandante opte por un método muy seguro y por ende ostensiblemente “ventajoso desde el punto de vista militar” (por ejemplo, el bombardeo aéreo) significaría que, en vista de la mayor ventaja militar que conlleva esta forma particular de ataque, podría justificarse un mayor número de víctimas civiles. Evidentemente, aquí el terreno se torna sumamente resbaladizo. En el escenario previsto, la consideración relativa a la seguridad de las fuerzas atacantes distorsionaría la evaluación de la proporcionalidad en favor de las consideraciones militares y en detrimento de la población civil que se pretende proteger. Esto no significa que los comandantes militares no puedan tomar en consideración la seguridad de sus fuerzas atacantes cuando planifican un ataque. Es obvio que pueden hacerlo. Pero, cualquiera sea el resultado de su planificación, todos y cada uno de los ataques que prevean realizar deben ser conformes con el derecho humanitario. Si se prevé que un bombardeo aéreo cause un número excesivo de víctimas civiles, no debe realizarse. En tal caso, el comandante militar puede decidir no atacar en absoluto, recurrir a otros medios y métodos de ataque (para los cuales deberá efectuar una nueva evaluación de la proporcionalidad), o esperar que cambien las circunstancias en el terreno. Sin embargo, en ningún caso puede justificarse un bombardeo aéreo desde gran altura —pese a una evaluación de la proporcionalidad inicial negativa— con el argumento de que es “más seguro” y, por ende, que permitiría obtener una mayor ventaja militar mayor que la que se obtendría mediante hipotéticas formas de ataque alternativas, como un ataque desde baja altura o un ataque con fuerzas terrestres. En general, se acepta que las ventajas militares hipotéticas no deben tenerse en cuenta en el cálculo de la proporcionalidad¹⁰⁹.

Precauciones en el ataque

Los ejércitos modernos cuentan con inéditas posibilidades de vigilancia. Los “drones” o aviones no tripulados, por ejemplo, pueden vigilar una zona determinada

109 Y. Dinstein, nota 79 *supra*, p. 93.

sin interrupción alguna durante largos períodos de tiempo y proporcionar imágenes visuales en tiempo real a quienes planifican y deciden los ataques¹¹⁰. Sin embargo, pese a las posibilidades que ofrece la tecnología, la difuminación de las líneas de distinción característica de las situaciones de conflicto asimétrico a menudo impide realizar análisis precisos de la zona objetivo y predicciones fiables de los posibles daños civiles. Se ha dicho que la detección e identificación de objetivos legítimos, así como el mantenimiento de esa identificación en condiciones realistas en el campo de batalla, es uno de los problemas más difíciles que afrontan los ejércitos modernos que participan en enfrentamientos¹¹¹. Esta sección se limita a dos precauciones específicas durante los ataques: la verificación de los objetivos y los avisos eficaces. El análisis se centra particularmente en las capacidades de las fuerzas militares internacionales.

Verificación de los objetivos

Antes de lanzar un ataque, ¿qué cantidad y calidad de información debe obtener el atacante sobre el objetivo militar previsto? ¿Basta con depender exclusivamente de la vigilancia aérea o es necesario obtener inteligencia humana in situ? El DIH no brinda una respuesta genérica clara a estas preguntas, ni puede hacerlo. Según el párrafo 2(a)(i) del artículo 57 del Protocolo adicional I, quienes preparen o decidan un ataque deben hacer todo lo que sea factible para verificar que los objetivos que se prevé atacar sean objetivos militares¹¹². De esto se desprende que las respuestas a las preguntas formuladas precedentemente dependen de lo que sea “factible” en las circunstancias de un ataque específico. Por ejemplo, a condición de que el personal militar no se encuentre en peligro inminente, la Directiva Táctica de la ISAF de julio de 2009 parece exigir un “análisis de ‘modo de vida’ de 48 horas efectuado con sistemas de vigilancia terrestres o aéreos, a fin de asegurar que no haya personas civiles en una vivienda antes de ordenar un ataque aéreo”¹¹³. Durante la etapa de redacción del Protocolo adicional I, la frase “todo lo que sea factible” fue debatida en profundidad¹¹⁴. En el proyecto inicial presentado en la Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados, se había utilizado

110 Jack M. Beard, “Law and war in the virtual era”, en *American Journal of International Law*, vol. 103, n.º 3, 2009, p. 433.

111 I. Henderson, nota 94 *supra*, p. 164.

112 Con respecto a la aplicación de esta norma en conflictos armados no internacionales, v. J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, Norma 16.

113 Rajiv Chandrasekaran, “Petraeus review directive meant to limit Afghan civilian deaths”, en *The Washington Post*, 9 de julio de 2010. V. también Directiva Táctica de la ISAF, 6 de julio de 2009, disponible en: http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf (consultado el 22 de marzo de 2011). En noviembre de 2006, un comandante de alto rango, durante el proceso de selección de objetivos, también realizó un análisis de “modo de vida” que incluyó tareas de vigilancia con aviones Predator. Estudio de caso presentado en el Taller sobre Reglas de Enfrentamiento, Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, 13 a 17 de septiembre de 2010.

114 Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), nota 80 *supra*, párr. 2198.

el término “asegurar”, pero finalmente esa iniciativa no tuvo éxito¹¹⁵. Se prefirió el término “factible” en lugar del término “razonable” y se entendió que denotaba “lo que es practicable o prácticamente posible”¹¹⁶. Algunas delegaciones añadieron que, al evaluar lo que era practicable o prácticamente posible, se habían de evaluar “todas las circunstancias en el momento del ataque, incluidas las que son pertinentes al éxito de las operaciones militares”¹¹⁷. Entendido de esta manera, el requisito de la factibilidad parecería denotar no sólo lo que es objetivamente practicable o prácticamente posible, sino también lo que es militarmente racional desde el punto de vista del comandante militar. Esta lectura extendida del requisito de la factibilidad añadiría a la evaluación otro elemento relativamente subjetivo. No obstante, la comparación con el párrafo 2(c) del artículo 57 del Protocolo adicional I indica que, en los casos en que se pretendía incorporar una advertencia tan amplia, ésta se expresó en términos explícitos. Este párrafo exige dar aviso de los ataques por medios eficaces “salvo que las circunstancias lo impidan”. No se incluyó una advertencia tan explícita en la obligación de verificar el estatuto de un objetivo seleccionado para el ataque contenida en el párrafo 2(a)(i) del artículo 57 del Protocolo. Por lo tanto, el Comentario del CICR rechaza la interpretación del criterio de factibilidad que incluya “todas las circunstancias pertinentes al éxito de las operaciones militares” por ser demasiado amplia y por constituir un medio para eludir la obligación de precaución que establece el párrafo 2(a)(i) del artículo 57 del Protocolo¹¹⁸. Esto debe ser correcto. Después de todo, la verificación del objetivo constituye una condición previa fundamental para cualquier aplicación del principio de distinción.

Independientemente de este debate en particular, la formulación “hacer todo lo que sea posible para verificar” parece implicar que, si se ha hecho todo lo que es prácticamente posible, pero persisten las dudas con respecto al estatuto del objetivo seleccionado para el ataque, el comandante militar, pese a la incertidumbre no resuelta, estaría autorizado a atacar. El Comentario del CICR rechaza esa lectura indulgente de la obligación de verificar el estatuto de un objetivo antes de un ataque. Según el Comentario, el comandante que prepara un ataque debe “en caso de duda, incluso leve... solicitar información adicional y, de ser necesario, ordenar nuevos

115 CICR, *Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados*, Volumen III: Protección de la población civil contra los peligros de las hostilidades, 1971, p. 136.

116 CICR, *Actas oficiales de la Conferencia diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados (1974–1977)*, vol. 15, p. 285. La evaluación de la factibilidad es necesariamente contextual, y lo que es factible también depende de los recursos de que dispone el atacante para efectuar reconocimientos. Por ende, se acepta en general que, en la práctica, las partes que disponen de tecnologías avanzadas pueden estar obligadas a aplicar normas más rigurosas que las partes que carecen de medios de reconocimiento igualmente avanzados. V. también el Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos (Protocolo II), Ginebra, 10 de octubre de 1980, artículo 3(4). De conformidad con dicho Protocolo, “[s]e entiende por «precauciones viables» aquellas que son factibles o posibles en la práctica, habida cuenta de todas las circunstancias del caso, incluso consideraciones humanitarias y militares”.

117 V., por ejemplo, las declaraciones del Reino Unido, Turquía, Alemania, Canadá y Estados Unidos, CICR, *Conferencia de expertos gubernamentales sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados (1974–1977)*, vol. 6, pp. 211, 214, 224, 226 y 241, respectivamente.

118 Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), nota 80 *supra*, párr. 2918.

reconocimientos”¹¹⁹. Esta norma, que exige la eliminación de toda duda acerca del estatuto de un objetivo, se ha criticado alegando su excesiva rigurosidad¹²⁰. Sin embargo, el hecho de permitir la realización de un ataque pese a persistir las dudas acerca del estatuto de un objeto socavaría considerablemente el principio de distinción. Mientras haya dudas, el DIH establece ciertas presunciones en favor del estatuto protegido (párrafo 1 del artículo 50 y párrafo 3 del artículo 52 del Protocolo adicional I)¹²¹. Si se permitiera efectuar ataques en casos en que persisten las dudas, estas presunciones quedarían privadas de sentido.

La importancia de este aspecto es incluso mayor porque el criterio de la “ausencia de duda” no puede, por sí solo, garantizar que se ataquen solamente objetivos militares, como demostró, por ejemplo, el ataque aéreo del 4 de septiembre de 2009 en Kunduz, contra dos camiones cisterna cargados de combustible capturados por la oposición armada. El Fiscal General de Alemania concluyó que el coronel acusado estaba convencido (en consonancia con la norma del “comandante militar razonable”) de que no había civiles en las proximidades de los camiones. Consultó varias veces y durante varias horas los vídeos disponibles de las aeronaves de la ISAF y la información proporcionada por un informante cuya credibilidad no fue corroborada. Además, ordenó que los tripulantes de las aeronaves realizaran una identificación positiva para detectar armas. Dado que no anticipaba la presencia de civiles en el momento del ataque (01.49 a.m.), descartó realizar una maniobra de intimidación para dispersar a las personas que se hallaban en el terreno, que eran, supuestamente, combatientes de la oposición armada¹²². Después del ataque, se comprobó que entre las víctimas había un gran número de personas civiles¹²³.

Lógicamente, es verdad —y tal vez más aún en los conflictos asimétricos— que las decisiones relativas a la selección de objetivos a menudo deben tomarse en la “niebla de la guerra” y que no siempre puede alcanzarse una “precisión clínica”¹²⁴. Pero, la “niebla de la guerra” es peligrosa no sólo para los soldados que operan en ella

119 Ibid., párr. 2195. Además, el *Comentario* del CICR exige que la evaluación de la información obtenida incluya una corroboración seria de su precisión.

120 I. Henderson, nota 94 *supra*, p. 163.

121 Sin embargo, las presunciones contenidas en el párrafo 1 del artículo 51 y en el párrafo 3 del artículo 52 del Protocolo adicional I siguen siendo objeto de controversia. Particularmente en el caso de los conflictos armados no internacionales, no hay reglas claras que rijan las situaciones en las que se duda del carácter de una persona. Sin embargo, parece apropiado exigir que se aplique a las decisiones sobre el estatuto de las personas el mismo enfoque cuidadoso y equilibrado que se requiere en los conflictos armados internacionales. V. J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, Norma 6, p. 22.

122 Fiscal General del Tribunal Federal de Justicia, nota 103 *supra*. Cabe destacar que los ataques aéreos parecen haberse limitado a situaciones en que las tropas se encontraban bajo fuego. El comandante alemán finalmente clasificó la situación como una amenaza inminente, alegando que tenía que los camiones de combustible fuesen utilizados contra el equipo de reconstrucción provincial en Kunduz o se preparasen para ataques posteriores. Ibid., p. 23.

123 V., por ejemplo, *ibid.*, p. 36 *et seq.*; Christoph Reuter, “Entschädigung für die Kundus-Opfer steht”, en *Stern*, 5 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.stern.de/politik/ausland/tanklaster-angriff-in-afghanistanentschaedigung-fuer-die-kundus-opfer-steht-1590279.html> (consultado el 22 de marzo de 2011); James Sturcke y David Batt, “Nato air strike in Afghanistan kills scores”, en *The Guardian*, 4 de septiembre de 2009.

124 Michael Bothe, Karl Josef Partsch y Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Convention of 1949*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1982, p. 279.

sino también para los civiles que a menudo quedan atrapados allí. En ninguna parte del marco jurídico humanitario se indica que las incertidumbres fácticas requieren la reducción de la protección de los civiles en función del derecho aplicable. Por consiguiente, si bien la “niebla de la guerra” no siempre permite alcanzar la “precisión clínica” en la toma de decisiones, podría argumentarse que la niebla de la guerra, la dinámica de los conflictos y los rápidos cambios de las circunstancias son precisamente los factores por los cuales el DIH exige verificar los objetivos y prohíbe los ataques en caso de duda.

Aviso por medios eficaces

De conformidad con el párrafo 2(c) del artículo 57 del Protocolo adicional I y el derecho consuetudinario, “se dará aviso con la debida antelación y por medios eficaces de cualquier ataque que *pueda afectar a la población civil, salvo que las circunstancias lo impidan*”¹²⁵. Habida cuenta de la creciente difuminación de las líneas de distinción, la importancia de la obligación de dar aviso es cada vez mayor en términos de impacto humanitario. Sin entrar en las cuestiones relativas al tipo de aviso que equivale a una advertencia anticipada “eficaz” y a la interpretación de la frase “salvo que las circunstancias lo impidan”, la obligación prescrita en el párrafo 2(c) del artículo 57 del Protocolo adicional I se aplica o no en función de la determinación de si el ataque “puede afectar a la población civil”. En el contexto del incidente de Kunduz del 4 de septiembre de 2009, la Fiscalía Federal de Alemania no tomó en cuenta la existencia de la obligación de dar aviso, partiendo de la base de que no se esperaba que el ataque afectara a personas civiles¹²⁶. Por consiguiente, el Fiscal Federal no tuvo que abordar ninguna de las cuestiones planteadas precedentemente, esto es, si las circunstancias hubiesen permitido dar aviso o no. En la misma línea, en el *Air Force Pamphlet* de Estados Unidos se afirma que no se requiere dar aviso si el ataque no es susceptible de afectar a personas civiles¹²⁷. Con un criterio relativamente más estrecho, en el *Military Manual* del Reino Unido se establece que no es necesario dar aviso si no quedan civiles en la zona a ser atacada¹²⁸. Pero, en vista de la dinámica de los conflictos armados asimétricos modernos y a la luz de la creciente difuminación de las líneas de distinción, ¿es posible excluir, en forma realista, la posibilidad de que un ataque (aéreo) afecte a la población civil? Sobre todo en el caso de los ataques y bombardeos aéreos, parecería imposible descartar esa posibilidad con certeza. El incidente de Kunduz, analizado con posterioridad a los hechos, da fe de esa realidad. Ciertamente, el término “puede” utilizado en el párrafo 2(c) del artículo 57 del Protocolo no requiere ningún grado de certeza acerca de si un ataque afectará efectivamente a los civiles; basta con la mera posibilidad. Por ello, el criterio de los ataques que puedan afectar a la población civil debe interpretarse con amplitud. A menos que pueda descartarse la posibilidad de que un ataque afecte a la población civil, la obligación de dar aviso está vigente. Esta norma no puede considerarse excesivamente gravosa. Después de todo,

125 J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, Norma 20, p. 71 (el subrayado es nuestro).

126 V. Declaración de la Fiscalía Federal, 19 de abril de 2010, párr. 2, disponible en: <http://www.generalbundesanwalt.de/de/showpress.php?searchstring=Klein&newsid=360> (consultado el 22 de marzo de 2011).

127 Estados Unidos, *Air Force Pamphlet* (1976), párr. 5–3(c)(2)(d).

128 Reino Unido, *Military Manual* (1958), párr. 291.

el párrafo 2(c) del artículo 57 del Protocolo permite explícitamente la consideración de las circunstancias situacionales, en particular las consideraciones militares¹²⁹. Así pues, incluso frente a la aplicación de un entendimiento más amplio de cuándo un ataque “puede afectar a la población civil”, este artículo no exigiría de forma categórica dar aviso antes de todos y cada uno de los ataques. Los comandantes militares seguirían gozando de un considerable margen de discreción a la hora de determinar si las circunstancias realmente permiten dar aviso del ataque o no.

Diferencias entre el paradigma del mantenimiento del orden público y el paradigma de la conducción de las hostilidades: el ejemplo de los puestos de control de vehículos en Afganistán

En los conflictos armados contemporáneos (y Afganistán es un ejemplo que viene al caso), a menudo parece difícil elucidar si determinadas operaciones se rigen por el “paradigma del mantenimiento del orden público” o el “paradigma de las hostilidades”¹³⁰. Esta distinción es especialmente pertinente porque la restricción al uso de la fuerza puede ser muy diferente. Mientras que el paradigma de las hostilidades se rige principalmente por las normas específicas relativas a la conducción de las hostilidades, el paradigma del mantenimiento del orden público se rige principalmente por las normas de derechos humanos, siempre que la aplicación de éstas se encuentre establecida en las circunstancias del caso¹³¹. En el contexto de un

129 En el *Comentario* del CICR se establece que el hecho de dar aviso puede ser inconveniente si la sorpresa en el ataque es condición para su éxito: v. Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), nota 80 *supra*, párr. 2223.

130 Con respecto a esta terminología y la definición de estos paradigmas, v. Nils Melzer, *Targeted Killing in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008, en particular pp. 85–90 y 269–298, respectivamente.

131 La aplicación extraterritorial de los derechos humanos es objeto de considerable debate. V., entre otros, Jann K. Kleffner, “Human rights and international humanitarian law: general issues”, en Terry D. Gill y Dieter Fleck (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 69 en adelante; y N. Lubell, nota 59 *supra*, pp. 193–235. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), “[L]as Altas Partes Contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades” definidos en el Convenio. En su jurisprudencia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se basa particularmente en el criterio del “control efectivo” para afirmar la aplicabilidad extraterritorial de los derechos humanos. V. TEDH, *Loizidou v. Turkey*, Objeciones preliminares (Gran Sala), 23 de febrero de 1995, párrs. 61–64; TEDH, *Öcalan v. Turkey*, Sentencia (Gran Sala), 12 de mayo de 2005, párr. 91; TEDH, *Al-Saadoon and Mufdhi v. UK*, Decisión sobre la admisibilidad, 30 de junio de 2009, párrs. 87–88. Contrariamente a las disposiciones contenidas en el CEDH, el texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) es más ambiguo, puesto que el artículo 2(1) exige que cada uno de los Estados Partes en el Pacto se comprometa a “respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos” en el Pacto. Sin embargo, el Comité de Derechos Humanos (CDH) ha afirmado la posible aplicación extraterritorial en varios casos. V. principalmente CDH, *Observación General n.º 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 26 de mayo de 2004, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 10; CDH, *Observaciones finales: United States of America*, 2006, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/USA/CO/3, párr. 10; CDH, *Lopez Burgos v. Uruguay* (Comunicación n.º 52/1979), 29 de julio de 1981, documento de las Naciones Unidas CCPR/C/13/D/52/1979, párr. 12. Por último, según la Convención Americana de Derechos Humanos, los Estados partes se comprometen a “respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción” (artículo 1). V., por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Armando Alejandro Jr., Carlos Costa, Mario de la Peña y Pablo Morales - República de Cuba*, Informe n.º 86/99, 29 de septiembre de 1999, párr. 23.

conflicto armado, el DIH puede prevalecer sobre la interpretación de estas normas o influir en ella¹³².

Un ejemplo conspicuo tomado del contexto de Afganistán, en el cual estos dos paradigmas pueden superponerse, viene dado por los puestos de control vehicular, que representan una importante medida de seguridad en Afganistán: las fuerzas de la ISAF, la OEF y las fuerzas afganas los usan como método para controlar a la gente, incautar armas y drogas y arrestar a personas sospechadas de pertenecer a la oposición armada¹³³. Al mismo tiempo, los puestos de control pueden considerarse un medio para impedir la circulación del enemigo y transformarse en un objetivo de ataques enemigos¹³⁴. Esto plantea la cuestión de si el uso de la fuerza en los puestos de control de vehículos se rige por el paradigma de las hostilidades o si, habida cuenta de que básicamente, o al menos en parte, constituyen medidas de seguridad, por el paradigma del mantenimiento del orden público, o por ambos. La misma ambigüedad se plantea en los casos de los convoyes y de los registros de viviendas.

Como ya se ha dicho, el DIH se aplica en la totalidad del territorio de Afganistán, independientemente de dónde se libren las hostilidades¹³⁵. Por lo tanto, potencialmente también se aplica a los puestos de control y reglamenta sus acciones. Aunque en el DIH no se mencionen los puestos de control en forma explícita, no cabe duda de que las partes en un conflicto armado, en el marco de ese ordenamiento jurídico, tienen permitido instalar puestos de control e implementar medidas de seguridad similares, como los registros de viviendas. Algunas normas del DIH incluyen en forma implícita el establecimiento de puestos de control a título de medidas de seguridad. Por ejemplo, en los conflictos armados internacionales, el DIH permite aplicar medidas de seguridad y control con respecto a las personas protegidas¹³⁶ y, en el caso de la ocupación, requiere que la potencia ocupante adopte medidas para restablecer y garantizar el orden y la seguridad públicos¹³⁷. En los conflictos armados no internacionales, el posible fundamento jurídico de los puestos de control normalmente se encuentra en el derecho interno. Lo que es más, en el contexto particular de Afganistán, las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas permiten el uso de “todas las medidas necesarias” para encarar,

132 Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Opinión sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares*, Informes de la CIJ 1996, p. 226, párr. 25; CIJ, *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, Opinión consultiva del 9 de julio de 2004, Informes de la CIJ 2004, p. 136, párr. 106. V. también Orna Ben-Naftali y Yuval Shany, “Living in denial: the application of human rights in the Occupied Territories”, en *Israel Law Review*, vol. 37, n.º 1, 2003–2004, pp. 103–105.

133 Brian Hutchinson, “Assignment Kandahar: checkpoint 5-1”, en *National Post*, 10 de agosto de 2010; Mandy Clark, “Afghan checkpoints key in battle for Kandahar”, en *CBS News*, 3 de agosto de 2010.

134 V., por ejemplo, “Rebuilding an Afghan military checkpoint”, en *OUT On The Porch*, 29 de noviembre de 2010, disponible en: <http://outontheporch.org/2010/11/29/rebuilding-an-afghan-military-checkpoint/> (consultado el 22 de marzo de 2011).

135 V. TPIY, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, nota 7 *supra*, párrs. 68 y 69; TPIR, *The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, nota 27 *supra*, párr. 635.

136 V. artículo 27(4) del IV Convenio de Ginebra.

137 V. artículo 43 del Reglamento de La Haya de 1907.

entre otras cosas, las preocupaciones en materia de seguridad que se plantean en Afganistán¹³⁸.

Además, de conformidad con el principio de distinción, las operaciones militares relacionadas con la conducción de las hostilidades sólo deben dirigirse contra objetivos militares legítimos; por consiguiente, no se han de atacar las personas civiles ni los objetos de carácter civil¹³⁹. Al mismo tiempo, se acepta que las hostilidades y las operaciones militares conexas pueden afectar a los civiles, por lo cual éstos “gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares”¹⁴⁰. De estas consideraciones se desprendería, *a maiore ad minus*, que, puesto que el DIH permite la adopción de medidas de seguridad en determinadas situaciones e incluso la realización de operaciones militares relacionadas con las hostilidades que pueden afectar a los civiles, en el marco del DIH también debe ser posible establecer puestos de control que afecten a los civiles, en tanto y en cuanto no constituyan un ataque directo contra ellos y respeten otras normas humanitarias.

La decisión de si el uso de la fuerza en los puestos de control de vehículos es regido por las normas del paradigma del mantenimiento del orden público o por las normas del paradigma de las hostilidades debe adoptarse a la luz del principio de *lex specialis*, según el cual toman precedencia las normas que ofrecen una reglamentación más detallada y específica¹⁴¹. Por consiguiente, si está claro que se aproximan a un puesto de control o a un convoy personas que son combatientes y que ejercen una función continua de combate, o civiles que participan directamente en las hostilidades, esas personas constituyen objetivos militares legítimos y pueden ser atacadas de conformidad con las normas especiales relativas a la conducción de las hostilidades¹⁴². Sin embargo, fuera del ámbito de la conducción de las hostilidades —por ejemplo, cuando las fuerzas afganas, de la ISAF o de la OEF ejercen autoridad o poder sobre las personas protegidas contra ataques directos en los puestos de control o durante registros de viviendas, o actúan en defensa propia individualmente, o cuando no se percibe con claridad el estatuto de la persona en cuestión— el uso de la fuerza se rige por el paradigma del mantenimiento del orden público, esto es, el derecho de los derechos

138 V., in particular, resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1943, del 13 de octubre de 2010, y 1890, del 8 de octubre de 2009. Con respecto al mandato de la ISAF, v. resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1386, del 20 de diciembre de 2001, y 1510, del 13 de octubre de 2003.

139 V. artículos 48, 51(2) y 52(2) del Protocolo adicional I; y artículo 13(2) del Protocolo adicional II. V. también J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, normas 1 y 7. Para un comentario sobre los ataques, v. Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), nota 80 *supra*, párrs. 4783 y 1882, donde los ataques se definen simplemente como “el uso de la fuerza armada para realizar una operación militar”.

140 V. artículo 51(1) del Protocolo adicional I y artículo 13(1) del Protocolo adicional II. V. también Y. Sandoz, C. Swinarski y B. Zimmermann (eds.), nota 80 *supra*, párrs. 1935–1936 y 4761–4771.

141 Nils Melzer, “Law enforcement and the conduct of hostilities”, en T. D. Gill and D. Fleck, nota 131 *supra*, p. 42.

142 *Ibid.*, pp. 43 y 44.

humanos y también el DIH¹⁴³. El DIH que rige los conflictos armados no internacionales prohíbe dar muerte a personas que no participan directamente en las hostilidades y a las personas que están fuera de combate¹⁴⁴. Sin embargo, más allá de la conducción de las hostilidades, el DIH y sus principios generales no ofrecen suficientes directrices con respecto al uso legítimo de la fuerza en operaciones de seguridad relacionadas con un conflicto armado no internacional. Por esta razón, para describir las modalidades del uso de la fuerza se justificaría el recurso al derecho de los derechos humanos¹⁴⁵.

La distinción establecida de conformidad con el principio de *lex specialis* parece sencilla desde el punto de vista jurídico, pero en la práctica pueden presentarse situaciones en las que es mucho más difícil evaluar cuál de los paradigmas ha de prevalecer. En el caso de un automóvil que se aproxima y no reduce la velocidad o que incluso acelera al acercarse al puesto de control vehicular, es muy difícil —o poco realista— evaluar si el conductor es un combatiente, un civil que participa directamente en las hostilidades, o un civil protegido contra los ataques directos, y determinar si se han de aplicar las normas sobre la conducción de hostilidades o las normas más restrictivas sobre el mantenimiento del orden público. La decisión de recurrir a una fuerza potencialmente letal debe adoptarse en contados segundos. Si, por ejemplo, la primera señal que indica que se debe detener el auto se encuentra a 200 metros del puesto de control y un automóvil se aproxima a unos 90 kilómetros por hora, un soldado sólo dispone de unos instantes para repasar los procedimientos sobre la escalada de la fuerza y decidir si recurrir o no a la fuerza letal. Sin embargo, en escenarios como éste, las normas de derechos humanos y las del DIH no parecen realmente mostrar tantas diferencias.

Como ya se ha dicho, el DIH exige hacer todo lo posible para verificar que los objetivos sean combatientes o civiles que participan directamente en las hostilidades (esto es, objetivos militares). Las personas pueden ser objeto de un ataque directo de conformidad con las normas relativas a la conducción de las hostilidades sólo si la evaluación cuidadosa de la situación no deja lugar a dudas de su estatuto como objetivos militares legítimos. Si la duda persiste, o si se concluye que el automóvil que se aproxima y/o sus ocupantes no constituyen un

143 N. Melzer, nota 130 *supra*, pp. 174–175 y 277. Con respecto al argumento de que los puestos de control en territorios ocupados son regidos por el derecho interno y el derecho de los derechos humanos, v. Marco Sassòli, “Legislation and maintenance of public order and civil life by occupying powers”, en *European Journal of International Law*, vol. 16, n.º 4, 2005, pp. 665–666. La ratificación por Afganistán del PIDCP del 23 de marzo de 1976 tuvo lugar el 24 de abril de 1983 y, por ende, el Pacto es vinculante para todas las fuerzas afganas que mantienen puestos de control. En cuanto a las fuerzas de la Coalición, las obligaciones aplicables en materia de derechos humanos dependerán de los tratados que hayan ratificado, lo cual plantea la cuestión de si estos instrumentos de derechos humanos son aplicables extraterritorialmente y en qué medida. Además, el estatuto y los derechos de las fuerzas de la ISAF se establecen en el “Military technical agreement: between the International Security Force (ISAF) and the interim administration of Afghanistan (“Interim Administration”)” (Acuerdo técnico militar entre la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y la administración provisional de Afganistán), del 4 de enero de 2002, en *International Legal Materials*, vol. 41, n.º 5, 2002, p. 1032.

144 V. artículo común 3; artículo 4(2)(a) del Protocolo adicional II; J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 44 *supra*, Norma 89.

145 V. O. Ben-Naftali e Y. Shany, nota 132 *supra*, pp. 104–105.

objetivo militar, el uso de la fuerza potencialmente letal se rige por las normas del mantenimiento del orden público. De conformidad con el derecho de los derechos humanos —siempre que esta rama del derecho sea aplicable¹⁴⁶— sólo se puede utilizar una fuerza potencialmente letal contra un vehículo que se aproxima si presenta una amenaza inminente en las circunstancias de la situación. Además, el uso de la fuerza debe ser el estrictamente necesario para proteger a las tropas (de un convoy o de un puesto de control) o a cualquier otra persona contra lesiones graves o la muerte, o detener o impedir la fuga de una persona sospechada de haber cometido un crimen grave¹⁴⁷. Además del criterio de que el uso de la fuerza debe ser proporcional a la amenaza grave que se plantea, la privación de la vida también se considera “arbitraria” si el uso de la fuerza hubiese podido evitarse o reducirse al mínimo mediante la aplicación de medidas de precaución razonables¹⁴⁸. Esas precauciones incluyen, entre otras, dar aviso y ofrecer la oportunidad de rendirse¹⁴⁹, la disponibilidad de equipos adecuados¹⁵⁰ y la formación¹⁵¹.

Se observa entonces que los procedimientos de escalada de la fuerza, que al parecer ya contienen un gran número de medidas de precaución no letales¹⁵², son de suma importancia y constituyen precauciones factibles que ayudan a evaluar si

146 V. nota 131 *supra*.

147 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*, OEA/ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 de octubre de 2002, párrs. 86–92; *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, nota 64 *supra*, párr. 32; CDH, *Suarez de Guerrero v. Colombia*, n.º 45/1979, 31 de marzo de 1982, CCPR/C/15/D/45/1997, párr. 13.2.

148 V., por ejemplo, CDH, *Suarez de Guerrero v. Colombia*, nota 147 *supra*, párrs. 13.2–3. Si bien sigue una línea similar, el CEDH ha establecido un sistema ligeramente diferente. Se infringe el artículo 2(2) del CEDH si la privación de la vida no es “absolutamente necesaria” para alcanzar uno de los propósitos que constituyen justificaciones. Al igual que los otros sistemas de derechos humanos, el CEDH también exige que el uso de la fuerza sea proporcional y que se tomen precauciones para “evitar o reducir en la máxima medida posible” los riesgos para la vida o el uso de la fuerza letal. V., por ejemplo, TEDH, *Ergi v. Turkey*, n.º 66/1997/850/1057, 28 de julio de 1998, párrs. 79–81, en el que se afirma que las fuerzas gubernamentales que montaron una emboscada en las cercanías de una aldea, exponiendo a los habitantes al riesgo del fuego cruzado, tendrían que haber tomado las precauciones adecuadas. Con respecto a los requisitos relativos a la organización y el control de una operación antiterrorista, v. TEDH, *McCann and others v. The United Kingdom*, n.º 17/1994/464/545, 27 de septiembre de 1995, párrs. 194 y 202–213.

149 CDH, *Suarez de Guerrero v. Colombia*, nota 147 *supra*, párr. 13.2.

150 TEDH, *Güleç v. Turkey*, n.º 54/1997/838/1044, 27 de julio de 1998, párr. 71.

151 TEDH, *McCann and others v. The United Kingdom*, nota 148 *supra*, párrs. 211–212.

152 Los procedimientos de escalada de la fuerza parecen incluir, entre otras cosas, señales de alarma normalizadas, reductores de velocidad, tiras de clavos o cortadores de neumáticos, lanzabengalas, conos de señalización y megáfonos. V., por ejemplo, John Stevens, “A vignette: Coalition casualties, vehicle control points/cordons & CIVCAS”, en *COIN Common Sense*, vol. 1, n.º 1, febrero de 2010, ISAF-Afghanistan, p. 6. V. también Center for Army Lessons Learned (CALL), *Escalation of Force Handbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, 07–21, julio de 2007. Recientemente, un comandante de alto rango de la Marina de Estados Unidos ha reconocido la necesidad de aplicar más armas no letales en el contexto de Afganistán. V. Dan Lamothe, “2-star supports more use of nonlethal weapons”, en *Marine Corps Times*, 2 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.marinecorpstimes.com/news/2011/02/marine-corpsafghanistan-tasers-nonlethal-weapons-020110/> (consultado el 22 de marzo de 2011). Para consultar una compilación de armas no letales actuales y futuras, v. Programa de Armas No Letales del Departamento de Defensa de Estados Unidos, *Non-Lethal Weapons for Today's Operations*, 2011, disponible en: <https://www.jnlwp.usmc.mil/misc/publications/AR2011.PDF> (consultado el 22 de marzo de 2011).

un automóvil que se aproxima representa una amenaza a la que puede responderse con el uso de una fuerza potencialmente letal.

Nuevas tecnologías en el campo de batalla: el uso de drones (aviones no tripulados) en Afganistán

El uso de drones (aviones no tripulados) en Afganistán y, sobre todo, de drones de combate capaces de lanzar ataques en zonas distantes, ha sido objeto de amplia atención por parte de los medios de comunicación¹⁵³. Los vehículos aéreos no tripulados representan una forma de reducir el riesgo para las fuerzas propias y de llegar hasta los lugares más remotos en las zonas montañosas de Afganistán. El creciente empleo de estas aeronaves, que a menudo se asocia con las víctimas civiles incidentales, ha dado lugar a debates que se relacionan principalmente con la legalidad de su uso¹⁵⁴.

Los drones, que normalmente son controlados a centenares o miles de kilómetros de distancia del lugar donde efectivamente operan¹⁵⁵, pueden permanecer en el aire durante unas veinte horas y proporcionan vídeos en vivo (incluso mediante sistemas infrarrojos y radares de apertura sintética)¹⁵⁶. Inicialmente diseñados con fines de vigilancia, los modelos de combate que se utilizan en la actualidad (el MQ-1 Predator y el MQ-9 Reaper) pueden equiparse con misiles Hellfire de 100 libras y, en el caso del Reaper, hasta con bombas de 500 libras¹⁵⁷. Actualmente, la decisión de lanzar un ataque incumbe al “piloto”, que, según se ha informado, debe seguir un procedimiento que consta de diecisiete aprobaciones antes de que se le permita disparar un misil¹⁵⁸. Sin embargo, la posible introducción de nuevos programas automatizados, que ya no requerirían la intervención de un ser humano para adoptar la decisión, traería consigo nuevos problemas.

153 V., por ejemplo, Jane Mayer, “The predator war: what are the risks of the C.I.A.’s covert drone program?”, en *The New Yorker*, 26 de octubre de 2009, disponible en: http://www.newyorker.com/reporting/2009/10/26/091026fa_fact_mayer (consultado el 22 de marzo de 2011).

154 Cabe destacar que los drones no han sido proscritos como plataforma de armamento. Lo que ha dado lugar a los debates es principalmente su empleo en asesinatos selectivos. V., por ejemplo, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, nota 66 *supra*, p. 24. Con respecto a un análisis de su legalidad en el marco del derecho internacional v., por ejemplo, Chatham House, *International Law and the Use of Drones: Summary of the International Law Discussion Group Meeting Held at Chatham House on Thursday, 21 October 2010*, Mary Ellen O’Connell y Michael N. Schmitt (oradores), y Elizabeth Wilmschurst (presidenta).

155 Christopher Drew, “Drones are weapons of choice in fighting Qaeda”, en *The New York Times*, 16 de marzo de 2009.

156 Michael N. Schmitt, “Precision attack and international humanitarian law”, en *International Review of the Red Cross*, n.º 859, 2005.

157 V. Fuerza Aérea de Estados Unidos, *MQ-1B Predator*, ficha técnica, 20 de julio de 2010, disponible en: <http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet.asp?fsID=122>; y Fuerza Aérea de Estados Unidos, *MQ-9 Reaper*, ficha técnica, 18 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet.asp?fsID=6405> (ambas consultadas el 22 de marzo de 2011); Mary Ellen O’Connell, “The international law of drones”, en *The American Society of International Law Insights*, vol. 14, n.º 36, 12 de noviembre de 2010; Matthias Gebauer *et al.*, “Accident-prone wonder weapons: Afghanistan war logs reveal shortcomings of US drones”, en *Der Spiegel*, 27 de julio de 2010.

158 C. Drew, nota 155 *supra*.

Teniendo en cuenta el tipo de armamento de los drones MQ-1 Predator y MQ-9 Reaper, es difícil imaginar cuál sería su utilidad como herramientas de mantenimiento del orden público fuera de las situaciones de conflicto armado¹⁵⁹. Si se utilizan drones en el “campo de batalla”, los ataques deben respetar las normas pertinentes del DIH descritas en el presente artículo (esto es, distinción, proporcionalidad y precauciones), al igual que cualquier otro sistema de ataque en el campo de batalla que no esté expresamente prohibido por el DIH.

Si bien la tecnología empleada por los drones permite efectuar tareas de vigilancia aérea y lanzar ataques precisos, características que, potencialmente, mejorarían el cumplimiento de los principios de precaución en el ataque y de proporcionalidad, persiste la pregunta de cómo distinguir entre objetos de carácter civil y objetivos militares en un contexto en el cual puede ser muy difícil obtener inteligencia fiable. Este aspecto es especialmente preocupante cuando se utilizan drones para atacar a personas que figuran en una lista de asesinatos selectivos¹⁶⁰ o para identificar a personas que participan directamente en las hostilidades. Por ejemplo, ¿puede afirmarse, sólo en base al análisis de un vídeo, que una persona ocupada en cavar un hoyo cerca de una carretera está plantando un artefacto explosivo improvisado?

El hecho de que la persona que controla la aeronave no tripulada está lejos del campo de batalla se ha criticado con frecuencia pero, en última instancia, no representa un problema para el DIH¹⁶¹. Sin embargo, algunos autores señalan que el uso de drones puede desembocar en una “mentalidad de ‘Playstation’” si los operadores no han recibido formación en DIH y si no están informados de los “riesgos y rigores de la batalla”, y que la mayor seguridad de las fuerzas atacantes puede traer consigo un empleo menos cuidadoso de la fuerza letal¹⁶².

159 Las operaciones y los ataques transfronterizos en Pakistán presentan múltiples problemas no sólo desde la perspectiva de los derechos humanos o del DIH, sino también desde el punto de vista del *jus ad bellum*; sin embargo, esta problemática está más allá del alcance del presente artículo. V., por ejemplo, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, nota 66 *supra*, pp. 10–15 y 25.

160 V. Chatham House, nota 154 *supra*, p. 5, donde O’Connell señala que se producen entre seis y siete víctimas por ataque, de las cuales, por lo general, sólo una figuraba en la lista. Esto también plantea la preocupación acerca del modo en que las personas que preparan o deciden un ataque realizan las evaluaciones de proporcionalidad. Con respecto al argumento de que las avanzadas capacidades tecnológicas de los vehículos aéreos no tripulados que permiten mantener una “vigilancia persistente” virtual (y por ende, brindan una mayor cantidad de información pertinente) conducen a la aplicación de requisitos más rigurosos en materia de selección de objetivos, proporcionalidad y precauciones, v. J. M. Beard, nota 110 *supra*, especialmente pp. 420, 428–442 y 444.

161 En los casos en que el dron es operado en el contexto de un conflicto armado por un contratista civil o por organismos de inteligencia (como la CIA), el piloto participaría directamente en las hostilidades y podría ser atacado. Además, la participación del piloto podría plantear cuestiones relacionadas con la responsabilidad penal y el estatuto de detención.

162 V. principalmente *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, nota 66 *supra*, pp. 24–25.

Conclusión

El prolongado conflicto en Afganistán no ha causado cambios visibles en el DIH. Los llamamientos iniciales a la elaboración de un marco jurídico nuevo o reformado han disminuido, pero persisten importantes desafíos por resolver. En lo que respecta a las normas humanitarias relativas a la conducción de las hostilidades, en la actualidad, el mayor problema se relaciona con la difuminación de las líneas de distinción que tanto caracteriza a los conflictos asimétricos. No obstante, hasta ahora, los preceptos fundamentales del ordenamiento jurídico humanitario no se han puesto en tela de juicio. Pese a todos los debates acerca de la posible necesidad de reformar el DIH, casi diez años después de iniciada la Operación Libertad Duradera en Afganistán, en octubre de 2001, no se ha formulado ninguna propuesta importante para reformar las normas relativas a la conducción de las hostilidades. Por el contrario, sobre todo en la segunda fase del conflicto, la estrategia de las fuerzas militares internacionales en Afganistán se ha centrado en la estricta adhesión a las normas vigentes a fin de alcanzar el objetivo estratégico global de ganarse “los corazones y las mentes” de la población afgana.

Sin embargo, la interpretación de las normas existentes ha dado lugar a una creciente controversia. A medida que las estructuras del conflicto se van tornando cada vez más difusas, la certidumbre jurídica y la claridad de las prescripciones del derecho humanitario cobran una importancia cada vez mayor. No es casual que, en los últimos años, se haya organizado una serie de denominados procesos de aclaración dirigidos por expertos, con el objeto de analizar la noción de la participación directa en las hostilidades o la guerra aérea y misilística. Todos estos procesos han abordado importantes cuestiones relacionadas con la conducción de las hostilidades. Al mismo tiempo, muchas cuestiones y ambigüedades de larga data relacionadas, por ejemplo, con el principio de la proporcionalidad o la definición de los objetivos militares, no se han resuelto e incluso no han sido objeto de debates pormenorizados. Obviamente, algunas de estas cuestiones son complicadas y al parecer irresolubles. Por lo tanto, no sorprende que esas controversias formen parte indisoluble del marco jurídico humanitario moderno casi desde su creación. Muchas de ellas tienen su origen en las negociaciones que culminaron en la adopción del Protocolo adicional I en 1977. La naturaleza crecientemente asimétrica de los conflictos ciertamente no ha facilitado la resolución de esas cuestiones en 2011, pero la necesidad de claridad jurídica en relación con la conducción de las hostilidades es, sin duda alguna, cada vez mayor.

El derecho internacional y los grupos armados no estatales en Afganistán

Anyssa Bellal, Gilles Giacca y Stuart Casey-Maslen*

Anyssa Bellal, Gilles Giacca y Stuart Casey-Maslen son investigadores de la Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra.

Resumen

Un régimen jurídico eficaz para regir las acciones de los grupos armados no estatales en Afganistán debería abarcar no sólo el derecho internacional humanitario sino también el derecho internacional de los derechos humanos. Si bien la aplicabilidad del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 está fuera de discusión, el modo y el alcance de la aplicación del Protocolo adicional II son más difíciles de evaluar, en particular, en lo referente a los varios grupos armados que operan en el país. La aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos a los grupos armados no estatales (considerados en este artículo como actores importantes, sobre todo en Afganistán) sigue siendo una cuestión muy controvertida. Sin embargo, su aplicabilidad a los grupos que ejercen control sobre la población está cada vez más aceptada. Más aún, las violaciones de las normas imperativas del derecho internacional también pueden comprometer la responsabilidad jurídica de estos actores.

* Las opiniones vertidas en este artículo pertenecen exclusivamente a los autores y no reflejan necesariamente la visión de la Academia de Ginebra. Los autores quisieran expresar su sincera gratitud a los profesores Andrew Clapham y Marco Sassòli por sus valiosos comentarios a la primera versión del presente artículo.

El conflicto de Afganistán es uno de los más largos del mundo contemporáneo en los que participa una coalición internacional de fuerzas militares. En octubre de 2001, Estados Unidos inició una serie de ataques aéreos en Afganistán, seguidos de una ofensiva por tierra que recibió el nombre de “Operación Libertad Duradera”. Los ataques tenían como finalidad derrocar al gobierno talibán y expulsar a las fuerzas de Al Qaeda emplazadas en el país después de los ataques terroristas a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Desde entonces, el conflicto armado se ha extendido por distintas regiones del país y ha crecido considerablemente en intensidad. Los talibanes, que han cobrado nuevo impulso¹, y otros grupos armados no estatales se enfrentan con las fuerzas del Gobierno afgano y la coalición internacional integrada por unos 150.000 hombres² pertenecientes a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por su sigla en inglés)³ y la Operación Libertad Duradera.

En este artículo, se analiza la aplicación y la implementación del derecho internacional por los grupos armados no estatales en Afganistán⁴ examinando la aplicación a dichos grupos de los marcos jurídicos del derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). La primera parte está dedicada al estudio detallado de las disposiciones del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra y del Protocolo adicional II y su aplicabilidad a las acciones de los grupos armados no estatales que operan en Afganistán. También se incluye un análisis somero del DIH consuetudinario con el fin de encontrar otras normas aplicables. Si bien la aplicabilidad del derecho de los derechos humanos a las acciones de los grupos armados no gubernamentales es objeto de controversia, en la práctica, los organismos internacionales tienden a considerar a estos actores como responsables de violaciones de los derechos

1 Sobre la derrota de los talibanes y su resurgimiento como una importante fuerza de combate, v., por ejemplo, Ahmed Rashid, *Taliban*, Londres/Nueva York, I. B. Tauris, 2010, en especial el cap. 17, “The Taliban resurgent, 2000-2009”, pp. 217-246.

2 V., por ejemplo, Jonathon Burch, “Foreign troop deaths in Afghanistan near 600 for 2010”, Reuters, 24 de octubre de 2010, disponible en línea en <http://www.reuters.com/article/idUSTRE69N0ZN20101024> (consultado el 18 de enero de 2011).

3 Desde 2003, la ISAF ha sido una operación de la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuya misión hoy es “ayudar al gobierno de la República Islámica de Afganistán a conducir [...] operaciones en Afganistán con el fin de reducir la capacidad y la voluntad de los insurgentes”. Misión de la ISAF, disponible en línea en <http://www.isaf.nato.int/mission.html> (consultado el 18 de enero de 2011).

4 A los efectos del presente artículo, un grupo armado no estatal es un grupo armado que no pertenece al Estado o los Estados en los cuales desarrolla hostilidades, que no está bajo el control de ese Estado o Estados y que tiene objetivos políticos, religiosos y/o militares. En consecuencia, no están incluidos ni compañías militares privadas ni bandas criminales, aunque un polémico estudio de la Comisión de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos “revela la existencia de contratistas de seguridad privados que enviaban fondos de los contribuyentes a caudillos y señores de la guerra de Afganistán vinculados con asesinatos, secuestros y sobornos, así como a talibanes y otros actores dedicados a operaciones contrarias a la Coalición”. V. Comisión de Servicios Armados, “Inquiry into the role and oversight of private security contractors in Afghanistan”, Informe y opiniones adicionales, Senado de Estados Unidos, 28 de septiembre de 2010, p. i, disponible en línea en <http://armed-services.senate.gov/Publications/SASC%20PSC%20Report%2010-07-10.pdf> (consultado el 18 de enero de 2011).

humanos, al menos en el plano político. Desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad es más evidente en el caso de los grupos que ejercen control sobre una porción del territorio o una parte de la población, o cuando se infringen las normas fundamentales de los derechos humanos. Por último, se analizan los esfuerzos realizados para implementar el derecho aplicable en Afganistán y se proponen otras medidas para fortalecer el respeto de la ley por parte de los grupos armados no estatales, en particular los talibanes⁵.

Grupos armados no estatales en Afganistán

No existe acuerdo entre los especialistas respecto de la envergadura y la estructura de los grupos armados no estatales de Afganistán, ni sobre la naturaleza de las relaciones entre los distintos grupos. Los talibanes surgieron a principios de la década de 1990 en el norte de Pakistán, en el contexto de violencia posterior a la retirada de las tropas soviéticas de Afganistán⁶. Desde su zona de influencia inicial en el sudoeste de Afganistán, extendieron rápidamente su poder por el resto del país. En septiembre de 1996, tomaron la capital, Kabul⁷; en 1998, ya controlaban casi el 90% del territorio. Pakistán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos fueron los únicos tres Estados que reconocieron la legitimidad del gobierno de los talibanes en Afganistán, donde detentaron el poder hasta su derrota militar a manos de la coalición internacional encabezada por Estados Unidos en 2001⁸.

Después de la derrota, los grupos insurgentes se levantaron contra el gobierno elegido en 2002, y el levantamiento ha ido creciendo en intensidad año tras año⁹. La Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) los describe como “elementos antigubernamentales” que “comprenden individuos y grupos armados de diversas extracciones, con distintas motivaciones y estructuras de mando, incluidos los caracterizados

5 De acuerdo con Ahmed Rashid, periodista y escritor pakistaní, “un talibán es un estudioso del Islam que persigue el conocimiento, mientras que un mulá es quien posee y brinda el conocimiento. Al denominarse talibanes, tomaron distancia de la política partidaria de los muyahidines y se definieron como un grupo que persigue la limpieza de la sociedad y no como un partido que tiene como objetivo tomar el poder”. A. Rashid, nota 1 *supra*, pp. 22-23.

6 V., por ejemplo, James Fergusson, *Taliban: The True Story of the World's Most Feared Fighting Force*, Londres, Bantam Press, 2010, p. 15.

7 V., por ejemplo, BBC, “Who are the Taliban?”, 1º de octubre de 2010, disponible en línea en <http://www.bbc.co.uk/news/worldsouth-asia-11451718> (consultado el 18 de enero de 2011).

8 International Crisis Group, “Taliban propaganda: winning the war of words?”, disponible en línea en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan/158-taliban-propaganda-winning-the-warof-words.aspx> (consultado el 18 de enero de 2011).

9 El aumento de la intensidad se observa tanto en la esfera militar como en la civil. El sitio web no gubernamental Icasualty informa que las bajas militares de la coalición internacional pasaron de ser 12 en 2001 a 191 en 2006, 521 en 2009 y 711 en 2010. Disponible en línea en <http://icasualties.org/OEF/Index.aspx> (consultado el 18 de enero de 2011).

como talibanes, la red Haqqani¹⁰, Hezb-e-Islami¹¹ y otros¹². Se desconoce la naturaleza exacta de las relaciones entre los distintos grupos dentro de Afganistán y en el vecino país de Pakistán¹³. Según cálculos de organismos estadounidenses, las fuerzas talibanes de Afganistán cuentan con unos 25.000 hombres, aunque hay quienes no están de acuerdo con esa cifra¹⁴. En 2010, los talibanes controlaban el sur y el este del país, y algunos bolsones en el norte y el

- 10 “La red Haqqani, así denominada en honor a su líder Jalaluddin Haqqani, es un grupo que forma parte de la insurgencia afgana que actúa desde el territorio de Waziristán del Norte, en las Áreas Tribales bajo Administración Federal. El grupo opera principalmente en la región oriental de Afganistán, en las provincias de Paktia, Paktika, Khost, Ghazni Wardak y Kabul”. Instituto para el Estudio de la Guerra, “Haqqani network”, disponible en línea en <http://www.understandingwar.org/themenode/haqqani-network>. V. también GlobalSecurity.org, “Haqqani network”, disponible en línea en <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/haqqani.htm> (consultados el 18 de enero de 2011). Haqqani es un ex ministro talibán de Asuntos Tribales. V. A. Rashid, nota 1 *supra*, p. 224. Según James Fergusson, Haqqani siempre ha estado ideológicamente más cerca de Al Qaeda que de los talibanes. El autor cita un informe publicado por *The New York Times* en el que se afirma que la red Haqqani tenía “quizá 12.000 integrantes a finales de 2009”. J. Fergusson, nota 6 *supra*, p. 130, citando a Jane Perlez, “Rebuffing US, Pakistan balks at crackdown”, *The New York Times*, 14 de diciembre de 2009, disponible en línea en <http://www.nytimes.com/2009/12/15/world/asia/15haqqani.html> (consultado el 25 de enero de 2011).
- 11 De acuerdo con GlobalSecurity.org, “Hizb-i-Islami Gulbuddin actúa como una banda criminal y apóstol de Al Qaeda. [...] A comienzos de la década de 1990, Gulbuddin Hekmatyar fue primer ministro de Afganistán. Fue el principal responsable de las hostilidades que dejaron a Kabul en ruinas. Hizb-e-Islami fue un aliado clave, el favorito del Servicio de Inteligencia Interior pakistaní. La facción de Hekmatyar fue perdiendo el apoyo que tenía en Pakistán en tanto que la de Omar fue adquiriendo cada vez más poder a finales de la década de 1990. Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, Hekmatyar, integrante de la etnia pastún, formó una alianza contra la coalición con el líder talibán Muhammad Omar y lo que quedaba de Al Qaeda en el país. La zona en la que Hekmatyar recibía mayor respaldo era la del paso Jyber, cerca de Jalalabad, al este de Kabul, pero aún tiene apoyo en todo el territorio de Afganistán”. GlobalSecurity.org, “Hizb-i-Islami”, disponible en línea en <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/hizbi-islami.htm> (consultado el 18 de enero de 2011); v. también J. Fergusson, nota 6 *supra*, cap. 12.
- 12 UNAMA, “Afghanistan: mid year report 2010: protection of civilians in armed conflict”, agosto de 2010, p. 6, disponible en línea en http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Publication/August102010_MIDYEAR%20REPORT%202010_Protection%20of%20Civilians%20in%20Armed%20Conflict.pdf (consultado el 18 de enero de 2011).
- 13 Los talibanes resurgieron en Afganistán como el grupo armado no estatal más grande del país y se fortalecieron en Pakistán como entidad separada aunque relacionada con ellos. Tehrik-i-Taliban Pakistan, un movimiento que engloba a los talibanes pakistaníes, se fundó en 2002. V. J. Fergusson, nota 6 *supra*, p. 35. Se comenta que existe una “débil coordinación” entre las diferentes facciones talibanes y grupos militantes. BBC, “Who are the Taliban?”, v. nota 9 *supra*. Desde el 1º de septiembre de 2010, “Tehrik-i-Taliban Pakistan” figura en la lista de “organizaciones terroristas extranjeras” del Departamento de Estado de Estados Unidos, pero no así los talibanes de Afganistán. Oficina del Coordinador de Actividades Antiterroristas, Departamento de Estado de Estados Unidos, “Foreign terrorist organizations”, 15 de octubre de 2010, disponible en línea en <http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm> (consultado el 18 de enero de 2011).
- 14 V., por ejemplo, Gilles Dorransoro, “Who are the Taliban?”, *The Huffington Post*, 27 de octubre de 2009, disponible en línea en http://www.huffingtonpost.com/gilles-dorransoro/who-are-the-taliban_b_335592.html (consultado el 18 de enero de 2011).

oeste, y “en 2009 iniciaron una serie de audaces ataques en zonas urbanas”¹⁵. Se cree que los talibanes de Afganistán todavía están bajo el mando del mulá Omar, un religioso de aldea que lideró el grupo desde el comienzo y siguió estando al frente cuando los talibanes ocuparon el poder¹⁶. Existen informes que indican que Al Qaeda era débil en Afganistán y que, a fines de 2010, contaba con no más de 50 hombres¹⁷. Tampoco está claro el tipo de relación existente entre Al Qaeda y los talibanes¹⁸.

La población civil afgana paga un precio muy alto por el conflicto armado que afecta al país¹⁹. El sufrimiento se atribuye en gran medida a los grupos armados no estatales. Según Amnistía Internacional, por ejemplo, “los talibanes y otros grupos insurgentes de Afganistán tienen poco respeto por los derechos humanos y el derecho de la guerra, y atacan sistemática y deliberadamente a la población civil, a los trabajadores humanitarios y las construcciones civiles tales como las escuelas (en especial, las escuelas de niñas)”²⁰.

DIH aplicable

Los autores del presente artículo consideran que, en la actualidad, el conflicto armado de Afganistán se rige por las normas del derecho consuetudinario y

- 15 International Crisis Group, “Afghanistan conflict history”, actualizado en enero de 2010, disponible en línea en <http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/research-resources/conflict-histories/afghanistan.aspx> (consultado el 18 de enero de 2011).
- 16 Si bien los talibanes no están incluidos en la lista de organizaciones terroristas extranjeras elaborada por Estados Unidos, el mulá Omar y otras figuras relevantes del grupo talibán aparecen en “la lista completa establecida y actualizada por el Comité del Consejo de Seguridad en virtud de la Res. 1267 relativa a Al Qaeda, Osama bin Laden, los talibanes y otros individuos, grupos, actividades y entidades vinculados con ellos”, disponible en línea en <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml> (consultado el 18 de enero de 2011).
- 17 En junio de 2010, el jefe de la CIA afirmó que la cifra de combatientes oscilaba entre cincuenta y cien. “La lutte contre al-Qaïda en Afghanistan finira par porter ses fruits selon le patron de la CIA”, RFI, disponible en línea en <http://www.rfi.fr/ameriques/20100628-lutte-contre-al-qaidaafghanistan-finira-porter-fruits-selon-le-patron-cia> (consultado el 18 de enero de 2011). James Fergusson afirma: “Es evidente que desde 2002 no ha habido una presencia significativa de Al Qaeda en Afganistán”. J. Fergusson, nota 6 *supra*, p. 90.
- 18 Según la información publicada por James Fergusson, el mulá Omar no tuvo contacto con Osama bin Laden después de 2001. En un correo electrónico enviado a un periodista en enero de 2007, el mulá escribe: “Nunca hemos tenido la necesidad de mantener una relación permanente en este contexto. [...] Ellos han adoptado la yihad como objetivo y nosotros, la expulsión de las fuerzas norteamericanas de Afganistán”. J. Fergusson, nota 6 *supra*, pp. 92-93.
- 19 V., por ejemplo, Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán, “Civilian casualty figure; first seven months of 2010 (1st January - 31st July)”, Kabul, 8 de agosto de 2010, disponible en línea en http://www.aihrc.org.af/2010_eng/Eng_pages/Reports/Thematic/Civilian_Casualties_Jan_Jul31_2010.pdf (consultado el 18 de enero de 2011); UNAMA, nota 12 *supra*.
- 20 Amnistía Internacional, “Afghanistan conference raises fears of sacrificing rights for short-term peace”, 19 de julio de 2010, disponible en línea en <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/afghanistan-conference-raisesfears-sacrificing-rights-short-term-peace-2010-07-19> (consultado el 18 de enero de 2011).

los tratados aplicables a los conflictos armados sin carácter internacional²¹. Antes del conflicto armado actual, la violencia imperante en el país pasó por al menos tres etapas desde 2001. La primera fase corresponde a la situación que motivó la invasión conducida por Estados Unidos en octubre de 2001; en ese momento, la violencia entre el gobierno talibán y las fuerzas de la Alianza del Norte constituía un conflicto armado no internacional. La segunda fase comenzó con los ataques contra los talibanes por la coalición encabezada por Estados Unidos el 6 de octubre de 2001, lo que constituía un conflicto armado internacional regido por las normas del derecho consuetudinario y los tratados aplicables²². La cuestión de si las operaciones contra Al Qaeda durante ese conflicto podían considerarse parte del mismo conflicto armado internacional o si representaban un conflicto armado

- 21 Esta opinión está muy extendida. Así, Gran Bretaña considera que las hostilidades forman parte de un conflicto armado no internacional. V., por ejemplo, David Turns, "Jus ad pacem in bello? Afghanistan, stability operations and international law relating to armed conflict", *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 39, 2009, p. 236. Alemania también considera que el conflicto no tiene carácter internacional. V. Christian Schaller, "Military operations in Afghanistan and international humanitarian law", Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad, SWP Comments, n.º 7, marzo de 2010, p. 2. V. también *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Philip Alston, Misión a Afganistán, A/HRC/11/2/Add.4, párr. 1: "En Afganistán, el conflicto armado se lleva a cabo en una amplia franja del territorio. En términos jurídicos, es un conflicto armado sin carácter internacional entre el gobierno, que cuenta con el apoyo de fuerzas militares internacionales, y diversos grupos armados". Esta postura, sin embargo, no cuenta con apoyo entre los expertos en derecho internacional. Yoram Dinstein sostiene que las hostilidades permanentes entre las fuerzas internacionales y los grupos insurgentes podrían verse como una continuación del conflicto internacional iniciado en octubre de 2001, cuando comenzó la intervención militar dirigida por Estados Unidos contra el gobierno talibán. El conflicto seguiría teniendo carácter internacional hasta la derrota de los talibanes, en paralelo con otro conflicto no internacional entre los talibanes y el gobierno que los sustituyó. V. Yoram Dinstein, "Concluding remarks on terrorism and Afghanistan", *Israel Yearbook on Human Rights*, 2009, p. 325. Una postura similar respecto del mismo tema aparece en Eric David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruselas, Bruylant, 2008 (4ª ed.), p. 175.
- 22 De acuerdo con Stéphane Ojeda, por ejemplo, los talibanes "controlaban y ejercían autoridad en alrededor del 95 por ciento del territorio afgano en octubre de 2001". Stéphane Ojeda, "US detention of Taliban fighters: some legal considerations", en Michael N. Schmitt (ed.), *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*, *International Law Studies*, vol. 85, US Naval War College International Studies, Naval War College Press, 2009, pp. 358-359. V. también Yoram Dinstein, *The Conduct of Hostilities Under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 29, párr. 72. Una opinión contraria de la naturaleza del conflicto aparece en W. Hays Parks, "Combatants", en Schmitt, *The War in Afghanistan*, p. 258: "Los acontecimientos en el terreno y el derecho internacional no indican que los talibanes constituyeran el gobierno de facto, menos aún *de jure*, de Afganistán. [...] La guerra civil no culminó con una clara victoria de los talibanes y su ocupación y control de Afganistán. Cuando se iniciaron las operaciones estadounidenses y de la coalición el 20 de octubre de 2001, la guerra civil no acabó y el poder talibán se había reducido considerablemente." Como se ha comentado, sólo tres Estados habían reconocido al régimen talibán como gobierno legítimo de Afganistán; no obstante, eso no necesariamente lleva a descartar la categorización de las hostilidades como un conflicto de carácter internacional en virtud del Protocolo adicional I, art. 43, párr. 1: "Las fuerzas armadas de una Parte en conflicto se componen de todas las fuerzas, grupos y unidades armados y organizados, colocados bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados ante esa Parte, aun cuando ésta esté representada por un gobierno o por una autoridad no reconocidos por una Parte adversa". Cabe preguntarse si esta cláusula ha pasado a constituir una norma consuetudinaria, pues ni Afganistán ni Estados Unidos eran Partes contratantes en el Protocolo adicional I en ese momento. Asimismo, es relevante en relación con el tema de los prisioneros de guerra el III Convenio de Ginebra, art. 4(3), que obliga a reconocer como prisioneros de guerra a "los miembros de las fuerzas armadas regulares que sigan las instrucciones de un Gobierno o de una autoridad no reconocidos por la Potencia detenedora".

no internacional distinto es objeto de debate²³. La tercera fase coincide con la ocupación de Afganistán por parte de Estados Unidos y otras fuerzas extranjeras. La ocupación también se considera un conflicto armado internacional de acuerdo con el artículo 2 común a los cuatro Convenios de Ginebra. No hay consenso entre las autoridades en la materia respecto de la fecha de finalización de la ocupación²⁴.

Sin embargo, la violencia armada posterior era, sin duda, suficientemente intensa para considerarla un conflicto armado no internacional. Los dos conjuntos de disposiciones convencionales que en general se aplican a este tipo de conflictos son el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)²⁵. Afganistán ratificó los cuatro Convenios de Ginebra en 1956 y se adhirió a los dos Protocolos adicionales en junio de 2009; el Protocolo adicional II entró en vigencia en el país el 24 de diciembre de 2009.

En esta sección se analiza la aplicación del artículo 3 y del Protocolo adicional II al conflicto armado de Afganistán. Un aspecto distinto pero relacionado

- 23 Del fallo de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en la causa *Hamdan v. Rumsfeld* se desprende que podría ser la segunda opción. Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, *Hamdan v. Rumsfeld, Secretary of Defense et al.*, 29 de junio de 2006, p. 6, en particular (d)(ii), disponible en línea en <http://www.supremecourt.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf> (consultado el 18 de enero de 2011). Para una visión crítica del fallo *Hamdan*, v. Y. Dinstein, nota 22 *supra*, pp. 56-57, párrs. 129-130. Una reseña general de la aplicación del DIH en el caso de Al Qaeda aparece en Marco Sassòli, “Transnational armed groups and international humanitarian law”, Programa de Investigación de Políticas Humanitarias y Conflictos, Universidad de Harvard, Occasional Paper Series, n.º 6, invierno de 2006.
- 24 Existen al menos cinco momentos posibles. El primero es el establecimiento de un gobierno de transición, en diciembre de 2001, en virtud del Acuerdo de Bonn (establecimiento del gobierno de transición en Afganistán encabezado por Hamid Karzai, el 22 de diciembre de 2001). V. el Acuerdo sobre Órdenes Provisionales en Afganistán hasta el Restablecimiento de un Gobierno Institucional Permanente (Acuerdo de Bonn), S/2001/1154, 5 de diciembre de 2001, art. 1(2)). El segundo es la designación de Karzai como presidente del gobierno provisional por la Loya Jirga (gran asamblea) en junio de 2002. La tercera posibilidad es la aprobación de la nueva constitución en enero de 2004. La cuarta son las elecciones presidenciales de octubre de 2004, en las que Karzai salió victorioso. La quinta fecha son las elecciones legislativas del año 2005. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), por ejemplo, considera que la designación de Karzai como jefe del gobierno provisional en junio de 2002 representó un cambio en la naturaleza jurídica del conflicto, que se transformó entonces en un conflicto no internacional. V. CICR, “Derecho internacional humanitario y terrorismo: respuestas a preguntas clave”, mayo de 2004, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/faq/5yyqg4.htm> (consultado el 18 de enero de 2011).
- 25 Como se verá más adelante, existe una diferencia respecto del ámbito de aplicación entre el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, que establece un umbral relativamente bajo pero que garantiza una protección restringida, y el Protocolo adicional II, que tiene un ámbito de aplicación más restringido pero cuya protección es más amplia y aparece más detallada. No obstante, el artículo 3 común y el Protocolo adicional II sólo son válidos en situaciones de conflicto armado y, en consecuencia, no se aplican a situaciones de “tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, que no son conflictos armados”. V. Protocolo adicional II, art. 1(2). Se considera que este umbral también es válido en situaciones contempladas en el artículo 3 común. V., por ejemplo, Sylvain Vité, “Typology of armed conflicts in international humanitarian law: legal concepts and actual situations”, *International Review of the Red Cross*, n.º 873, marzo de 2009, p. 76 [trad. esp. “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”]; Ministerio de Defensa del Reino Unido, *The Manual of the Law of Armed Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 2005, párrs. 15.2 y 15.3.

del análisis es la aplicación directa de cada uno de estos conjuntos de obligaciones jurídicas a todos los grupos armados no estatales intervinientes en el conflicto.

Aplicación del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra

La medida en que el artículo 3 común, cuyas disposiciones forman parte del derecho internacional consuetudinario²⁶, rige la conducción de las hostilidades es tema de debate. Para algunos especialistas, el artículo 3 común sólo otorga protección a las personas que se encuentran *bajo el control directo* de una de las partes en el conflicto y, por tanto, no tiene incidencia directa en la conducción de las hostilidades²⁷. Para otros, la referencia a “los atentados contra la vida y la integridad corporal” podría abarcar los actos cometidos durante las operaciones militares. Así, por ejemplo, Rogers afirma:

El artículo 3 común a los Convenios de Ginebra no se ocupa directamente de la conducción de las hostilidades. A primera vista, parecería que sólo protege a las víctimas de dichos conflictos. [...] Sin embargo, una lectura más detallada del texto permite concluir que la protección va mucho más allá. Por ejemplo, el principio de inmunidad civil puede inferirse del párrafo 1, que prohíbe la violencia contra las personas que no participan directamente en las hostilidades²⁸.

Para que se aplique el artículo 3 común, debe existir un “conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes”. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), deben cumplirse dos requisitos: debe haber

26 V. Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos de América)*, Fallo, 27 de junio de 1986, Informes de la CIJ, 1986, párr. 218. La Corte se pronunció de manera similar en la Opinión consultiva las sobre armas nucleares del 8 de julio de 1996, Informes de la CIJ, 1996, párr. 79. Se han pronunciado a favor de la naturaleza consuetudinaria del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra los tribunales penales internacionales *ad hoc* para ex Yugoslavia y Ruanda. V., en especial, Tribunal Penal Internacional para ex Yugoslavia (TPIY), *El fiscal c. Tadić*, Causa IT-94-1-T, Resolución de la Moción de la Defensa para una Impugnación Interlocutoria a la Jurisdicción, 2 de octubre de 1995, párr. 98; Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), *El fiscal c. Akayesu*, Causa TPIR-96-4-T, Fallo, 2 de septiembre de 1998, párr. 608.

27 V., por ejemplo, Liesbeth Zegveld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 83; G. I. A. D. Draper, “Wars of national liberation and war criminality”, en Michael Howard (ed.), *Restraints on War: Studies in the Limitation of Armed Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 183; Georges Abi-Saab, “Non-international armed conflicts”, *International Dimensions of Humanitarian Law*, Dordrecht, UNESCO y Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 235. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional también parece distinguir entre actos prohibidos por el artículo 3 común y otras infracciones cometidas durante la conducción de las hostilidades. V. Estatuto de Roma, arts. 8(2)(c) y 8(2)(e).

28 A. P. V. Rogers, *Law on the Battlefield*, Manchester, Manchester University Press, 2004 (2ª ed.), p. 221. V. también Lindsay Moir, *The Law of Internal Armed Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, pp. 58-61.

un estado de violencia armada “prolongada”²⁹ y alguno de los grupos armados no estatales debe tener cierto nivel de organización para que se lo considere parte en el conflicto según el derecho internacional³⁰.

Como se explicó anteriormente, Afganistán es un Estado Parte en los Convenios de Ginebra y, durante gran parte de la última década, la violencia entre el gobierno afgano y las fuerzas militares internacionales, por un lado, y los grupos armados organizados (en particular, los talibanes, pero no sólo ellos), por el otro, ha sido de tal intensidad que se considera un conflicto armado. También se ha sostenido, en relación con el requisito de organización de los grupos armados no estatales para que se los considere partes en el conflicto, que los cuatro grupos principales (los talibanes, la red Haqqani, Hezb-e-Islami y Al Qaeda en Afganistán) han demostrado tener un nivel de organización que los hace directamente responsables ante el DIH³¹. En el caso de los talibanes, la publicación de lo que no es sino un código de conducta militar es prueba de la existencia de una estructura de mando y de mecanismos y normas disciplinarias dentro del grupo³².

La medida en que el artículo 3 común se refiere directamente a los grupos armados no estatales es tema de debate. El artículo establece que “cada una de las

29 TPIY, *El fiscal c. Tadic*, nota 26 *supra*, párr. 70. “Prolongados” aquí se refiere particularmente a la intensidad de la violencia armada y no solamente a su duración, no obstante el significado corriente de la palabra. TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, Causa IT-04-84-84-T, Fallo (Sala de Primera Instancia), 3 de abril de 2008, párr. 49; v. también S. Vité, nota 25 *supra*, pp. 76-77.

30 Con respecto al nivel de organización de los grupos armados no estatales, los tribunales internacionales y los expertos académicos han creado una serie de elementos indicativos o guías “útiles” que se pueden tener en cuenta para decidir el grado necesario de organización del grupo, aunque ninguno de esos elementos es por sí solo fundamental para establecer si se cumple el requisito de organización. V. Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary: First Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, CICR, Ginebra, 1952, pp. 49-50, disponible en línea en <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/365-570006?OpenDocument> (consultado el 19 de enero de 2011); TPIY, *El fiscal c. Tadic*, nota 26 *supra*, párr. 70; TPIY, *El fiscal c. Delalic*, Causa IT-96-21-T, Fallo, 16 de noviembre de 1998, párr. 184; TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, nota 29 *supra*, párr. 60; TPIY, *El fiscal c. Boskoski*, Causa IT-04-82, Fallo (Sala de Primera Instancia), 10 de julio de 2008, párrs. 199-203; TPIR, *El fiscal c. Akayesu*, nota 26 *supra*, párr. 619; TPIR, *El fiscal c. Rutaganda*, Causa ICTR-96-3, Fallo (Sala de Primera Instancia I), 6 de diciembre de 1999, párr. 93. V. también Comisión Internacional de Investigación sobre Darfur, “Report Pursuant to Security Council Resolution 1564 of 18 September 2004”, 25 de enero de 2005, párrs. 74-76; Asociación de Derecho Internacional, Comisión sobre Uso de la Fuerza, “Final report on the meaning of armed conflict in international law”, 2010, pp. 28-33, disponible en línea en <http://www.ila-hq.org/en/committees/draft-committee-reports-the-hague-2010.cfm> (consultado el 18 de enero de 2011).

31 Por ejemplo, el Departamento de Estado de Estados Unidos reconoce la existencia de un “conflicto armado con Al Qaeda, los talibanes y grupos vinculados con ellos”. Harold Hongju Koh, “The Obama administration and international law”, trabajo presentado en la reunión anual de la Sociedad de Derecho Internacional de Estados Unidos, Washington D.C., 25 de marzo de 2010, disponible en línea en <http://www.state.gov/s/l/releases/remarks/139119.htm> (consultado el 18 de enero de 2011).

32 Para más información sobre las “Reglas del Emirato Islámico de Afganistán para los muyahidines”, v. “Taliban issues code of conduct”, Al-Jazeera, 28 de julio de 2009, disponible en línea en <http://english.aljazeera.net/news/asia/2009/07/20097278348124813.html> (consultado el 18 de enero de 2011). Para tener un panorama general, v. Programa de Estudios Culturales y de Conflictos, “Understanding Afghan culture: analyzing the Taliban code of conduct: reinventing the Layeha”, Departamento de Asuntos de Seguridad Nacional, Escuela Naval de Posgrado, agosto de 2010, p. 3, disponible en línea en <http://info.publicintelligence.net/Layeha.pdf> (consultado el 18 de enero de 2011).

Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo” las disposiciones que contiene. Algunos especialistas afirman que la expresión “cada una de las Partes en conflicto” no se aplica a los grupos armados no estatales, incluso si cumplen los criterios para ser partes en el conflicto, sino sólo a las fuerzas armadas gubernamentales³³. Sin embargo, la práctica de los Estados, la jurisprudencia internacional y el trabajo académico han demostrado que el artículo 3 común se aplica directamente a los grupos armados no estatales³⁴.

Pese a esta aparente certeza, los mecanismos jurídicos concretos que obligan a los grupos no estatales a cumplir con las normas del DIH no están tan claros³⁵. Se han esgrimido distintos argumentos jurídicos para explicar cómo y por qué la acción de los grupos armados no estatales está sujeta a ciertas normas del derecho internacional. El primer argumento (y, para muchos, el más convincente) es que los grupos armados no estatales se rigen por el DIH consuetudinario³⁶. En consecuencia, al menos en el caso del artículo 3 común, la disposición expresa el derecho internacional consuetudinario y es, por tanto, aplicable a todas las partes en conflicto sin necesidad de ratificación formal³⁷. Un segundo enfoque, conocido como doctrina de jurisdicción legislativa, consiste en afirmar que las normas del DIH rigen para todos los particulares, incluidos los grupos armados no estatales, a través del derecho nacional, por medio de la integración de dichas normas en la legislación nacional o

33 Se ha propuesto que “Parte” (con “P” mayúscula) significa “Alta Parte Contratante”, es decir los Estados, y que la forma abreviada se usa para evitar las repeticiones. V., por ejemplo, Svetlana Zašova, “L’ applicabilité du droit international humanitaire aux groupes armés organisés”, en Jean-Marc Sorel y Corneliu-Liviu Popescu (eds.), *La protection des personnes vulnérables en temps de conflits armés*, Bruselas, Bruylant, 2010, p. 58; L. Zegveld, nota 27 *supra*, p. 61.

34 En *Nicaragua c. Estados Unidos de América*, por ejemplo, la CIJ confirmó que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra se aplicaba a los contras, la oposición armada: “El conflicto entre los contras y el gobierno de Nicaragua es un conflicto armado ‘sin carácter internacional’. Las acciones de los contras contra el gobierno nicaragüense se rigen, entonces, por el derecho aplicable a tales conflictos”. CIJ, *Nicaragua c. Estados Unidos de América*, nota 26 *supra*, párr. 219. V. también Marco Sassòli, “Taking armed groups seriously: ways to improve their compliance with international humanitarian law”, *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, vol. 1, 2010, p. 12.

35 Por ejemplo, en 2004, eludiendo el asunto, la Sala de Apelaciones del Tribunal Especial para Sierra Leona (TESL) sólo afirmó que “se entiende que todas las partes en un conflicto armado, sean éstas Estados o grupos no estatales, deben regirse por el derecho internacional humanitario, aunque sólo los Estados pueden ser partes en los tratados internacionales”. TESL, *El fiscal c. Sam Hinga Norman*, Causa TESL-2004-14AR72(E), Decisión sobre la moción preliminar basada en la falta de jurisdicción (Reclutamiento de niños), 31 de mayo de 2004, párr. 22.

36 V., por ejemplo, Daniel Bethlehem, “The methodological framework of the study”, en Elizabeth Wilmshurst y Susan Breau (eds.), *Perspectives on the ICRC Study on Customary International Humanitarian Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 8.

37 Por ello, se ha afirmado: “Sin duda, el artículo [3 común a los Convenios de Ginebra] es vinculante tanto para Estados como para fuerzas insurgentes y éstas últimas deben regirse por el derecho internacional humanitario [...]. [Una] teoría convincente sostiene que, en virtud del derecho internacional consuetudinario, [los insurgentes] deben cumplir con las obligaciones que establece el artículo 3 común, destinadas a proteger a la humanidad”. TESL, *El fiscal c. Morris Kallon y Brima Bazzy Kamara*, TESL-2004-15-AR72(E) y TESL-2004-16-AR72(E), Decisión sobre el cuestionamiento a la jurisdicción: amnistías conferidas por el Acuerdo de Lomé, Sala de Apelaciones, 13 de marzo de 2004, párrs. 45-47. V. también L. Moir, nota 28 *supra*, pp. 56-58.

la aplicabilidad directa de las normas de aplicación inmediata³⁸. Esta teoría no está exenta de problemas, pues lo que se discute no es el hecho de que los grupos armados no estatales estén sujetos al derecho interno, sino la reglamentación directa de las acciones de esos grupos por el derecho internacional³⁹. El tercer argumento se basa en los principios generales que gobiernan el carácter vinculante de los tratados respecto de terceros, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969⁴⁰. Esto implicaría investigar la intención de los Estados contratantes de imponer obligaciones a terceros y de las partes a aceptar esas obligaciones⁴¹. Sin embargo, este enfoque es fácilmente refutable, si se tiene en cuenta que la Convención de Viena sólo se refiere a tratados entre Estados que imponen obligaciones a (otros) Estados. En cuarto lugar, es posible considerar que, cuando ejercen un poder efectivo sobre la población o el territorio de un Estado, los grupos armados no estatales deben cumplir con las obligaciones del Estado en cuestión⁴². El argumento es débil, sin embargo, pues en el artículo 3 común (a diferencia del Protocolo adicional II), el control territorial no es requisito para la aplicabilidad y, como señala Moir, no todos los grupos pretenden reemplazar al Estado⁴³.

El análisis detallado de la validez relativa de las distintas teorías excede el alcance del presente artículo. Baste con mencionar que, si bien la fundamentación jurídica de esta conclusión sigue siendo objeto de debate, ya no se discute —y hasta se ha convertido en la postura más “corriente”—⁴⁴ que los grupos armados no estatales deben responder por sus actos ante el DIH.

Aplicación del Protocolo adicional II

La entrada en vigor del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 en Afganistán en diciembre de 2009 permite preguntarse

38 Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (eds.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (en adelante, Comentario CICR), Ginebra, CICR/Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 1.345; Sandesh Sivakumaran, “Binding armed opposition groups”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 55, 2006, p. 381.

39 V. Antonio Cassese, “The status of rebels under the 1977 Geneva Protocol on Non-international Armed Conflicts”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 30, n.º 2, abril de 1981, p. 429.

40 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, art. 35, 1969; A. Cassese, nota 39 *supra*, pp. 424-429.

41 Algunos expertos sostienen que esta teoría conduce a la aplicación individual de las disposiciones del DIH a los grupos armados no estatales, sólo si cada grupo tiene la voluntad de aplicarlas. Ésta es una desventaja considerable. Además, como observa Zegveld, requerir el consentimiento de un grupo armado no estatal implicaría que “equipararlo con el Estado, lo que obviamente ha sido inaceptable para los Estados y los organismos internacionales”. L. Zegveld, nota 27 *supra*, p. 18.

42 De acuerdo con el CICR, “La obligación de la parte en el conflicto que representa la autoridad establecida no plantea problemas. [...] [S]i la autoridad responsable que los dirige ejerce una soberanía efectiva, está obligada por su propia pretensión de representar al país o a una parte de éste”. Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary: Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ginebra, CICR, 1958, p. 37; M. Sassòli, nota 34 *supra*, pp. 5-51.

43 L. Moir, nota 28 *supra*, pp. 55-56.

44 Andrew Clapham, *The Rights and Responsibilities of Armed Non-state Actors: The Legal Landscape & Issues Surrounding Engagement*, 1º de febrero de 2010, p. 6, disponible en línea en ssrn.com/abstract=1569636 (consultado el 18 de enero de 2011).

acerca de su aplicabilidad en el actual conflicto armado. De acuerdo con el artículo 1, párrafo 1, el Protocolo se aplicará

“[...] a todos los conflictos armados que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo”⁴⁵.

El Protocolo adicional II tiene un umbral de aplicación más elevado que el artículo 3 común. Además de la existencia de un conflicto armado entre el gobierno y grupos insurgentes en el territorio de una Alta Parte Contratante⁴⁶, de acuerdo con el artículo 1, párrafo 1, se han de cumplir tres condiciones materiales acumulativas: los grupos armados organizados deben estar bajo la dirección de un mando responsable; deben ejercer control sobre una parte del territorio de modo tal de poder realizar operaciones militares sostenidas y concertadas; y el control territorial debe ejercerse de modo tal que permita aplicar el Protocolo. Cuando esos criterios acumulativos de aplicación del Protocolo adicional II se cumplen objetivamente, el Protocolo es “aplicable inmediata y automáticamente”, más allá de las opiniones de las partes en el conflicto⁴⁷.

Mando responsable

Se requiere que el grupo cuente con una organización y un “sistema para asignar autoridad y responsabilidades”⁴⁸. El “Código de conducta” de los talibanes prueba que el grupo tiene un sistema de ese tipo, de modo que puede afirmarse que los talibanes cumplen con este requisito de organización, aunque existe al menos un especialista que ha cuestionado esta afirmación⁴⁹.

Control sobre una parte del territorio

Existen distintas versiones acerca de la medida en que los talibanes controlaban efectivamente el territorio de Afganistán. En diciembre de 2008, por ejemplo, se decía que los talibanes habían extendido su área de influencia al 72 por ciento del país, “confiando en su expansión más allá de las zonas rurales del sur”. Se dijo también que

45 Así, según observa Moir, las condiciones establecidas en el art. 1 del Protocolo implican que sólo se aplica a “los conflictos de mayor intensidad y a gran escala”. L. Moir, nota 28 *supra*, p. 101.

46 A diferencia del Protocolo adicional II, el artículo 3 común también rige los conflictos armados entre grupos armados no estatales, por ejemplo, en un Estado fallido.

47 Comentario CICR, nota 38 *supra*, p. 1.353; TPIR, *El fiscal c. Akayesu*, nota 26 *supra*, párr. 624.

48 Michael Bothe, Karl J. Partsch y Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1982, p. 626. V., en general, Comentario CICR, nota 38 *supra*, p. 1.352. V. también TPIR, *El fiscal c. Akayesu*, nota 26 *supra*, párr. 626.

49 D. Turns, nota 21 *supra*, p. 230.

“los talibanes están a las puertas de la capital, infiltrándose en la ciudad a su antojo”⁵⁰. También se comentó que los talibanes no controlan una gran franja del territorio sino distintas zonas intercaladas con las que se encuentran en poder del gobierno⁵¹.

El requisito del control territorial es, sin embargo, meramente funcional. El control debe ser suficiente para permitir a los talibanes realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el Protocolo adicional II, condiciones que se analizan a continuación. Por ello, el criterio no se basa en la cantidad de miembros del grupo armado presentes ni en la duración de la ocupación del territorio⁵².

Operaciones militares sostenidas y concertadas contra las fuerzas armadas gubernamentales

Por operaciones militares “sostenidas” contra las fuerzas armadas gubernamentales se entienden aquellas operaciones que se mantienen en el tiempo, mientras que “concertadas” quiere decir aquí “operaciones acordadas, ideadas y planificadas, ejecutadas de acuerdo con un plan”⁵³. Dada la intensidad de las hostilidades en Afganistán y la cantidad de bajas en las filas de las fuerzas que luchan contra los talibanes (v. Introducción), este criterio se cumple perfectamente.

Aplicación del Protocolo adicional II

La capacidad de aplicar el Protocolo adicional II se considera el “criterio fundamental” que justifica los otros elementos de la definición del artículo 1 de este Protocolo⁵⁴. Se ha sostenido incluso que la condición de que los grupos armados no estatales tengan la capacidad de cumplir las obligaciones fundamentales del Protocolo constituye la base de su “obligación de hacerlo”⁵⁵. Así, al parecer alcanza con establecer que los talibanes realmente podrían aplicar las disposiciones del Protocolo adicional II si tuvieran intención de hacerlo; no hace falta constatar que de hecho lo hagan. Si fuese de otro modo, el nivel de respeto del Protocolo requerido sería tema de debate, y podría incluso afirmarse que el Protocolo sólo se aplicaría a los grupos armados que ya respetaran plenamente sus disposiciones⁵⁶.

50 Consejo Internacional sobre Seguridad y Desarrollo, *Struggle For Kabul: The Taliban Advance*, diciembre de 2008, disponible en línea en http://www.icosgroup.net/modules/reports/struggle_for_kabul (consultado el 18 de enero de 2011).

51 Yaroslav Trofimov, “U.S. rebuilds power plant, Taliban reap a windfall”, *Wall Street Journal*, 13 de julio de 2010, disponible en línea en <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704545004575352994242747012.html> (consultado el 18 de enero de 2011).

52 M. Bothe, K. J. Partsch y W. A. Solf, nota 48 *supra*, p. 627.

53 Comentario CICR, nota 38 *supra*, p. 1.353.

54 *Ibid.*

55 Frits Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, Ginebra, CICR/Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 139.

56 V., por ejemplo, L. Moir, nota 28 *supra*, pp. 97-98. Pero hay quienes cuestionan la certeza de esta postura. V. Ministerio de Defensa del Reino Unido, nota 25 *supra*, p. 32; Françoise Hampson, “Winning by the rules: law and warfare in the 1980s”, *Third World Quarterly*, 1989, p. 44; Adam Roberts y Richard Guelff, *Documents on the Laws of War*, Oxford, Oxford University Press, 2000 (3ª ed.), p. 482. De acuerdo con Cassese, para decidir si un grupo es capaz de implementar las disposiciones del DIH se requeriría cierto grado de voluntad. A. Cassese, nota 39 *supra*, p. 428.

Esto permite concluir que el Protocolo adicional II es, en efecto, aplicable al conflicto de Afganistán, al menos a las hostilidades entre las fuerzas armadas del gobierno afgano y los talibanes, pues todos los criterios necesarios se cumplían a principios de 2011.

Contenido del Protocolo adicional II

Con respecto a las obligaciones que establece, el Protocolo adicional II incluye un conjunto de 18 disposiciones sustantivas que “desarrollan y complementan” el artículo 3 común⁵⁷. El Protocolo adicional II impone obligaciones más específicas a los Estados y a los grupos armados no estatales que son partes en un conflicto, extiende la protección a civiles, detenidos y personal médico, y agrega importantes cláusulas sobre la conducción de las hostilidades mediante los siguientes mecanismos:

- fortalecer las garantías fundamentales de todas las personas que no participan directamente en las hostilidades o que han dejado de participar en ellas, incluido el cuidado y la atención de los niños, en especial, su educación⁵⁸;
- establecer los derechos de las personas privadas de libertad y ofrecer garantías jurídicas a los procesados en relación con un conflicto armado⁵⁹;
- prohibir los ataques a la población civil y las personas civiles, los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, los bienes culturales y los lugares de culto⁶⁰;
- regular los desplazamientos forzados de civiles⁶¹; y
- proteger al personal religioso y sanitario, y las unidades y medios de transporte tanto civiles como militares⁶².

Dicho esto, lo cierto es que el derecho aplicable a los conflictos armados sin carácter internacional consta de una cantidad relativamente reducida de normas, como puede apreciarse al comparar la breve lista de disposiciones del Protocolo adicional II con la extensa sucesión de normas consagradas en los cuatro Convenios de Ginebra y el Protocolo adicional I, aplicable a los conflictos armados internacionales⁶³.

57 Comentario CICR, nota 38 *supra*, p. 1.350.

58 Protocolo adicional II, art. 4.

59 *Ibid.*, arts. 5-6.

60 *Ibid.*, arts. 13-16.

61 *Ibid.*, art. 17.

62 *Ibid.*, arts. 9-11. El art. 19 también establece que las cláusulas del Protocolo deberán difundirse “lo más ampliamente posible”.

63 A diferencia del Protocolo adicional I, las siguientes normas no están incluidas en el Protocolo adicional II: definición de civiles y combatientes, prohibición de atacar bienes de carácter civil, definición de objetivos militares y bienes de carácter civil, prohibición de ataques indiscriminados, definición de ataque indiscriminado, prohibición de ataques desproporcionados, definición de ataque desproporcionado, obligación de tomar medidas de precaución en el ataque, obligación de tomar medidas de precaución contra los efectos de los ataques. Jean-Marie Henckaerts, “Binding armed opposition groups through humanitarian treaty law and customary law”, *Proceedings of the Bruges Colloquium: Relevance of International Humanitarian Law to Non-State Actors*, 25th-26th October 2002, *Collegium*, n.º. 27, primavera de 2003, p. 131.

Aplicación del Protocolo adicional II a las fuerzas armadas de Afganistán

Más difícil que la aplicación del Protocolo adicional II al conflicto de Afganistán es determinar a qué partes en el conflicto se aplican sus cláusulas exactamente. Está claro que el Protocolo adicional II se aplica a todas las fuerzas armadas y otras fuerzas de seguridad de Afganistán en sus operaciones contra los talibanes; en cambio, su alcance directo sobre los grupos armados no estatales es objeto de debate. De hecho, a diferencia del artículo 3 común, el Protocolo no aplica sus disposiciones expresamente a ninguna parte en el conflicto (“Parte”). No obstante, la aplicabilidad del Protocolo a los grupos armados no estatales debe inferirse cuando éstos cumplen con los requisitos de “grupos armados organizados” a los que se hace referencia en el artículo 1, párrafo 1 del Protocolo. De acuerdo con el análisis realizado en este artículo, los talibanes claramente cumplen con dichos requisitos⁶⁴.

La segunda cuestión es si el Protocolo adicional II rige en el conflicto entre los talibanes y las fuerzas multinacionales. En sentido estricto, las disposiciones del artículo 1 del Protocolo sólo se aplican al gobierno afgano, por cuanto el alcance del Protocolo se limita a los conflictos “que se desarrollen en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados”⁶⁵. De acuerdo con esta formulación, la fuerzas extranjeras no son las del Estado en cuyo territorio se desarrolla el conflicto (en este caso, Afganistán), a menos que pueda probarse que los Estados intervinientes son agentes del Estado de Afganistán. Ello implicaría que las fuerzas extranjeras están “a disposición” del Estado en cuyo territorio se desarrolla el conflicto, pero ése no parece ser el caso en Afganistán⁶⁶.

Según una interpretación más amplia (que, en opinión de los autores de este artículo, es más acorde al lenguaje utilizado y a la lógica subyacente), el Protocolo se aplica a todas y cada una de las partes en un conflicto armado que cumplan con los criterios del párrafo 1 del artículo 1⁶⁷. Interpretar el alcance material de la aplicación de conformidad con el objeto y el propósito del derecho humanitario

64 Nótese que las fuerzas armadas disidentes u otros grupos armados organizados aparecen en plural, lo que significa que el Protocolo podría aplicarse a otros “elementos antigubernamentales” además de los talibanes, siempre que cumplan con los tres criterios comentados anteriormente.

65 Protocolo adicional II, art. 1(1) (el subrayado es nuestro). V. también D. Turns, nota 21 *supra*, p. 239; Nils Melzer, *Targeted Killing in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 257.

66 Art. 6 (Comportamiento de un órgano puesto a disposición de un Estado por otro Estado), Comisión de Derecho Internacional, Proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, con comentarios, 2001, en el Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 2001, vol. 2, parte 2. Para determinar la atribución, las fuerzas internacionales deberían ostentar la condición de agentes estatales de Afganistán a los efectos del DIH. Debería poder afirmarse que las tropas extranjeras en territorio afgano no sólo actúan con el “consentimiento”, “bajo la autoridad” y “para los fines del Estado receptor” sino además “bajo su exclusiva dirección y control” para que les corresponda el régimen de responsabilidad que se deriva de la adhesión de Afganistán al Protocolo. V. comentario sobre el art. 6, p. 44.

67 Entre los distintos observadores, sólo Jelena Pejic parece sugerir que el Protocolo adicional II se aplica a todas las partes en el conflicto, incluidas las fuerzas militares extranjeras, una vez cumplidos los criterios y alcanzado el umbral de aplicabilidad, pero no es seguro que sea esto lo que la autora ha querido sugerir (y, contrariamente a lo que ella indica, esta postura no está ampliamente aceptada). Jelena Pejic, “Status of armed conflicts”, en E. Wilmshurst y S. Breau, nota 36 *supra*, p. 92.

daría por tierra con el supuesto requisito territorial descrito más arriba. Así, en lugar de ser interpretado en sentido restringido de modo tal de aplicarse sólo al Estado territorial y los grupos rebeldes, el párrafo 1 del artículo 1 debería abarcar la conducta de toda parte contratante del Protocolo adicional II que intervenga en apoyo del Estado territorial por su sola participación en un conflicto que se desarrolla “en el territorio de una Alta Parte Contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados”.

A menudo, los especialistas simplemente descartan la posibilidad de que las fuerzas militares extranjeras estén sujetas por el Protocolo adicional II en sus operaciones en Afganistán sin fundamentar su opinión (y sin que el texto del Protocolo contenga ninguna exclusión expresa: su aplicación se limita a los conflictos armados que cumplan con ciertos criterios y no simplemente a las partes incluidas en esos criterios)⁶⁸. Si esa postura fuera correcta, ante la falta de acuerdo respecto del contenido del derecho consuetudinario, ¿qué derecho convencional correspondería aplicar si las fuerzas afganas combatieran codo a codo con fuerzas militares extranjeras? ¿El Protocolo adicional II se aplicaría a las fuerzas afganas y no a los militares extranjeros? ¿Qué deberían hacer los talibanes en ese caso? ¿Tratar de distinguir entre militares afganos y militares de otros países en la conducción de las hostilidades y adaptar sus métodos de guerra según se enfrenten a unos u otros oponentes? ¿Quedan exonerados de cumplir con las obligaciones que impone el Protocolo adicional II cuando se enfrentan a fuerzas extranjeras?

Cuando menos, las fuerzas de los Estados Partes en el Protocolo adicional II deberían estar formalmente obligadas por sus cláusulas en sus operaciones en Afganistán, por cuanto forman parte de un conflicto armado en el que se enfrentan las fuerzas gubernamentales afganas contra al menos un grupo armado que cumple con los criterios de aplicación del Protocolo. De otro modo, la situación podría dar lugar a cuestiones de interoperabilidad e incluso a una posible falta de claridad en las operaciones de las distintas partes en el conflicto.

Son pocos los Estados que no se han adherido al Protocolo adicional II; figura entre ellos el que cuenta con el mayor número de tropas en la coalición internacional que opera en Afganistán: Estados Unidos⁶⁹. Pero, incluso en esos casos, es posible afirmar que, dado que todos los Estados extranjeros están presentes en territorio afgano con el evidente propósito de apoyar al gobierno de Afganistán (al menos por razones políticas, si no jurídicas)⁷⁰, también ellos deben aplicar expresamente todas las disposiciones del Protocolo adicional II⁷¹. De hecho, en el

68 V., por ejemplo, D. Turns, nota 21 *supra*, p. 239.

69 Los Estados que no se han adherido al Protocolo adicional II y cuyas fuerzas militares operaban en Afganistán a finales del año 2010 eran Azerbaiyán (90 soldados), Malasia (40), Singapur (36), Turquía (1.790) y Estados Unidos (alrededor de 97.000).

70 Lamentablemente, a diferencia del Protocolo adicional I, el Protocolo adicional II no requiere expresamente que los Estados Parte se comprometan a “respetar y hacer respetar” sus cláusulas, como se estipula en los cuatro Convenios de Ginebra.

71 De no ser así, esto podría considerarse como un incentivo para que un Estado territorial convoque a fuerzas extranjeras que no tengan las mismas obligaciones internacionales para que conduzcan operaciones militares en su territorio.

acuerdo existente entre la ISAF y las autoridades afganas se ha establecido que “las fuerzas de la ISAF *deben respetar las leyes* y la cultura de Afganistán”⁷². Por su parte, Estados Unidos “sostiene desde hace mucho tiempo que aplicará las normas de sus manuales tanto en conflictos internacionales como no internacionales, pero esta afirmación no puede tomarse como indicación de que esté obligado a hacerlo como cuestión de derecho en conflictos no internacionales”⁷³.

DIH consuetudinario aplicable a los grupos armados no estatales

Si bien la aplicabilidad del Protocolo adicional II a algunas o todas las partes en el conflicto de Afganistán es materia de debate, la aplicación del DIH consuetudinario al gobierno, las fuerzas armadas internacionales y los grupos armados no estatales que cumplan con los criterios pertinentes está fuera de discusión⁷⁴. El principal problema del DIH consuetudinario es que en su desarrollo no se tienen debidamente en cuenta las prácticas y la *opinio iuris* de los grupos armados no estatales, sino solamente las de los Estados⁷⁵.

El estudio del DIH consuetudinario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) cita una serie de normas (141 en total) aplicables a todo conflicto armado sin carácter internacional⁷⁶. En el estudio se afirma que esas normas no dependen de la caracterización específica del conflicto sino del hecho de que éste constituya un conflicto armado sin carácter internacional, afirmación no exenta de controversias⁷⁷. Las conclusiones del estudio también han sido blanco de críticas,

72 Acuerdo Técnico Militar, Afganistán-ISAF, 4 de enero de 2002, apéndice 1, punto 4.

73 John B. Bellinger III y William J. Haynes II, “A US government response to the International Committee of the Red Cross study *Customary International Humanitarian Law*”, *International Review of the Red Cross*, n.º 866, p. 447 [trad. esp. “Una respuesta del gobierno de EE.UU. al estudio sobre el Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario del Comité Internacional de la Cruz Roja”, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/irrc-866-bellinger.pdf>].

74 V., por ejemplo, TPIY, *El fiscal c. Haradinaj*, nota 29 *supra*, párr. 60.

75 Artículo 38 del Estatuto de la CIJ. V. también J. M. Henckaerts, nota 63 *supra*; S. Sivakumaran, nota 38 *supra*; M. Sassòli, nota 23 *supra*, p. 40.

76 Una lista del derecho internacional consuetudinario aplicable en conflictos armados no internacionales aparece en la base de datos del CICR disponible en línea en <http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home> (consultado el 18 de enero de 2011). Esta sección sólo se centra en ciertas normas clave. Si se desea consultar una lista completa de la evaluación realizada por el CICR de las normas aplicables durante un conflicto armado sin carácter internacional, sección de derecho internacional del perfil de Afganistán en la base de datos del proyecto Estado de Derecho en Situaciones de Conflicto Armado, disponible en línea en http://www.adh-geneva.ch/RULAC/applicable_international_law.php?id_state=1 (consultado el 18 de enero de 2011).

77 Es decir, que no son simplemente situaciones “de disturbios o tensiones internas, revueltas, actos de violencia aislados o esporádicos y otros de naturaleza similar”. Jelena Pejic afirma que “el Estudio no distingue entre los diferentes umbrales de los conflictos armados sin carácter internacional (según el artículo 3 común y el Protocolo adicional II), porque se ha observado que, en general, los Estados no hacen esa distinción en la práctica”. J. Pejic, nota 67 *supra*, p. 88. La decisión de no distinguir entre los distintos tipos de conflictos armados sin carácter internacional ha sido calificada de lamentable por un autor que sostiene que se corre el riesgo de disminuir, si no de eliminar, la protección que otorga el derecho de los derechos humanos. V., por ejemplo, los comentarios de Françoise Hampson, *Proceedings of the Bruges Colloquium: Armed Conflicts and Parties to Armed Conflicts under IHL: Confronting Legal Categories to Contemporary Realities, 10th Bruges Colloquium, 22-23 October 2009, Collegium*, n.º 40, otoño de 2010, p. 117, disponible en línea en <http://www.coleurope.eu/content/publications/pdf/Collegium40.pdf> (consultado el 18 de enero de 2011).

algunas de ellas presentadas por ciertos Estados, en particular Estados Unidos. En particular, persisten las incertidumbres acerca del reconocimiento y la aplicación universal de todas estas normas. De hecho, si los Estados se muestran renuentes a formular obligaciones y normas consuetudinarias respecto de su propia conducta, “es difícil afirmar que las normas son consuetudinarias e imponen obligaciones vinculantes a los grupos armados no estatales”⁷⁸.

A pesar de las controversias, es posible afirmar que, junto con las cláusulas de derecho consuetudinario del artículo 3 común, las normas que rigen la conducción de las hostilidades, tales como los principios de distinción, proporcionalidad y precaución en el ataque, o la prohibición de perfidia, también forman parte del derecho internacional consuetudinario aplicable a los conflictos armados sin carácter internacional y, por tanto, son aplicables a los grupos armados no estatales que operan en Afganistán⁷⁹.

Derecho internacional de los derechos humanos

El DIH, a través de las disposiciones convencionales y las del derecho consuetudinario, otorga un nivel considerable de protección, en especial a la población civil. Sin embargo, como su ámbito está restringido a los actos vinculados necesariamente con un conflicto armado, el DIH sólo aborda en parte las acciones dañinas perpetradas por los grupos armados no estatales contra la población civil⁸⁰. En

78 A. Clapham, nota 44 *supra*, p. 12.

79 V. Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *El derecho internacional humanitario consuetudinario, volumen I: Normas*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2007, Normas 1, 2, y 5-24; Antonio Cassese, *International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005 (2ª ed.), pp. 415-420. La Comisión Internacional de Investigación sobre Darfur dio una lista de normas aplicables a los rebeldes, por ejemplo, “(i) la distinción entre combatientes y civiles; [...] (ii) la prohibición de dirigir ataques deliberados contra la población civil; [...] (iv) la prohibición de dirigir ataques contra la población civil con fines intimidatorios; [...] (xiv) la prohibición de aplicar tortura u otro trato o castigo cruel o inhumano; [...] (xvii) la prohibición de maltrato a los combatientes enemigos fuera de combate y la obligación de brindar trato humano a los combatientes enemigos capturados”. Comisión Internacional de Investigación sobre Darfur, nota 30 *supra*, párr. 166.

80 El alcance del DIH abarca todo el territorio de Afganistán donde se llevan a cabo las hostilidades (*ratione loci*) y debe involucrar a una persona protegida por los instrumentos jurídicos (*ratione personae*). TPIY, *El fiscal c. Tadic*, nota 26 *supra*, párrs. 69-70; TPIR, *El fiscal c. Kayishema y Ruzindana*, Causa ICTR-95-1-T, Fallo y Sentencia, 21 de mayo de 1999, párr. 189. Los tribunales internacionales, sin embargo, han elaborado pruebas ligeramente distintas para determinar el nexo necesario entre los presuntos crímenes y el conflicto. Según el fallo de la causa contra Tadic: “Se considera suficiente que los presuntos crímenes estuvieran íntimamente ligados a las hostilidades que tenían lugar en otras partes del territorio controlado por las partes en el conflicto”. TPIY, *El fiscal c. Tadic*, Causa IT-94-1-T, Opinión y Fallo, 7 de mayo de 1997, párr. 573. Según el TPIY, *El fiscal c. Kunarac, Kovac y Vukovic*, Causa IT-96-23, Fallo de la Sala de Apelaciones, 12 de junio de 2002, párr. 57, “Como lo ha expresado la Sala de Primera Instancia, el requisito de que los actos del acusado deban estar íntimamente relacionados con el conflicto armado no quedaría sin efecto si los crímenes estuviesen temporal y geográficamente distantes de las hostilidades. Sería suficiente, por ejemplo, a los efectos de este requisito, que los presuntos crímenes estuviesen íntimamente relacionados con las hostilidades que tienen lugar en otras partes del territorio controlado por las partes en el conflicto”. Según el TPIR, *El fiscal c. Musema*, Causa TPIR-96-13-T, Fallo y Sentencia, 27 de enero de 2000, párr. 260, “los presuntos crímenes [...] deben estar íntimamente relacionados con las hostilidades o deben cometerse en conjunto con el conflicto armado”.

Afganistán, esas acciones incluyen la intromisión de dichos grupos en el derecho a la libertad de expresión, la libertad de reunión, el trabajo, el alimento, la salud y la educación, junto con la violencia de género sistemática⁸¹. Por consiguiente, es crucial determinar si, cómo y en qué medida los grupos armados no estatales que operan en Afganistán deben respetar los derechos humanos.

Antes de analizar esta cuestión, es necesario reiterar que el derecho internacional de los derechos humanos también se aplica en situaciones de conflicto armado, sea éste internacional o no. Esto ya ha sido formalmente confirmado en varias ocasiones por la Corte Internacional de Justicia⁸². Al mismo tiempo, sin embargo, es necesario advertir que ciertos Estados que participan en las operaciones militares realizadas en Afganistán objetan que el derecho de los derechos humanos sea aplicable extraterritorialmente a las acciones de sus fuerzas armadas⁸³.

¿Debe aplicarse el derecho de los derechos humanos a los grupos armados no estatales?

La mayor parte de la jurisprudencia y la bibliografía sobre el tema se centra en las obligaciones de derechos humanos para los *Estados* en situaciones de conflicto armado⁸⁴. La existencia de dichas obligaciones para los grupos armados no

81 V. Human Rights Watch, *The Ten-Dollar Talib and Women's Rights*, 13 de julio de 2010, disponible en línea en <http://www.hrw.org/node/91466> (consultado el 18 de enero de 2011). Afganistán adhirió, entre otros, a los dos Pactos Internacionales de 1966, la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos.

82 CIJ, Opinión Consultiva sobre Armas Nucleares de 1966, nota 26 *supra*; Opinión Consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, 9 de julio de 2004, Informes de la CIJ del año 2004. La aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado ha sido confirmada por la CIJ en el Caso Relativo a las Actividades Armadas en el Territorio del Congo (*Congo c. Uganda*), Fallo, 9 de diciembre de 2005, Informes de la CIJ del año 2005.

83 Según Stephen Pomper, asesor jurídico del Departamento de Estado de Estados Unidos (el escrito no es oficial), "a pesar de los importantes cambios jurídicos y de políticas que tuvieron lugar durante este período [2001-2008], [...] Estados Unidos mantuvo su postura jurídica contraria a la aplicabilidad extraterritorial de las obligaciones relativas a los derechos humanos en conflictos armados". Stephen Pomper, "Human rights obligations, armed conflict and Afghanistan: looking back before looking ahead", en M. N. Schmitt, nota 22 *supra*, p. 526. Una opinión diferente sobre el mismo tema es la de Françoise Hampson en "Is human rights law of any relevance to military operations in Afghanistan?", en *ibid.*, pp. 491 y ss. V. también Cámara de los Lorens del Reino Unido, *Al-Skeini y otros (Demandados) c. el Secretario de Estado de Defensa (Apelante)*, [2007] UKHL 26, disponible en línea en <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070613/skeini-1.htm>; Corte Suprema del Reino Unido, *R (sobre la solicitud de Smith) (FC) (Demandado) c. el Secretario de Estado de Defensa (Apelante) y otro*, [2010] UKSC 29, disponible en línea en <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2010/29.html> (consultados el 19 de enero de 2011).

84 V., entre otros, Noam Lubell, "Challenges in applying human rights law to armed conflict", *International Review of the Red Cross*, n.º 860, 2005, pp. 737-754 [trad. esp. "Los problemas de la aplicación de los derechos humanos en los conflictos armados", disponible en línea en www.ordenjuridico.gob.mx/.../CDDerechosHumanos/pdf/D7.pdf]; Cordula Droegge, "¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario", *International Review of the Red Cross*, n.º 871, 2008, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/review-871-p501.htm>]; Alexander Orakhelashvili, "The interaction between human rights and humanitarian law: fragmentation, conflict, parallelism, or convergence?", *European Journal of International Law*, vol. 19, n.º 1, 2008, pp. 161-182.

estatales en situaciones de conflicto armado sin carácter internacional sigue siendo materia de arduo debate.

El principal argumento utilizado para refutar la aplicabilidad del derecho de los derechos humanos a los grupos armados no estatales se relaciona con la estructura y la filosofía atribuida al derecho internacional de los derechos humanos. Los tratados de derechos humanos se caracterizan como conjuntos de normas destinadas a regular la relación entre un Estado y los individuos que habitan dentro de su jurisdicción. Así entendidos, estos tratados no tienen “ni el propósito ni la capacidad de regir en conflictos armados entre el Estado y grupos de oposición armada”⁸⁵.

Es cierto que, en términos generales, los tratados de derechos humanos no hacen mención explícita de los grupos no estatales⁸⁶. En consecuencia, dada la formulación y el alcance de la aplicación de esos tratados, los órganos judiciales o cuasi judiciales (tales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas) han ejercido su jurisdicción sólo en relación con la conducta de los Estados⁸⁷.

Con todo, existen dos tratados de derechos humanos que mencionan expresamente a los grupos armados. El primero es el artículo 4 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de

85 L. Zegveld, nota 27 *supra*, p. 54.

86 Para algunos autores, sin embargo, ciertas disposiciones de los tratados sobre derechos humanos, como los arts. 5(1) y 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, deben interpretarse como directamente aplicables a las acciones de los actores no estatales. El art. 5(1) establece: “1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él”. El art. 20 dispone: “1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley”. V. Theodor Meron, *Human Rights in Internal Strife: Their International Protection*, Cambridge, Grotius, 1987, p. 34. Una postura contraria es la de Nigel Rodley, “Can armed opposition groups violate human rights?”, en Kathleen E. Mahoney y Paul Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-First Century*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 307-308.

87 No obstante, sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas por individuos y otros actores no estatales, por ejemplo, empresas, existe jurisprudencia en los distintos tribunales de derechos humanos y en juicios nacionales. La noción de *Drittwirkung*, desarrollada en los tribunales alemanes, permite que un particular presente una demanda contra otro particular basándose en una declaración de derechos o en disposiciones constitucionales de orden nacional. Del mismo modo, en el contexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en varias ocasiones el tribunal responsabilizó al gobierno por no evitar por medios judiciales o medidas de mantenimiento del orden público la violación de los derechos humanos de una persona por parte de otra persona o de un agente privado no estatal (v., por ejemplo, un caso relativo a la violación dentro del matrimonio, *SW c. el Reino Unido*, Fallo, 22 de noviembre de 2005). En virtud del Estatuto de Reclamación por Agravios contra Extranjeros de 1789, los tribunales nacionales estadounidenses han establecido que, en algunos casos, las empresas privadas pueden ser responsables de violaciones contra los derechos humanos. Para profundizar en estos temas, v., en general, Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006; Andrew Clapham, “The ‘Drittwirkung’ of the Convention”, en Ronald St. J. Macdonald, Franz Matscher y Herbert Petzold (eds.), *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pp. 163-206.

niños en conflictos armados, ratificado por Afganistán⁸⁸. De acuerdo con cómo está formulado el artículo, la obligación jurídica directa de garantizar que no se reclutarán menores de 18 años parece estar establecida en el párrafo 2 para los *Estados* partes y no para los grupos armados. Sin embargo, el argumento debe analizarse a la luz de las prácticas recientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la situación de los niños en conflictos armados.

En 2005, el Consejo de Seguridad estableció un mecanismo para controlar y denunciar seis “infracciones graves” cometidas por Estados y grupos armados contra los niños, una de las cuales es la de “reclutar o utilizar niños soldados”⁸⁹. Una de las consecuencias para los grupos armados no estatales que cometen esas violaciones es la inclusión en el Anexo al Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, lo que puede llevar a la imposición de sanciones contra los grupos que allí figuran⁹⁰. En ese contexto, la edad límite para reclutar niños es 18 años, como se establece en el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, y no 15, la edad estipulada en los Protocolos adicionales I y II⁹¹. El establecimiento de los 18 años como edad límite se confirma en la práctica en el caso de Afganistán. El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha advertido que los talibanes “figuran en el octavo Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados por reclutar y utilizar a menores de 18 años en las hostilidades”⁹². Si bien el Consejo de Seguridad no aplica el Protocolo facultativo como tal, las prácticas internacionales indican que, en gran medida, se considera que esta norma se aplica a los grupos armados⁹³.

El otro tratado pertinente es la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África de 2009 (Convención de Kampala), que va aún más lejos que el Protocolo facultativo. En el artículo 2, se afirma que uno de los objetivos del tratado es “prever las respectivas obligaciones,

88 El citado artículo estipula: “1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años. 2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas jurídicas necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas. 3. La aplicación del presente artículo no afectará el estatuto jurídico de ninguna de las partes en un conflicto armado”.

89 Las seis infracciones son: asesinatos y mutilaciones de niños, reclutamiento y utilización de niños soldados, ataques contra escuelas u hospitales, violación u otra violencia sexual grave contra niños, secuestro de niños, y negación del acceso humanitario a los niños. V. Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de la ONU del 26 de julio de 2005.

90 Con todo, el Consejo ha sido cauteloso, “subrayando que la presente resolución no pretende determinar desde un punto de vista jurídico si las situaciones a que se hace referencia en ese informe son o no conflictos armados en el contexto de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, ni prejuzga la condición jurídica de las partes que no son Estados y están involucradas en esas situaciones”. Preámbulo, Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de la ONU del 26 de julio de 2005.

91 Protocolo adicional I, art. 77(2); Protocolo adicional II, art. 4(3)(c).

92 Informe de la misión de la visita a Afganistán del Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 20-26 de febrero de 2010, disponible en línea en http://www.un.org/children/conflict/_documents/countryvisits/afghanistan.pdf (consultado el 29 de enero de 2011).

93 Sin embargo, dado que se aplican distintos criterios a los actores no estatales y a los Estados (que pueden reclutar personas menores de 18 años de manera legítima), resulta difícil explicar en forma convincente a los grupos armados no estatales que dicha disposición les es directamente aplicable.

responsabilidades y roles de los grupos armados, los agentes no estatales y otros actores pertinentes, incluyendo los organismos de la sociedad civil, con respecto a la prevención del desplazamiento interno y la protección y asistencia de los desplazados internos”. En el artículo 7, se enumeran las obligaciones que podrían imponerse a dichos actores⁹⁴. Aun cuando se estipula que “la protección y asistencia a los desplazados internos en virtud del presente artículo se regirá por el derecho internacional y en particular el derecho internacional humanitario”, también se incluye una lista de obligaciones de derechos humanos (por ejemplo, la prohibición de “negar a los desplazados internos el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, seguridad, servicios de saneamiento, alimentos, agua, atención de salud y vivienda”). Sin embargo, es preciso no sacar conclusiones apresuradas respecto de las consecuencias del artículo 7 en relación con las obligaciones de derechos humanos de los grupos armados no estatales. En primer lugar, el artículo 7, párrafo 2, menciona la responsabilidad de los Estados en este contexto⁹⁵; en segundo término, cubre las obligaciones de los miembros de los grupos armados y no las del grupo en sí.

Aplicación del derecho de los derechos humanos a los grupos armados no estatales en Afganistán

En opinión de los autores del presente artículo, el hecho de que los dos tratados de derechos humanos referidos mencionen a los grupos armados refleja la naturaleza de los conflictos armados en el mundo contemporáneo. No se trata de conflictos de carácter internacional, sino de hostilidades en las que participan distintos grupos armados y que suelen durar varios años, como ocurre en Afganistán. Este estado de cosas exige que se aplique el derecho de los derechos humanos además del derecho humanitario para regular la situación de todos los actores que forman parte del conflicto. De hecho, el DIH no parece poder cubrir todas las infracciones cometidas por los grupos armados contra la población civil que no están directamente relacionadas con el conflicto armado. Ni el artículo 3 común

94 El art. 7 establece: “Queda prohibido para los miembros de los grupos armados: a. Realizar desplazamientos arbitrarios; b. Dificultar la prestación de protección y asistencia a los desplazados internos bajo ninguna circunstancia; c. Negar a los desplazados internos el derecho a vivir en condiciones satisfactorias de dignidad, seguridad, servicios de saneamiento, alimentos, agua, atención de salud y vivienda; y separar a los miembros de la familia; d. Restringir la libertad de circulación de los desplazados internos dentro y fuera de sus zonas de residencia; e. Reclutar niños, exigirles o permitirles tomar parte en las hostilidades en cualquier circunstancia; f. Reclutar personas por la fuerza, secuestrarlas o tomarlas como rehenes, inducirlos a la esclavitud sexual y la trata de personas, especialmente a mujeres y niños; g. Impedir la asistencia humanitaria y los envíos de socorros, equipo y personal destinado a las personas desplazadas internas; h. Atacar o dañar al personal humanitario y los recursos u otros materiales desplegados para la asistencia o beneficio de los desplazados internos y destruir, confiscar o desviar tales materiales, y i. Violar el carácter civil y humanitario de los lugares donde se albergan los desplazados internos e infiltrarse en dichos lugares”.

95 El art. 7(2) determina: “Ninguna disposición de la presente Convención se deberá invocar con el propósito de afectar la soberanía de un Estado o la responsabilidad del gobierno, por todos los medios legítimos, para mantener o restablecer la ley y el orden en el Estado o para defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado”.

a los Convenios de Ginebra ni el Protocolo adicional II dan respuesta a situaciones de violación de dichas normas cometidas por grupos armados, lo que obliga a recurrir al derecho de los derechos humanos. Es obvio que, en tal caso, el Estado afgano tiene la obligación fundamental de cumplir con el deber positivo de ejercer la diligencia debida para proteger a la población de las intervenciones dañinas de los grupos armados, pero en muchos casos eso no es viable desde el punto de vista práctico, particularmente en las zonas controladas por los talibanes.

La práctica contemporánea de los organismos internacionales es bastante inconsistente en lo que se refiere a la aplicación del derecho de los derechos humanos a los grupos armados no estatales, pues en su mayor parte denuncia y condena los abusos y actos dañinos cometidos por dichos grupos en Afganistán sin considerarlos *violaciones* de los derechos humanos en sí. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha expresado su “preocupación por las consecuencias nocivas de la sublevación para la capacidad del gobierno afgano de proporcionar seguridad y servicios básicos a la población afgana, y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales” y ha exigido “el pleno respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en todo el territorio de Afganistán”⁹⁶.

De mayor alcance es la resolución del Consejo en la que se “exhorta a todas las partes a que apliquen el derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos y aseguren la protección de los civiles”⁹⁷. En el informe de marzo de 2010 sobre la situación en Afganistán, dentro de la sección dedicada a los derechos humanos, el Secretario General de las Naciones Unidas advierte: “Los ataques a la libertad de expresión, tanto por parte de agentes estatales como no estatales, están estrechamente vinculados a la impunidad y el abuso de poder”⁹⁸. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos también observa: “La violencia, la intimidación y el hostigamiento a que siguieron viéndose sometidos los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación en 2009, a instancias del Gobierno o a manos de la oposición armada, menoscabaron la libertad de expresión en el Afganistán”⁹⁹.

La UNAMA ha denunciado la alarmante cuestión del asesinato extrajudicial de niños y el impacto del conflicto en el acceso a los servicios básicos, tales como la salud o la educación¹⁰⁰. Por último, en una resolución reciente del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aparece una referencia más directa a las obligaciones de los grupos armados no estatales en materia de derechos humanos. La resolución fue redactada en respuesta a los frecuentes ataques a escuelas

96 V., por ejemplo, las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU S/RES/1662 (2006), S/RES/1776 (2007), S/RES/1890 (2009).

97 Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU S/RES/1746 (2007), párr. 25.

98 Informe del Secretario General, *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad*, 10 de marzo de 2010, doc. ONU A/64/705-S/2010/127, párr. 38.

99 Informe del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Afganistán y sobre los logros de la asistencia técnica en la esfera de los derechos humanos, 11 de enero de 2010, A/HRC/13/62, párr. 55.

100 UNAMA, nota 12 *supra*, p. 11.

afghanas atribuidos a los talibanes durante los primeros meses de 2010. Además de reafirmar la idea de que “recae en los gobiernos la responsabilidad primordial de proteger a sus ciudadanos”, el documento insta a “*todas las partes* en el Afganistán a que adopten las medidas oportunas para proteger a los niños y salvaguardar sus derechos”¹⁰¹.

Las implicaciones de las referencias a las violaciones de los derechos humanos por parte de los grupos armados no estatales que figuran en los documentos mencionados podrían interpretarse simplemente como un llamamiento o exhortación a respetar los derechos humanos como *normas* o *principios* y no como una denuncia de la violación de obligaciones jurídicas que los actores en cuestión deben observar¹⁰². La cuestión de si se trata de principios o de obligaciones jurídicas vinculantes amerita un debate más profundo. En todo caso, lo que queda demostrado es la necesidad expresada por la comunidad internacional de responsabilizar a los distintos actores por las infracciones cometidas contra la población civil, independientemente de la fuente. Tal como destaca uno de los autores:

[E]l fundamento teórico más sólido que justifica la imposición de obligaciones de derechos humanos a los actores no estatales es recordar que la definición básica más adecuada de los derechos humanos es la de derechos que pertenecen al individuo en reconocimiento de la dignidad inherente a cada persona. Ello implica que se trata de derechos naturales que deben ser respetados por todos los individuos y todas las entidades¹⁰³.

Obligaciones de derechos humanos de grupos armados que ejercen autoridad de facto sobre la población

Aun en los casos en que es difícil establecer obligaciones jurídicas directas de derechos humanos para los grupos armados en general, parece aceptarse en forma más amplia que dichas obligaciones sí existen cuando un grupo ejerce funciones de gobierno y tiene autoridad de facto sobre la población. Éste suele ser el caso cuando un grupo armado controla una determinada porción del territorio. De hecho, se reproduciría en ese caso la necesidad de reglamentar la relación entre los que gobiernan y los gobernados, que constituye la razón de ser

101 Consejo de Derechos Humanos, “Reacción ante las agresiones a escolares en el Afganistán”, doc. ONU A/HCR/14/15 (el subrayado es nuestro). Desde otro punto de vista, es interesante observar que esta resolución fue suscrita por el Reino Unido y Estados Unidos, dos Estados que tradicionalmente se han resistido a aceptar la aplicabilidad de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado.

102 Como observa Zegveld, “la calificación de actos particulares de grupos armados de la oposición como violaciones de los derechos humanos debe distinguirse de la denuncia de esos actos como abusos de los derechos humanos. Los organismos internacionales a menudo han condenado actos de grupos de oposición armada por afectar los derechos humanos, sin considerarlos violaciones del derecho de los derechos humanos”. L. Zegveld, nota 27 *supra*, p. 39.

103 A. Clapham, nota 44 *supra*; v. también, en general, Andrew Clapham, “Obligaciones dimanantes de los derechos humanos para los actores no estatales en situaciones de conflicto”, *International Review of the Red Cross*, n.º 863, septiembre de 2006, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/74uml9.htm>.

del derecho de los derechos humanos, y eso justificaría la aplicación de ese ordenamiento jurídico¹⁰⁴.

La imposición de obligaciones de derechos humanos a los grupos armados no estatales que ejercen control de facto sobre la población tiene la ventaja de definir la relación entre los derechos humanos y el derecho humanitario en situaciones de conflicto armado, particularmente en lo que respecta al requisito de “juicio legítimo” del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra¹⁰⁵. Muchos grupos armados no estatales, incluidos los talibanes, han establecido formas de sistemas judiciales y hasta tribunales en el territorio que controlan¹⁰⁶. Por lo tanto, es necesario determinar, con fundamento en el derecho de los derechos humanos, cuáles serían los procedimientos de juicio legítimo en los casos en que los grupos que ejercen el control hayan establecido tribunales o designado autoridades judiciales, pues el artículo 3 común no es lo suficientemente explícito en ese punto¹⁰⁷.

En Afganistán, los grupos armados y los señores de la guerra tienen control real sobre poblados o partes más amplias del territorio. Como se advierte en un estudio sobre los grupos armados que operan en el país:

104 Tal como apunta Rodley, “los derechos humanos son normas que median la relación entre los gobiernos y otras entidades que ejercen un poder efectivo análogo al de un gobierno por un lado, y los que están subordinados a ese poder por el otro”. N. Rodley, nota 86 *supra*, p. 300. V. también L. Zegveld, nota 27 *supra*, p. 149.

105 El artículo 3 común prohíbe “(d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados”. Marco Sassòli y Laura Olson comentan: “Otro factor que torna especialmente complejo nuestro análisis (y que suele pasarse por alto en los textos académicos e incluso en el estudio del CICR) es que el derecho humanitario en lo que respecta a los conflictos armados que no son de índole internacional se aplica obligatoriamente, tal y como aparece en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, a ‘cada una de las Partes en el conflicto’, es decir, tanto a los grupos armados no estatales como a las fuerzas que responden al gobierno. Surge entonces la pregunta de si los derechos humanos deben ser respetados de igual modo por todos los grupos armados o si, en virtud del principio de *lex specialis*, la respuesta a nuestros interrogantes no es la misma para los gobiernos que para las fuerzas opositoras”. Marco Sassòli y Laura M. Olson, “La relación entre el derecho internacional humanitario y el derecho de los derechos humanos en ejecuciones e internamientos admisibles de combatientes en conflictos armados no internacionales”, *International Review of the Red Cross*, n.º 871, 2009, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/review-871-p599.htm>].

106 En el caso de los talibanes, los “tribunales” parecen haberse instituido para ocuparse de problemas de la vida cotidiana, no aquellos que se relacionan con la detención de combatientes enemigos, que es la situación contemplada en el artículo 3 común. Para obtener información sobre los tribunales talibanes, v. “Afghanistan: Taliban justice ‘fairer’ than state’s”, *Human Rights Tribune*, 20 de agosto de 2010, disponible en línea en <http://www.infosud.org/spip.php?article8710> (consultado el 18 de enero de 2011); Rod Norland, “In bold display, Taliban order stoning deaths”, *The New York Times*, 16 de agosto de 2010, disponible en línea en <http://www.nytimes.com/2010/08/17/world/asia/17stoning.html> (consultado el 18 de enero de 2011); Soraya Sarhaddi Nelson, “Taliban courts filling justice vacuum in Afghanistan”, NPR, diciembre 2008, disponible en línea en <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=98261034> (consultado el 18 de enero de 2011).

107 Sin embargo, Jonathan Somer adopta una postura más cautelosa sobre la aplicación a los tribunales de la oposición armada de las disposiciones de derechos humanos relativas al juicio legítimo. Jonathan Somer, “La justicia de la selva: dictar condena sobre la igualdad de los beligerantes en los conflictos armados no internacionales”, *International Review of the Red Cross*, n.º 867, septiembre de 2007, disponible en línea en <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/review/review-867-p655.htm>. V. también Sandesh Sivakumaran, “Courts of armed opposition groups: fair trials or summary justice”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 7, n.º 3, 2009, pp. 489-513.

[H]ay dos clases de señores de la guerra o caudillos en Afganistán, categorizadas en gran medida en función del control territorial y la posición dentro de las estructuras tradicionales. Los señores nacionales y regionales dominan provincias y partidos, como lo hacen Dostum e Ismail Khan. Sin embargo, la gran mayoría de los caudillos operan en el ámbito local, dentro de una provincia, un distrito o un conjunto de poblados¹⁰⁸.

Más aun, los talibanes se autodenominan “Emirato Islámico de Afganistán”, lo que indica que dicen o pretenden ser más que un mero grupo armado. En estas circunstancias, la aplicación del derecho de los derechos humanos a los talibanes parece una teoría lógica y atractiva, por cuanto es preciso garantizar la protección del derecho internacional a las personas que viven bajo su autoridad. La teoría tendría más fuerza aún si el Estado afgano no pudiera prevenir o castigar las violaciones de los derechos humanos cometidas por el grupo armado. Garantizar la responsabilidad por la protección de los derechos humanos de los grupos armados que ejercen control sobre la población también está en consonancia con el principio establecido en el artículo 10 del Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado, según el cual “la conducta de los insurrectos que toman el gobierno de un Estado deberá ser considerada un hecho regido por el derecho internacional”¹⁰⁹. De acuerdo con el enfoque de la Comisión de Derecho Internacional, si los talibanes llegaran a reemplazar al gobierno afgano (o a formar parte de él¹¹⁰), el Estado por ellos representado sería responsable frente al derecho internacional de todas las violaciones del derecho humanitario cometidas por los talibanes durante el conflicto armado (y podría decirse que también de las violaciones del derecho de los derechos humanos). Sin embargo, es necesario advertir que la atribución retroactiva al Estado de la conducta de un grupo armado es problemática. En primer lugar, la responsabilidad no puede aplicarse durante el conflicto armado, de modo que, en la

108 V. Michael Bhatia, “Armed groups in Afghanistan”, en Michael Bhatia y Mark Sedra (eds.), *Afghanistan, Arms and Conflict: Armed Groups, Disarmament and Security in a Post-War Society*, Londres y Nueva York, Routledge, 2008, p. 84.

109 V. Proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, nota 66 *supra*. V. también Jean S. Pictet (ed.), *The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary: Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Ginebra, CICR, 1958, p. 37.

110 No queda claro cómo se podría llegar a esa situación, y dependería del papel del movimiento insurgente en el nuevo gobierno. Al respecto, en el Comentario sobre el artículo 10 se señala: “El Estado no debería ser responsable de la conducta de un grupo armado violento de oposición sólo porque, en virtud de los intereses de un acuerdo de paz, los elementos de la oposición pasan a formar parte de un gobierno de reconstrucción. Por consiguiente, el criterio de aplicación del párrafo 1 apunta a una continuidad real y sustancial entre el movimiento insurgente anterior y el nuevo gobierno al que se ha incorporado”. Proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, nota 66 *supra*, Comentario al art. 10, párr. 7. V. también, Gérard Cahin, “Attribution of conduct to the state: insurrectional movements”, en James Crawford, Alain Pellet y Simon Olleson (eds.), *The Law of International Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 247-251.

práctica, tiene un valor limitado cuando más se la necesita¹¹¹. En segundo término (y también en un sentido más general), se considera que este enfoque es bastante peculiar, “pues hace responsable al Estado de los actos de un actor sobre el que no tenía influencia alguna en el momento en que éste cometió el acto”¹¹².

Además de la cuestión específica de la responsabilidad del Estado, la teoría que pretende aplicar el derecho de los derechos humanos a los grupos que ejercen autoridad de facto sobre la población presenta otras dificultades. En primer lugar, no existen fuentes jurídicas claras que indiquen cuál es el nivel de “autoridad” o control ejercido sobre la población necesario para imponer obligaciones de derechos humanos a los grupos armados no estatales. En Afganistán, la situación de los talibanes antes de 2001 y durante ese año (es decir, en el momento en que controlaban efectivamente casi la totalidad del territorio y ejercían las funciones de un gobierno de facto) sin duda cumple con el criterio de ejercicio de autoridad de facto sobre la población¹¹³. En 2011, los talibanes controlan una parte significativa del territorio afgano, pero no está claro si ejercen un nivel de autoridad suficiente para atribuirles responsabilidad en materia de derechos humanos. Cabría preguntarse además qué leyes de derechos humanos serían aplicables en ese caso. Presuntamente, serían aplicables casi todos los derechos, probablemente en función de la capacidad del grupo de implementarlos (a semejanza de uno de los requisitos para la aplicación del Protocolo adicional II, a saber, la capacidad de aplicar el Protocolo). La ampliación del ámbito de aplicación de las normas de derechos humanos a los actores no estatales que ejercen autoridad de facto sobre la población podría justificarse si se acepta que las personas que viven bajo el dominio de un grupo armado deben recibir tanta protección como sea posible.

Se requiere una mayor reflexión para determinar cuándo se alcanza el nivel mínimo requerido de autoridad, quién lo determina y qué derechos son aplicables. La analogía con los criterios de “control” elaborados por la Comisión de Derechos Humanos con respecto al alcance de las obligaciones extraterritoriales de los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos podría ser un punto de partida¹¹⁴. La tipología tripartita de respeto, protección y cumplimiento elaborada en los órganos convencionales de derechos humanos de las Naciones Unidas para los Estados Partes podría servir de marco conceptual para el análisis del alcance de las obligaciones de derechos humanos para los grupos armados no

111 Gérard Cahin, “The responsibility of other entities: armed bands and criminal groups”, en James Crawford et al., nota 110 *supra*, p. 334. Una visión contraria se encuentra en Jean D’Aspremont, “Rebellion and state responsibility: wrongdoing by democratically elected insurgents”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 58, abril de 2009, p. 427.

112 M. Sassòli, nota 34 *supra*, p. 8.

113 V. Rüdiger Wolfrum y Christiane E. Philipp, “The status of the Taliban: their obligations and rights under international law”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, pp. 559-601.

114 Con respecto al alcance de las obligaciones de los Estados Partes, la Comisión subraya que éstos deben respetar y garantizar los derechos enunciados en el Pacto “a toda persona que esté bajo la autoridad o el control efectivo del Estado Parte aunque no se encuentre en el territorio del Estado Parte”. V. Comisión de Derechos Humanos, Observación general n.º 31, Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, aprobada el 29 de marzo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, párr. 10.

estatales¹¹⁵. El contenido de la obligación vendría determinado por el nivel de control ejercido por el grupo armado. Por ejemplo, para determinar el alcance de las obligaciones de un grupo armado no estatal podría establecerse como mínimo que dicho grupo debe abstenerse de interferir en forma directa o indirecta en el ejercicio de derechos por parte de los individuos sobre los que ejerce autoridad (obligación de respeto). Así, los talibanes, de acuerdo con el nivel de control territorial que ejerzan, estarían obligados a respetar el derecho de los niños a la educación y a no discriminar a las mujeres. El alcance de las obligaciones sería proporcional al nivel de control real, por lo que no se excluye la obligación de garantizar o asegurar los derechos humanos, aunque cabe preguntarse si una entidad de este tipo tendría la responsabilidad de proporcionar educación o promulgar legislación en materia de igualdad de género.

Por último, un problema más general relacionado con el argumento que vincula las obligaciones de derechos humanos con un nivel mínimo de “control” o “autoridad” sobre la población es que refuerza la percepción de legitimidad del grupo armado. Como indica Clapham:

[E]s sabido que ni los gobiernos ni los organismos internacionales estarán dispuestos a admitir que los rebeldes funcionan de un modo similar a los gobiernos. Vincular las obligaciones de los rebeldes con su carácter cuasigubernamental lleva a la conclusión de que hay pocas situaciones en las que las obligaciones de derechos humanos puedan aplicarse de manera inequívoca a los insurgentes¹¹⁶.

Un modo de evitar la cuestión de la legitimidad es advertir que las obligaciones de derechos humanos no dependen del reconocimiento político o legal¹¹⁷.

115 Esta tipología se emplea en los órganos convencionales para evaluar el grado de las obligaciones impuestas a los Estados Partes. Se hace referencia a este marco en relación con derechos sociales y económicos, así como derechos civiles y políticos. V. Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1980. V. también Asbjørn Eide, *The Right to Adequate Food as a Human Right*, ONU/Comisión de Derechos Humanos, Relator Especial, doc. ONU C/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de julio de 1987. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General n.º 12 (1999): sobre el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del Pacto); Observación General n.º 13 (1999): sobre el derecho a la educación (art. 13); Observación General n.º 15 (2002): sobre el derecho al agua (arts. 11 y 12). Nowak interpreta que la palabra “garantizar” del art. 2(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos implica la incorporación de las obligaciones de protección y cumplimiento. Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, Engel, 2005 (2ª ed. revisada), pp. 37-41. V. también Comisión de Derechos Humanos, nota 114 *supra*.

116 A. Clapham, “Obligaciones dimanantes de los derechos humanos para los actores no estatales en situaciones de conflicto”, nota 103 *supra*, p. 502.

117 Respecto de este tema, v. el art. 7(1) de la Convención de Kampala, que determina: “Las disposiciones del presente artículo no deben ser interpretadas, en manera alguna, de forma que confieran estatuto legal, legitimación o reconocimiento a grupos armados y sin perjuicio de la responsabilidad penal individual de los miembros de esos grupos penales nacionales o internacionales”.

Los actores armados no estatales están obligados a respetar los derechos humanos fundamentales

Existe otro argumento sobre el modo de responsabilizar a los grupos armados no estatales por infracciones del derecho internacional de los derechos humanos. En un estudio publicado recientemente, la Asociación de Derecho Internacional llega a la conclusión de que, si bien “la posición aceptada en la actualidad parece ser que los actores no estatales no contraen obligaciones directas en materia de derechos humanos en virtud del derecho internacional”, sí están obligados por las normas del *jus cogens*¹¹⁸ y los grupos insurgentes deben respetar el DIH¹¹⁹. No se menciona el nivel de control del territorio ni de autoridad de facto sobre la población en la referencia al *jus cogens*, lo que podría sugerir que todos los grupos armados no estatales se regirían por las normas de derechos humanos fundamentales que forman parte del *jus cogens*. Ése parece ser el principio en el que se fundan las prácticas del Consejo de Seguridad respecto de los niños en situaciones de conflicto armado. El Consejo de Seguridad y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados no hacen distinciones en cuanto al tipo o la estructura del grupo armado para incluirlo en el Anexo al Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados. Todo lo que se requiere para incluir a un grupo es que éste haya cometido al menos una de las seis infracciones graves mencionadas en la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad.

Aún no se han determinado con precisión cuáles son las leyes de derechos humanos que forman parte del *jus cogens*. En el comentario al Proyecto de artículos sobre responsabilidad del Estado, la Comisión de Derecho Internacional identifica como normas imperativas del derecho internacional las “prohibiciones de agresión, genocidio, esclavitud, discriminación racial, crímenes de lesa humanidad y tortura, y el derecho a la autodeterminación”¹²⁰. La lista, sin embargo, se incluye a título ilustrativo y no es taxativa¹²¹. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas identifica los siguientes actos como violaciones a las normas de *jus cogens*: privación arbitraria de la vida, tortura y tratos inhumanos o degradantes, toma de rehenes, imposición de castigos colectivos, privación arbitraria

118 En el art. 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se define la noción de norma de *jus cogens* (las normas imperativas del derecho internacional) como una norma “aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. El Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional prevé medios superiores de aplicación de normas de *jus cogens* mediante la inclusión de disposiciones especiales para el Estado responsable y todos los demás Estados en caso de incumplimiento de las normas. V. Christian J. Tams, “Do serious breaches give rise to any specific obligations of the responsible state?”, *European Journal of International Law*, vol. 13, 2002, pp. 1161-1180.

119 Asociación de Derecho Internacional, Conferencia de La Haya 2010, *Non State Actors*, Primer informe de la Comisión (Actores no estatales en el derecho internacional: objetivos, abordaje y alcance del proyecto y los aspectos jurídicos), párr. 3.2 (el subrayado es del original).

120 Comentario sobre el art. 26, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, nota 66 *supra*, p. 85.

121 A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, nota 87 *supra*, p. 88.

de la libertad y restricciones a las garantías procesales, incluida la presunción de inocencia¹²².

La responsabilidad de los grupos armados no estatales por la violación de los derechos humanos fundamentales también es coherente con la evolución del derecho penal internacional, según el cual se evalúa la responsabilidad penal de los miembros individuales de los grupos armados cuando se cometen crímenes internacionales que no necesariamente están relacionados con el conflicto armado (y, en consecuencia, quedan fuera del alcance del DIH). Éste es el caso de los genocidios y los crímenes de lesa humanidad, situaciones en las que las violaciones de los derechos humanos se consideran delitos penales¹²³.

En conclusión, hay todavía margen para debatir cómo y en qué medida los grupos armados no estatales deben responder al derecho de los derechos humanos, pero se evidencia una tendencia cada vez más clara a considerar que dichos grupos son responsables de las violaciones de los derechos humanos perpetradas durante un conflicto armado a pesar de la falta de certezas jurídicas. Esto es así por varias razones. En primer lugar, la necesidad de proteger a la población civil de la amenaza que representan los grupos armados no estatales en zonas que quedan fuera del control estatal. En segundo término, la duración de los conflictos armados, muchos de los cuales se prolongan durante años, incluso décadas. El DIH no ha sido concebido para regular la vida cotidiana de las personas que viven en zonas controladas por grupos armados no estatales durante períodos tan extensos. En el caso de Afganistán, los residentes civiles en zonas controladas por los talibanes se esfuerzan por tener una vida “normal” a pesar de las condiciones de violencia extrema: los ciudadanos hacen negocios, los periodistas tratan de informar y las mujeres van al trabajo. La conducta de los talibanes, sin lugar a dudas, constituye una amenaza a los derechos humanos de la población, en especial, los de las mujeres, los niños y los periodistas, tal como consta en las denuncias de las numerosas resoluciones de organismos internacionales y en los informes de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. El gobierno afgano parece no estar en posición de garantizar la protección de esos derechos, de modo que la impunidad parece ser la regla y no la excepción en todo el territorio nacional¹²⁴. Sin embargo,

122 Comisión de Derechos Humanos, “Observación general N° 29: Estados de emergencia (artículo 4)”, doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 de agosto de 2001, pp. 4-5.

123 V. Estatuto de Roma, arts. 6 y 7; Jan Arno Hessbruegge, “Human rights violations arising from conduct of non-state actors”, *Buffalo Human Rights Law Review*, vol. 21, n.º 11, 2005, pp. 41-44. V. también Philippe Currat, *Les crimes contre l’humanité dans le statut de la Cour pénale internationale*, Bruselas, Bruylant/L.G.D.J./Schulthess, 2006.

124 En el informe de mediados de 2010, la UNAMA observa: “En Afganistán, los elementos antigubernamentales operan con impunidad. El área de Derechos Humanos de UNAMA señala que, si bien los talibanes se han comprometido públicamente a evitar las muertes civiles, incluso en distintas cláusulas de su Código de conducta de 2009, no existe información acerca de si los comandantes talibanes se han ocupado de la implementación efectiva de esas disposiciones en el terreno ni de cómo lo han hecho [...]. Con frecuencia, el gobierno de Afganistán no cumple con la obligación de investigar, detener y castigar a los culpables de incumplir las leyes nacionales, el derecho internacional humanitario o el derecho de los derechos humanos aplicable, ni siquiera cuando son miembros de elementos antigubernamentales”. UNAMA, nota 12 *supra*, p. 11.

cuando se trata de proteger los derechos humanos fundamentales y la dignidad de las personas, a los ojos de la víctima no importa si la violación fue cometida por el Estado o por un actor no estatal. Si bien aún no se han elaborado las respuestas jurídicas, la comunidad internacional apunta a la responsabilidad directa de los grupos armados no estatales por las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos, y con ello avanza en la dirección correcta.

Aplicación de las leyes a los grupos armados no estatales en Afganistán

La aplicación efectiva de las leyes correspondientes a los distintos grupos armados no estatales que operan en Afganistán¹²⁵ constituye un enorme y acuciante desafío. De hecho, en el informe de mitad de año de 2010, la UNAMA sostiene:

El costo humano del conflicto armado de Afganistán ha aumentado en 2010. [...] A nueve años del inicio del conflicto, *es hoy más urgente que nunca tomar medidas para brindar protección eficaz a la población civil y minimizar las consecuencias del conflicto en el plano de los derechos humanos fundamentales*¹²⁶.

Frente a esa trágica realidad, en lo que resta de este artículo se sugieren un conjunto de medidas generales y particulares que contribuirían a reforzar el respeto de las normas aplicables por los grupos armados no estatales. Se trata de medidas de naturaleza jurídica, política y programática que afectan a una gran variedad de actores, incluidos los grupos armados no estatales, pero no sólo ellos.

En primer lugar, está claro que el DIH proporciona un marco relativamente amplio de protección a quienes se ven atrapados en un conflicto armado, tanto a través del derecho consuetudinario como mediante el derecho convencional. Sin embargo, no está claro exactamente qué normas del DIH son aplicables a los conflictos armados sin carácter internacional, tanto en general como en el caso específico de las situaciones y los actores participantes en Afganistán. Eso no ayuda a proporcionar una protección eficaz, por lo que se requiere mayor precisión.

Por ejemplo, como se ha visto, la cuestión de en qué medida se aplica el Protocolo adicional II a las distintas partes en el conflicto de Afganistán dista de estar resuelta. Un primer paso importante sería que el gobierno de Afganistán y las potencias extranjeras que integran la ISAF se comprometieran públicamente a

125 Para obtener información sobre distintas propuestas encaminadas a mejorar el cumplimiento por los grupos armados no estatales, v. los primeros resultados de la investigación de la Academia de Ginebra relativa a los modos de mejorar la protección de los civiles en situaciones de conflicto armado, en especial por parte de los grupos armados no estatales: "Armed non-state actors and international norms: towards a better protection of civilians in armed conflicts: summary of initial research and discussions during an expert workshop in Geneva in March 2010", septiembre de 2010, disponible en línea en <http://www.adh-geneva.ch/news/armed-nonstate-actors-international-norms> (consultado el 18 de enero de 2011). V. también Marco Sassòli, "Possible legal mechanisms to improve compliance by armed groups with international humanitarian law and international human rights law", trabajo presentado en la Conferencia de Grupos Armados, Vancouver, 13-15 de noviembre de 2003.

126 UNAMA, nota 12 *supra*, p. i (el subrayado es nuestro).

respetar todas las disposiciones del Protocolo, y luego se solicitara a los talibanes que hicieran lo propio¹²⁷. Esta medida podría combinarse con otras normas aplicables del derecho consuetudinario en el marco de “acuerdos especiales”¹²⁸ entre el gobierno afgano, la ISAF y los talibanes, que podrían estar sujetos a controles internos y externos. En agosto de 2010, en lo que parecía ser una respuesta al último informe emitido por las Naciones Unidas sobre la población civil durante el conflicto armado, los talibanes publicaron un comunicado en su sitio Web en el que proponían el establecimiento de una comisión conjunta para investigar las denuncias de ataques y asesinatos de civiles en el conflicto de Afganistán. En el comunicado, solicitaban el establecimiento de un organismo integrado por miembros de la Organización de la Conferencia Islámica, las comisiones que investigan las violaciones de los derechos humanos de las Naciones Unidas, la OTAN y los talibanes¹²⁹. Una respuesta positiva a esa propuesta sería un avance en la causa de la protección de la población civil o un reto a los talibanes a cumplir con su palabra, según la seriedad que el lector atribuya a la propuesta.

En segundo lugar, las líneas de comunicación actuales con los talibanes y otros grupos armados no estatales para llegar a un acuerdo de paz¹³⁰ deberían abarcar también la protección de la población civil y otras consideraciones

127 Preferiblemente, sin emplear el tosco lenguaje propagandístico que caracteriza a las publicaciones del sitio Web de la ISAF.

128 Art. 3(3) de los Convenios de Ginebra.

129 “La comisión debería tener libertad para realizar encuestas en las zonas y con las personas afectadas para poder recoger datos e información precisa y luego publicar los resultados”. Citado en Jon Boone, “Taliban call for joint inquiry into civilian Afghan deaths considered: UN and NATO cautiously consider proposal, which follows reports of high levels of civilian deaths caused by insurgents”, *The Guardian*, 16 de agosto de 2010, disponible en línea en <http://www.guardian.co.uk/world/2010/aug/16/talibanafghan-civilian-deaths-nato-un> (consultado el 18 de enero de 2011). El artículo evoca las disposiciones comunes de los Convenios de Ginebra, en virtud de las cuales una parte en un conflicto armado internacional puede solicitar la realización de una investigación de cualquier denuncia de violación de los Convenios (CG I, art. 52; CG II, art. 53; CG III, art. 132; CG IV, art. 149).

130 En los últimos meses, se han multiplicado los esfuerzos para intentar poner fin al prolongado conflicto por medio de negociaciones. En marzo de 2010, el presidente de Afganistán, Hamid Karzai, recibió por primera vez a una delegación del segundo grupo militante en importancia del país, el Hizb-i-Islami de Gulbuddin Hekmatyar, para mantener conversaciones sobre la posibilidad de un acuerdo de paz. BBC, “Afghan Hezb-e-Islami militants hold peace talks in Kabul”, 22 de marzo de 2010, disponible en línea en news.bbc.co.uk/2/hi/8579380.stm (consultado el 18 de enero de 2011). En noviembre de 2010, el grupo le habría dicho a la BBC que aceptarían un alto el fuego si las fuerzas estadounidenses permanecían en sus bases. Syed Shoaib Hasan, “Afghan rebel group offers truce terms”, BBC News en línea, 18 de noviembre de 2010, disponible en línea en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11773520> (consultado el 18 de enero de 2011). En una conferencia de paz celebrada en Kabul en junio de 2010, el presidente anunció la creación de un Consejo Superior para la Paz que iniciaría el diálogo con los talibanes. BBC, “Afghan Peace Council begins bid for talks with Taliban”, 7 de octubre de 2010, disponible en línea en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11494247> (consultado el 18 de enero de 2011). El 11 de octubre de 2010, el presidente afgano confirmó que las autoridades habían “dialogado extraoficialmente” con los talibanes “durante algún tiempo” con el propósito de poner fin al conflicto. V., por ejemplo, BBC, “Afghan President Karzai confirms Taliban ‘contacts’”, 11 de octubre de 2010, disponible en línea en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11511866> (consultado el 18 de enero de 2011); BBC, “NATO’s ‘safe passage’ for Taliban”, 15 de octubre de 2010, disponible en línea en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia11553388> (consultado el 18 de enero de 2011).

humanitarias¹³¹. Entre otras cosas, debería haber un debate profundo (y, de ser posible, un acuerdo) sobre a quién se considera civil y cómo aplicar el Protocolo y otras leyes pertinentes a las partes en el conflicto¹³².

En tercer lugar, respecto de los medios y métodos de guerra, hay modos de lograr que los talibanes respeten el DIH en la conducción de las hostilidades. La UNAMA ha solicitado el cese total de los ataques con artefactos explosivos improvisados (AEI), que los talibanes utilizan con mucha frecuencia. Como “los elementos antigubernamentales han dirigido los ataques con [...] AEI principalmente a objetivos militares”¹³³, en esos casos han respetado el principio de distinción (aunque podría decirse que esos ataques violan las reglas de proporcionalidad)¹³⁴. Aparentemente, la táctica ha sido muy eficaz contra el gobierno y más aún contra las fuerzas militares internacionales¹³⁵. Sin embargo, la UNAMA sostiene que los actores “con frecuencia han utilizado esas tácticas en zonas civiles donde no estaba claro cuál era el blanco u objetivo militar. Algunas tácticas y armas, en especial, los AEI y los ataques suicidas, incluso parecen haber tenido como blanco a

131 Amnistía Internacional advierte: “Los planes para llegar a un acuerdo de paz con los talibanes en Afganistán podrían hacer peligrar gravemente los derechos del pueblo afgano, en especial de las mujeres, salvo que se incorporen criterios concretos con respecto a los derechos humanos”. Amnistía Internacional, “Afganistán: temor de que la Conferencia de Kabul sacrifique los derechos en favor de la paz a corto plazo”, 19 de julio de 2010, disponible en línea en <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/afghanistan-temor-conferencia-sacrifique-derechos-2010-07-19> (consultado el 18 de enero de 2011).

132 En su informe de agosto de 2010, la ONU insta a los talibanes y a otros “grupos armados antigubernamentales” a “cancelar todas las órdenes destinadas a dar muerte a civiles, incluidos funcionarios civiles del gobierno; adoptar y hacer cumplir los códigos de conducta y otras directivas que prohíben todo ataque a la población civil; aceptar que los civiles que cooperan con el gobierno afgano y las fuerzas militares internacionales gozan de protección contra los ataques e inmediatamente poner fin a los ataques contra esos civiles”. UNAMA, nota 12 *supra*, p. v. Al parecer, esta exhortación no ha sido aceptada hasta ahora, dado que los talibanes anunciaron, aparentemente con posterioridad a la publicación del informe, la actualización de las “Reglas del Emirato Islámico de Afganistán para los muyahidines”, en las que se dictamina, entre otras cosas, que todos los que colaboran con las fuerzas de coalición o el gobierno afgano son objetivos legítimos. CBC News, “Taliban issue new code of conduct”, 3 de agosto de 2010, disponible en línea en <http://www.cbc.ca/world/story/2010/08/03/conduct-code-taliban.html> (consultado el 18 de enero de 2011).

133 UNAMA, nota 12 *supra*, p. 1.

134 Según parece, con frecuencia (pero no siempre), los artefactos explosivos improvisados son detonados a distancia y los ataques están dirigidos contra soldados de la ISAF V., por ejemplo, Monitor de Minas Terrestres y Municiones en Racimo, “Afghanistan country profile, mine ban policy: use”, actualizado el 4 de octubre de 2010, disponible en línea en http://www.the-monitor.org/index.php/cp/display/region_profiles/theme/476 (consultado el 18 de enero de 2011).

135 En octubre de 2010, el Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido, William Hague, comentó a Sky News que los AEI suponían la mayor amenaza para las fuerzas británicas en Afganistán: “Son la mayor amenaza para nuestros hombres, las armas preferidas de los talibanes. [...] Por ello, invertimos mucho en la protección de vehículos, en vehículos a control remoto y, por supuesto, gran parte de nuestras tareas militares consisten en identificar y desmantelar a los grupos responsables de la fabricación y la colocación de esos artefactos”. Andy Jack, “IEDs are biggest threat to UK forces – Hague”, Sky News Online, 21 de octubre de 2010, disponible en línea en <http://news.sky.com/skynews/Home/World-News/Foreign-Secretary-William-Hague-Says-Taliban-IED-Roadside-Bombs-Biggest-Threat-ToUK-Forces/Article/201010315764166?f=rss> (consultado el 18 de enero de 2011).

ciertos civiles en particular”¹³⁶. El mismo organismo afirma:

Los AEI hieren y matan a más civiles que cualquier otra táctica empleada en el conflicto. [...] Se han colocado AEI en carreteras, mercados y zonas comerciales, casas y oficinas de funcionarios del gobierno, bicicletas y bicitaxis. Los AEI pueden activarse de distintas formas: por control remoto, con cables o por medio de las víctimas (dispositivos detonados por presión o por sensores). Al detonar, los AEI producen ataques indiscriminados que afectan a todos los que se hallan próximos a la explosión¹³⁷.

En consecuencia, el diálogo podría centrarse en cómo reducir el número de víctimas civiles, dado que no es probable que los talibanes estén dispuestos a abandonar el uso de AEI.

En cuarto lugar, es necesario tratar el tema de los ataques suicidas, muy frecuentes en el conflicto de Afganistán. Todo ataque contra civiles o contra la población civil es en sí mismo claramente ilegal y constituye un crimen de guerra. Incluso cuando van dirigidos a un objetivo militar, los ataques suicidas plantean cuestiones de efectos indiscriminados, proporcionalidad y perfidia¹³⁸. En la nueva versión del Código de conducta publicada por el mulá Omar en 2009¹³⁹, figuran consideraciones indirectas relativas a la proporcionalidad y la precaución en los ataques. Los códigos de conducta de los grupos armados no estatales pueden facilitar el compromiso con un mayor respeto de las normas internacionales, pues la expresión del compromiso en un documento escrito refuerza la identificación con las leyes y promueve el respeto¹⁴⁰. Desde luego, el compromiso debe ser compatible con los principios del derecho humanitario. El Código de conducta talibán, elaborado por iniciativa propia, contiene normas que son a todas luces incompatibles con las leyes

136 UNAMA, nota 12 *supra*, p. 1. No obstante, la UNAMA emplea el término “artefacto explosivo improvisado” para referirse a distintos tipos de ataques, incluidos, aparentemente, los ataques suicidas. V. *ibíd.*, Glosario.

137 *Ibíd.*, p. 2.

138 Con respecto a la perfidia, según el estudio sobre derecho consuetudinario del CICR, “Queda prohibido matar, herir o capturar a traición a un adversario”. J.-M. Henckaerts y L. Doswald-Beck, nota 79 *supra*, Norma 65. Según el Protocolo adicional I, constituirán perfidia los “[a]ctos que, apelando a la buena fe de un adversario con intención de traicionarla, den a entender a éste que tiene derecho a protección, o que está obligado a concederla, de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados” (art. 37). Por consiguiente, la simulación de la condición de civil por parte de quien tiene planeado perpetrar un atentado suicida para tener acceso al personal militar de forma segura estaría enmarcada dentro de esa prohibición. (Según la UNAMA, nota 12 *supra*, p. 4, el primer ataque suicida documentado en el que participó una mujer ocurrió en la provincia de Kunar el 21 de junio de 2010.) Probablemente, ese recurso se emplea en la gran mayoría de los casos.

139 “Norma 41. Asegurarse de cumplir con estas cuatro condiciones para concretar ataques suicidas: A) Antes de iniciar la misión se deberá estar bien informado sobre ella. B) Los atentados suicidas siempre deben estar dirigidos contra objetivos muy importantes. C) Hacer todo lo posible por evitar bajas civiles. D) A menos que se tenga permiso especial de un superior, los ataques suicidas deben estar autorizados por la autoridad provincial”. La norma 46 contiene la instrucción general de hacer todo lo posible para evitar bajas civiles. V. Programa de Estudios Culturales y de Conflictos, nota 32 *supra*, p. 3.

140 A. Clapham, “Human rights obligations of non-state actors in conflict situations”, nota 103 *supra*, p. 512.

internacionales¹⁴¹. No obstante, proporciona una base para elaborar un acuerdo encaminado a limitar el uso de los ataques suicidas. La UNAMA, por ejemplo, ha hecho referencia en varias oportunidades a sus disposiciones y ha instado a los talibanes a respetarlas¹⁴².

En quinto lugar, ha llegado el momento de poner fin al rechazo casi visceral a la aplicación del derecho de los derechos humanos a los grupos armados no estatales, y aceptar que el mundo ha cambiado y que hoy en día existen diversos actores no estatales con potenciales obligaciones en materia de derechos humanos internacionales. El derecho de los derechos humanos tiene su origen en la necesidad de brindar protección jurídica a los individuos frente al Estado todopoderoso. Pero, hoy en día, ¿quién podría afirmar seriamente que los individuos no necesitan protección jurídica frente a los grupos armados no estatales en Afganistán y que el Estado reconocido como tal es capaz de brindársela? Así, los talibanes deben ser reconocidos como una entidad con una amplia variedad de obligaciones jurídicas en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en las zonas que controlan y administran¹⁴³, y deben explicitarse las obligaciones que les corresponden.

Conclusión

En este artículo, se ha intentado demostrar la importancia no sólo del derecho internacional humanitario sino también del derecho internacional de los derechos humanos para conseguir que los grupos armados no estatales de Afganistán se ajusten al derecho internacional. Sin embargo, es evidente que, sean cuales fueren los criterios aplicables o acordados, el control será un elemento fundamental en su aplicación. Las tareas de control deberán apoyarse en el trabajo realizado por las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales humanitarias y de derechos humanos, y canalizarse en iniciativas en las que los talibanes tengan una participación activa. Durante sus visitas a Afganistán, el Relator Especial sobre ejecuciones

141 Algunas normas del Código de conducta talibán de 2006 son las siguientes: "(24) Queda prohibido trabajar como maestro durante el mandato del presente gobierno títere, porque hacerlo refuerza el sistema de los infieles. Los verdaderos musulmanes deben estudiar con un maestro de formación religiosa, en una mezquita o institución similar. Los libros de texto deben ser los publicados durante el período de la yihad o el régimen talibán. (25) Todo aquel que trabaje como maestro para el actual gobierno títere debe ser advertido de que si continúa negándose a renunciar a su puesto será castigado con golpes. Si el maestro continúa enseñando sin respetar los principios del Islam, el comandante del distrito o un líder local deberá matarlo". Transcripto en el Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, nota 21 *supra*, p. 17.

142 UNAMA, nota 12 *supra*, p. 5.

143 Según la UNAMA, en 2009-2010, "los elementos antigubernamentales controlaban a la población civil mediante una serie de medidas que incluían violencia, asesinatos y secuestros". UNAMA, nota 12 *supra*, p. 1. Fergusson muestra otro costado de los talibanes cuando afirma que "el gobierno provincial oficial no podía competir con los servicios que ofrecían los talibanes, en particular, [...] en lo que respecta a la administración de justicia. Por ejemplo, un campesino implicado en una disputa por tierras debía sobornar a los funcionarios y esperar meses antes de que se resolviera el caso. Por el contrario, y para oprobio del gobierno, las sentencias de los tribunales de la *sharia* del régimen talibán se decidían de inmediato y no había dinero de por medio". J. Fergusson, nota 6 *supra*, p. 144.

extrajudiciales, sumarias o arbitrarias lamentó no haber hablado con ningún representante formal de los talibanes. Aun reconociendo las dificultades políticas y de seguridad que entraña el contacto con el grupo, Alston destacó que “no hay razón para suponer que no es posible convencer a los talibanes de que modifiquen su conducta y muestren un mayor respeto por los derechos humanos”¹⁴⁴. Así pues, la comunidad internacional enfrenta múltiples retos en su relación con los grupos armados no estatales. Algunos tienen que ver con la esfera jurídica, pero otros, enmarcados dentro del objetivo general de minimizar las consecuencias del conflicto para la población civil, exigen programas de acción, actividades de promoción, y, sobre todo, el diálogo directo con los grupos en cuestión. Todos esos elementos deben estar presentes si la ley ha de aproximarse en alguna medida a la realidad.

144 Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, nota 21 *supra*, párr. 42.

Entre la espada y la pared: ¿integración o independencia de la acción humanitaria?

Antonio Donini

Antonio Donini es Director de Investigación en el Centro Internacional Feinstein de la Universidad Tufts, en Estados Unidos.

Resumen

En el presente artículo, se aborda la tensión existente entre los principios y la política en la respuesta a la crisis afgana. Más precisamente, se propone determinar en qué medida las organizaciones humanitarias han logrado protegerse —y proteger sus actividades— de una evidente instrumentalización por parte de quienes tenían un programa político partidario. Tras una breve reseña histórica a modo de introducción, se examinan las tensiones en torno a la cuestión de la “coherencia”, el nombre que se ha dado a la acción que apunta a integrar la acción humanitaria dentro de los objetivos políticos más vastos de las Naciones Unidas, así como de la coalición militar que, bajo el mandato de la ONU, realiza actividades en Afganistán desde finales de 2001. Por último, se presentan algunas conclusiones generales sobre las relaciones entre lo humanitario y lo político y sobre las repercusiones de la experiencia afgana en el futuro de la acción humanitaria.

La respuesta de la comunidad internacional a la crisis afgana se extiende a lo largo de treinta años. Ese periodo vio sucederse el fin de la guerra fría y el desorden posterior a esta, la redefinición de los programas político, militar y económico en Asia Central y Asia del Sur y, por último, el surgimiento provisional —y ahora la probable decadencia— de un orden hegemónico construido alrededor de la globalización y la seguridad. Después de treinta años de intervenciones inútiles, de guerras intestinas y de tentativas abortadas de edificar la nación, Afganistán hoy debe hacer frente a niveles sin precedentes de sufrimiento humano y volatilidad política. La interminable crisis que golpea al país se ha extendido a la región circundante. Si bien la intervención dirigida por Estados Unidos, lanzada después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, había suscitado grandes esperanzas de paz y estabilidad, hoy prevalece un sentimiento generalizado de desánimo y desilusión. El espejismo de la instauración de una *pax americana* probablemente se desvanezca.

La acción humanitaria ha sido una de las constantes de la historia reciente —y turbulenta— de Afganistán. Por supuesto, los cambios estructurales que incidieron en la naturaleza del conflicto y, más ampliamente, las diferentes maneras en que fueron tratados el conflicto y la crisis por la comunidad internacional tuvieron un impacto en la acción humanitaria, la cual sufrió altibajos según los vaivenes del contexto político, local e internacional. Afganistán atravesó periodos de extrema politización y manipulación y otros momentos en que fue relativamente más fácil defender los principios humanitarios. Las vicisitudes políticas y militares que caracterizaron la crisis engendraron, a su vez, necesidades de ayuda humanitaria considerables. La manera en que la comunidad internacional respondió a estas necesidades lo relativo a la asistencia y la protección como las fluctuaciones de esa respuesta a lo largo del tiempo se han visto fuertemente influenciadas por los objetivos políticos, a menudo en contradicción con los objetivos humanitarios. Desde el comienzo, como en la mayoría de las situaciones de urgencia complejas, la política fue la que determinó el espacio que correspondía a la acción humanitaria. Esa intrusión de la política revistió distintos aspectos: a veces, fue relativamente discreta; otras veces, la manipulación de la acción humanitaria con fines partidarios se llevó a cabo abiertamente.

Como veremos más adelante, hay dos lecciones que ameritan una reflexión y que, si bien son totalmente evidentes y del orden del sentido común, no se las suele tener en cuenta. La primera es que existe una correlación negativa entre la participación directa de las superpotencias y la aptitud de la acción humanitaria para enfrentar las crisis de una manera relativamente respetuosa de los principios humanitarios. En Afganistán, los puntos “altos” de la política (guerra fría e intervenciones posteriores al 11 de septiembre de 2001) corresponden a puntos “bajos” en lo relativo al respeto de los principios. A la inversa, el desinterés que han demostrado las superpotencias respecto de la crisis afgana (en especial durante el conflicto intestino de los años 1992-1998) dio mucho más lugar a las cuestiones de principio. Entonces, aparecieron importantes innovaciones en la manera en que la ONU y otros organismos externos concebían su acción en un país en crisis. Esa regla tiene un corolario: cuando las grandes potencias prestan mucho interés a una

situación, la política y la toma de decisiones —inclusive en lo relativo a las cuestiones humanitarias y los derechos humanos— pasan a estar en manos de los responsables políticos de las burocracias (donantes y la ONU). Los “políticos” reemplazan así a los trabajadores humanitarios que, sin embargo, suelen comprender mejor la realidad del terreno.

La segunda lección es que la instrumentalización de la ayuda humanitaria con fines políticos, además de ser en sí misma una violación de los principios humanitarios, rara vez funciona. La subordinación de los principios humanitarios a los supuestos imperativos superiores de la *Realpolitik* puede tener beneficios a corto plazo, pero, a largo plazo, la situación se revierte. Y en Afganistán, los efectos de la política y las manipulaciones de la ayuda humanitaria en los años 1980 aún siguen sintiéndose.

Podemos distinguir cuatro fases en la respuesta humanitaria a la crisis afgana:

1. *De la invasión soviética a la caída de Najibullah (1979-1992)*, es decir, el periodo de la guerra fría y los años inmediatamente posteriores a ella: en el plano humanitario, se sucedieron dos fases distintas. Primero, la época de la solidaridad transfronteriza entre las ONG, durante la cual los organismos humanitarios de la ONU solo trabajaron, por necesidad, en los países vecinos. En la segunda fase, los organismos de la ONU pudieron desplegarse en el terreno; entonces tuvo lugar el primer intento por instaurar un sólido mecanismo de coordinación humanitaria de la ONU mientras que, simultáneamente, los esfuerzos de las Naciones Unidas para negociar la paz adoptaban un esquema estereotipado digno de la guerra fría.
2. *La guerra civil y el triunfo de los señores de la guerra (1992-1996)*: la volatilidad de la situación en Afganistán (en especial la devastación y el desmantelamiento total de las instituciones) obstruyó el suministro de la ayuda y llevó a la comunidad de la asistencia a plantearse algunas preguntas (¿Qué hacemos aquí? ¿Estamos alimentando la guerra?). También provocó una desilusión cada vez mayor frente al proceso de paz iniciado por las Naciones Unidas, paulatinamente reducido a meras “negociaciones sobre las negociaciones”.
3. *El periodo de los talibanes (1996-10 de septiembre de 2001)*: el advenimiento del régimen de los talibanes provocó un resurgimiento del interés por los principios humanitarios; este fue de la mano de una segunda tentativa de instaurar una coordinación sólida y coherente, al menos en teoría, entre los diversos sectores de la respuesta internacional (asistencia, derechos humanos y política).
4. *Después del 11 de septiembre de 2001, de la “reconstrucción frágil de la nación”¹ a un regreso al caos*: el fuerte compromiso de la comunidad internacional que acompañó el nuevo interés por Afganistán a partir de 2001 vio —una vez más y en la vana búsqueda de una paz sostenible— la

1 Michael Ignatieff, “Nation-building lite”, en *New York Times*, 28 de julio de 2002.

predominancia de la política por sobre los principios. A una primera fase ascendente, durante la cual preponderó la retórica post conflicto y durante la cual se rechazó la necesidad de la acción humanitaria, siguió una fase descendente (¿hacia el caos?) que se asemeja en muchos aspectos a la ocupación soviética: en esta segunda fase, nuevamente, se está haciendo muy difícil respetar los principios.

Cada uno de estos periodos corresponde a un vuelco en la historia del país, que pasó de un Estado unitario débil a un Estado en fragmentación, de un Estado en fragmentación a un Estado fallido, de un Estado fallido a un Estado canalla y, por último, de un Estado canalla a un Estado “protegido”, corrupto y fisurado².

La ayuda humanitaria en Afganistán siempre estuvo sujeta a diversos grados de instrumentalización política. Durante la segunda mitad de la década de 1980, Estados Unidos y sus aliados utilizaron la ayuda humanitaria como una herramienta, como un instrumento para alcanzar sus objetivos políticos y militares y dar a la Unión Soviética “su Vietnam”. El contexto era el de la guerra fría, y la manipulación abierta era de rigor. Cuando los organismos humanitarios de la ONU, cuya acción se había limitado a ayudar a los refugiados que se encontraban fuera del país, aparecieron en el contexto afgano después de los Acuerdos de Ginebra de 1988 (que finalmente provocaron el retiro de las tropas soviéticas), encontraron una situación muy complicada. Diversas ONG, en gran parte apadrinadas por Estados Unidos y otros gobiernos occidentales, daban una supuesta “ayuda humanitaria” a los comandantes de los muyahidines (combatientes de la resistencia)³. A menudo, la incompetencia se sumaba a la falta de escrúpulos, y el dinero circulaba a mares. Más tarde, fue muy difícil salir de situaciones generadas por los arreglos hechos con comandantes dudosos. No todas las ONG fueron incompetentes o se mostraron indiferentes a los principios. Algunas hicieron un buen trabajo técnico, en particular las ONG médicas. Sin embargo, de manera general, todas tomaron partido por los muyahidines⁴. En efecto, se prestó cierta atención a la imparcialidad, pero la soli-

2 ¿O quizá, incluso, un Estado “caníbal”? V. Kevin Meredith, Sergio Villareal y Mitchel Wilkinson, “Afghanistan: The de-evolution of insurgency”, en *Small Wars Journal*, octubre de 2010, disponible en: <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/10/afghanistan-the-devolution-of/> (consultado el 8 de diciembre de 2010).

3 El papel de las ONG en Afganistán ha sido objeto de muy pocos textos de análisis serio durante la guerra fría y una vez terminada esta. Salvo por una excepción: el artículo de Helga Baitenman, “The NGO and the Afghan War: The polarization of humanitarian aid”, en *Third World Quarterly*, enero de 1990. Entre 1990 y 2002, solo dos estudios trataron esta cuestión (y de manera indirecta): Antonio Donini, *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper #22, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, R.I., 1996, y Nigel Nicholds con John Borton, *The Changing Role of NGOs in the Provision of Relief and Rehabilitation Assistance: Case Study 1- Afghanistan/Pakistan*, Working Paper 74, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 1994. El libro de Fiona Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2002, contiene un capítulo sobre las manipulaciones en torno a la cuestión de los refugiados afganos y sus consecuencias para el humanitarismo; también figura un breve análisis del periodo de la “solidaridad” transfronteriza.

4 Incluso *Médicos Sin Fronteras* (MSF), que hoy es uno de los parangones del humanitarismo fundado en los principios, no dudó en tomar partido: v. F. Terry, op. cit., nota 3, p. 73.

daridad prevaleció por sobre la neutralidad. Dentro de la comunidad de las ONG, la palabra “neutralidad” no es apreciada.

La ONU ha tratado de introducir (no sin dificultad) un enfoque fundado mucho más en los principios y de reducir el carácter unilateral de la ayuda. El Coordinador Especial de las Naciones Unidas, Sadruddin Aga Khan, negoció un “consenso humanitario” con el conjunto de las partes en el conflicto y con todos los países vecinos. A fin de adoptar la misma actitud para con todas las partes y de reducir la influencia, en el mercado de la asistencia, de los organismos con base en Pakistán (y de sus chaperones del ISI, el servicio de inteligencia pakistaní), la ONU abrió oficinas no solo en Kabul y otras ciudades afganas, sino también en Irán y en países limítrofes de lo que antes era la Unión Soviética, desde donde dirigía sus programas de asistencia⁵. De esa forma, la ONU pudo llevar a cabo sus operaciones a través de las fronteras y las líneas de frente, desde ciudades apoyadas por el Gobierno, para poder llegar a las poblaciones que vivían en el territorio controlado por los muyahidines. Las ONG mantuvieron esencialmente su base en Pakistán (sobre todo en Peshawar, pero también en Quetta), pues consideraban un anatema la idea misma de abrir oficinas en Kabul⁶. Los donantes no dudaron en imponer su programa político a las ONG que financiaban, y trataron de hacer lo mismo con la ONU. Fue un periodo de dinero fácil, de no rendir cuentas y de un operacionalismo desprecupado⁷.

5 A. Donini, *op. cit.*, nota 3, p. 35.

6 Durante el periodo de Najibullah, no había ninguna ONG internacional en el territorio controlado por el Gobierno, excepto la *International Assistance Mission* (IAM), una ONG médica religiosa. A fines de 1991, Oxfam fue la primera ONG internacional que abrió una oficina en Kabul. El CICR se mantuvo presente a lo largo de todos los años que duró la guerra, con excepción de un breve periodo al comienzo de la ocupación soviética.

7 V. Antonio Donini, “Principles, politics, and pragmatism in the international response to the Afghan crisis”, en Antonio Donini, Norah Niland y Karin Wermester (directores de publicación), *Nation-building Unraveled? Aide, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield, Conn., 2004, pp. 120-124.

Morder la mano de quien nos da de comer

Quisiera evocar un recuerdo personal de la táctica de la pulseada: en el otoño de 1989, las fuerzas dirigidas por Jalaluddin Haqqani asediaban la ciudad de Khost, en el este de Afganistán. La embajada de Estados Unidos en Islamabad pidió a la OCHA, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios en Afganistán, que dispusiera socorros alimentarios fuera de la ciudad a fin de “hacer salir” a la población civil y permitir así que los muyahidines redoblaran la ofensiva. Según el embajador, los desplazados huían en dirección a la frontera pakistaní y necesitaban asistencia. La ONU se mostró reticente, pero aceptó hacer una evaluación. Un colega del PMA y yo (escortados por el ISI), fuimos hasta la frontera. Haqqani y sus muyahidines nos recibieron y luego nos condujeron a su base, en las colinas que se elevan sobre Khost, desde donde atacaban la ciudad. Allí preguntamos si podíamos hablar con las familias de desplazados, pero no había ninguna. Interrogamos a algunos habitantes kuchi (nómades) que transportaban leña de contrabando a Pakistán: ellos tampoco habían visto a ningún desplazado. Haqqani nos mostró las cuevas donde había previsto almacenar víveres; también nos mostró listas de potenciales beneficiarios donde las huellas dactilares aún estaban frescas. Esa vez, nos negamos a brindar ayuda pero, en lo sucesivo, la ONU aceptó enviar algunos camiones de trigo a la base de Haqqani. Como me explicó un colega de la ONU: “Es el boleto que debemos pagar para que Estados Unidos y el ISI estén contentos. Si nos negamos, nos bloquearán el acceso a Afganistán”. Eso fue hace veinte años. Hoy, Haqqani sigue allí y, al parecer, sigue beneficiándose de la generosidad del ISI: con sus hijos, dirige la “red Haqqani”, conocida por su crueldad y responsable de gran parte de la actividad insurgente en el este de Afganistán, así como en Kabul y sus alrededores.

Cuando cayó el régimen de Najibullah, en abril de 1992, Afganistán quedó fuera de los radares. Ninguna cuestión ideológica justificaba que la lucha continuara. Afganistán se convirtió en un huérfano de la guerra fría, y los protectores políticos de la “industria artesanal” de las ONG transfronterizas súbitamente dejaron de interesarse en él. Los comandantes perdieron su aura y se convirtieron en viles “señores de la guerra”. Como si eso fuera poco, algunos de los personajes más turbios —en especial, aquellos que se divertían mezclando asistencia y recolección de información— abandonaron el circuito afgano. Paradójicamente, se volvió entonces más fácil, para la ONU y las ONG humanitarias, recomendar un enfoque más fundado en los principios. Los principales organismos internacionales, conocidos por su activa participación en otras situaciones, pero que se habían mantenido fuera del contexto afgano durante el periodo de las operaciones transfronterizas, entraron en ese momento en escena. Como ya hemos visto, Afganistán confirma la regla que postula que el humanitarismo fundado en los principios se resiente cuando entran en juego los intereses de las superpotencias. A la inversa, los principios tienen más probabilidades de prevalecer cuando las superpotencias no prestan atención a una

situación. Asimismo, cabe observar que, en la época de la guerra fría, el concepto de “integración” como *modus operandi* durante las crisis complejas aún no había aparecido en el horizonte.

Primeros intentos de integración

Cuando la lucha anticomunista cedió lugar a intensos combates entre las facciones (y frecuentes disoluciones de alianzas), los organismos humanitarios empezaron a plantearse algunas preguntas complejas. En 1992-1994, la comunidad humanitaria conoció una profunda crisis de conciencia. ¿De qué sirvió el esfuerzo de asistencia? ¿Lo único que hizo fue prolongar la guerra? ¿Los organismos humanitarios son un elemento del problema o de la solución? En el terreno, la búsqueda de una acción a la vez más eficaz y más fundada en los principios se vio favorecida por la implementación de nuevos procesos en la sede de la ONU: había que mejorar el desempeño general de la institución en las crisis irresolubles conforme a la “lógica unitaria” expuesta en el *Programa de Paz* del secretario general de las Naciones Unidas. En consecuencia, dos elementos dieron origen a la elaboración, en 1998, del Marco Estratégico para Afganistán: en primer lugar, las frustraciones experimentadas por los organismos en el terreno frente a una guerra aparentemente sin fin, en la cual los efectos de la acción humanitaria se habían visto cuestionados; luego, la preocupación primordial, dentro de la institución, por encontrar una manera de responder a las crisis más complejas que fuera más coherente y que se extendiera al conjunto del sistema de las Naciones Unidas. La hipótesis principal era la siguiente: si se lograba “reconectar” los siguientes elementos de la acción de la ONU: política, asistencia y derechos humanos, sería mucho más fácil implementar una estrategia de paz efectiva. Esta hipótesis fue la fortaleza y, a fin de cuentas, la debilidad fatal del Marco Estratégico.

El objetivo del Marco Estratégico era dar más peso, o al menos el mismo peso, a las consideraciones humanitarias y a los derechos humanos frente a las iniciativas políticas de la ONU. Los diversos miembros de la comunidad de la asistencia, incluida la gran mayoría de las ONG, adoptaron distintos principios y modalidades con el fin de implementar programas comunes. De hecho, todo eso funcionó durante mucho tiempo de la misma manera que el sistema de “clusters” (o grupos temáticos) vigente en la actualidad. Se reforzó la coordinación en el terreno, así como también la capacidad del sistema de ayuda para presentar un frente relativamente unido en las difíciles negociaciones entabladas con los talibanes para obtener el acceso a las poblaciones y para hacerse respetar. La principal integración/coherencia se efectuó, pues, dentro de la comunidad de la asistencia. El proceso se vio facilitado por el hecho de que los donantes limitaban su compromiso en Afganistán a la ayuda humanitaria: se había prohibido reforzar las capacidades de las instituciones de los talibanes a fin de no legitimar su régimen. En efecto, consciente de que los recursos asignados eran escasos y el apoyo internacional, débil, el sistema humanitario creó sus propias estructuras paralelas para hacer frente a un recrudecimiento de la crisis. Las discusiones sobre la política de desarrollo no eran

una prioridad para los talibanes, cuya firme intención era ganar la guerra y obtener reconocimiento internacional.

El Marco Estratégico fue criticado por algunos debido a la presunta subordinación al programa político de las Naciones Unidas de las cuestiones relativas a la ayuda humanitaria y los derechos humanos. Algunos organismos —en especial los que se sitúan en el extremo “dunantista” del mundo humanitario (es decir, los organismos que se esfuerzan por respetar más estrictamente los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), como Médicos Sin Fronteras (MSF)— postularon que la acción humanitaria se había visto comprometida por el Marco Estratégico, porque este colocaba bajo una única y misma capa los tres campos de acción de la ONU en Afganistán: el político, el humanitario y el de los derechos humanos. Pero, en realidad, lo que ocurrió fue todo lo contrario, al menos durante el periodo abarcado entre 1999 y mediados de 2001. En efecto, el Marco Estratégico contiene una serie de principios claros y objetivos a los cuales todos los órganos de la ONU y la gran mayoría de las ONG habían suscrito: así pues, la voz de los humanitarios tenía más chances de ser escuchada. Por supuesto, hubo tres elementos que facilitaron el asunto: primero, ninguna gran potencia tenía intereses políticos estratégicos que defender en Afganistán; segundo, la acción humanitaria era, entonces, la principal forma de intervención de la ONU en el terreno; y, por último, el proceso de paz muchas veces solo consistió en “negociaciones sobre las negociaciones”, sin un debate de fondo entre los beligerantes.

El Marco Estratégico también tuvo el efecto de facilitar la búsqueda de enfoques comunes en el seno de la comunidad humanitaria, tanto a la hora de definir la posición a adoptar frente a las políticas restrictivas de los talibanes o a la hora de tomar posición frente a cuestiones como las negociaciones para acceder a los grupos vulnerables (en especial las personas bloqueadas por los combates en el interior del país). Podemos afirmar que, en el caso de Afganistán, las cuestiones relativas a los principios y los derechos humanos fueron escuchadas por dos razones: por un lado, dentro de la comunidad de la ayuda humanitaria prevalece una unidad relativamente importante; por el otro, el Marco Estratégico permitió que la voz humanitaria se hiciera oír en el plano político (ONU) y entre los donantes⁸. A fin de cuentas, hubo poca integración entre los aspectos “asistencia” y “política” del Marco Estratégico. Si bien es cierto que este último se fundaba en el postulado según el cual las actividades de asistencia debían “promover la lógica de la paz” (puesto que los talibanes sufrían el ostracismo y el proceso de paz no avanzaba), la pacificación que pudo resultar de esto fue más virtual que real.

8 Para un análisis detallado del Marco Estratégico, v. A. Donini, *op. cit.*, nota 7, pp. 126-130, así como también las referencias bibliográficas mencionadas. También v. Mark Duffield, Patricia Gossman y Nicholas Leader, “Review of the Strategic Framework for Afghanistan”, Afghanistan Research and Evaluation Unit, Islamabad, 2001, disponible en: http://www.areu.org.af/index.php?searchword=Strategic+Framework&option=com_search&Itemid=112 (consultado el 24 de noviembre de 2010). Acerca de las negociaciones con los talibanes, v. Antonio Donini, “Negotiating with the Taliban”, en Larry Minear y Hazel Smith (directores de publicación), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokio, 2007.

Barrer los principios debajo de la alfombra

Todo esto cambió radicalmente después del 11 de septiembre de 2001. El huracán político y militar desencadenado por los atentados barrió con la coherencia que el Marco Estratégico había podido conferir a la asistencia y los esfuerzos de protección en Afganistán. Las preocupaciones humanitarias y relativas a los derechos humanos quedaron de lado, “barridas debajo de la alfombra”.

En primer lugar, la naturaleza de la crisis se vio radicalmente modificada por la intervención militar conducida por Estados Unidos. El acuerdo de Bonn y las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que lo ratificaron introdujeron un proceso durante el cual tanto la ONU como la comunidad de la asistencia tomaron partido. Los organismos humanitarios que gozaban del maná repentino y de la generosidad de los donantes no percibieron el fenómeno de inmediato; no obstante, otros organismos no perdieron tiempo: los talibanes y otros grupos que habían entrado temporalmente en la clandestinidad, pero que ya estaban planeando su regreso. Los organismos humanitarios que habían formado parte del paisaje afgano durante muchos años y que habían sido ampliamente aceptados por todas las partes en el conflicto, fueron considerados desde entonces con sospecha por los perdedores, cuando no como blancos legítimos de su esfuerzo bélico. Eso se debe a que, en la euforia posterior a la firma del acuerdo de paz de Bonn, los organismos humanitarios habían aceptado la idea según la cual sus interlocutores del periodo anterior —los talibanes— ya no eran interlocutores con los cuales hubiera que mantener el diálogo. El gobierno de Karzai había estado legitimado por sus amigos occidentales. Los donantes, por lo tanto, exhortaron a la ONU y las ONG a trabajar con el Gobierno. Es justo reconocer que muy pocos se hicieron rogar. A su vez, este vuelco rompió el contrato social de la “aceptación” (que normalmente permite que los organismos humanitarios desplieguen su acción en entornos volátiles). Para complicar aun más las cosas, la situación fue definida y aceptada por todos (excepto por unos pocos analistas) como de “posconflicto”, es decir como una situación que no requería una respuesta humanitaria⁹. Por supuesto, las necesidades humanitarias no desaparecieron; la calificación no hizo más que falsificar el análisis. En consecuencia, la fuerte capacidad humanitaria de la ONU que existía en el país hasta los hechos del 11 de septiembre se vio rápidamente debilitada.

En segundo lugar, la integración dejó de efectuarse en la escena humanitaria y pasó a darse en la escena política; y la primera se vio cada vez más subordinada a la segunda. Ninguna misión de la ONU había estado tan integrada como la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas de Afganistán (UNAMA)¹⁰. Todas las funciones de la ONU —política, asistencia y derechos humanos— habían

9 A principios de 2002, un analista afgano hizo la siguiente observación: “Los talibanes son como el vidrio roto. No lo vemos, pero cuando lo pisamos, nos lastimamos” (comunicación personal).

10 Esta integración se vio facilitada por el nombramiento de Lakhdar Brahimi, que dio su nombre al “Informe Brahimi” —el manual de la ONU para las misiones integradas— como Representante Especial del Secretario General. V. *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, Documento Naciones Unidas A/55/305 — S/2000/809 del 21 de agosto de 2000, disponible en: http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/ (consultado el 24 de noviembre de 2010).

quedado bajo la batuta de un solo funcionario. El sistema operativo de la misión se articulaba alrededor de mantras gemelos que consistían en “apoyar al gobierno” y en “velar para que nada pusiese en peligro el proceso de paz”. En otras palabras, prevaleció la política, que en este caso consistía en apoyar al Gobierno de Karzai. Estos rasgos característicos de la UNAMA tuvieron algunas consecuencias para la acción humanitaria. Dos factores esenciales hicieron que fallara la coordinación. En primer lugar, la falta de espíritu de decisión entre los responsables del sector de la “asistencia” de la ONU (donde había quedado abarcada la estructura anterior que garantizaba la coordinación de la ayuda humanitaria). Luego, la “fiebre del oro” a la que se precipitaron las organizaciones de ayuda atraídas por la repentina disponibilidad de fondos. Los donantes instalaron representantes en Kabul y privilegiaron sus propios canales bilaterales y organismos de ejecución. Estos procedimientos fueron un golpe fatal para el multilateralismo y aniquilaron todo intento de aumentar la coherencia en el área de la asistencia. Las ONG se distanciaron de la ONU, sea porque desconfiaban de la politización de la UNAMA, sea porque ahora disponían de fondos en abundancia. La miríada de nuevos organismos (de reputación buena o discutible) que aparecieron entonces en la escena afgana simplemente ignoraron a la ONU.

Al mismo tiempo, el ala política de la UNAMA empezó a considerar que los esfuerzos humanitarios que la ONU había desplegado y que habían sido una fuerza motora —y el vehículo de la coordinación— en la época de los talibanes en realidad iban en contra del programa de consolidación de la paz. Esta percepción se debía, en gran parte, al hecho de que los organismos humanitarios intentaban mantener su enfoque fundado en los principios y se resistían a la politización de su acción. Se volvió entonces mucho más difícil, tanto dentro como fuera de la misión, exponer preocupaciones relacionadas con la protección. Durante el invierno y la primavera de 2002, se cometieron en el norte del país violaciones masivas —inclusive represalias contra las comunidades consideradas pro talibanes—, desplazamientos y reclutamientos forzados, así como asesinatos y violaciones de trabajadores humanitarios. Sin embargo, la ONU y la coalición dieron muestras de escaso interés o desplegaron pocos esfuerzos, tanto para reconocer esas violaciones como para tomar medidas a fin de ponerles término¹¹.

En consecuencia, y como parece dolorosamente evidente, los talibanes y otros grupos insurrectos terminaron considerando que los miembros de la comunidad humanitaria, y de la comunidad de la asistencia en un sentido más amplio, que se quedaron en el país habían tomado posición en un “complot occidental” y no eran más que los secuaces de la administración corrupta de Kabul, cuya legitimidad era cada vez más cuestionada y cuyo poder fuera de la capital seguía siendo débil. En resumen, el programa de integración implementado por la ONU tuvo las siguientes consecuencias: a) marginó a la acción humanitaria y la subordinó a un programa político partidario; b) dificultó el acceso de los organismos humanitarios a los grupos vulnerables; y por último, c) puso en peligro la vida de los trabajadores humanitarios.

11 V. Norah Niland, “Justice postponed: the marginalization of human rights in Afghanistan”, en A. Donini *et al.*, *op. cit.*, nota 7, pp. 61-83.

Una explicación bondadosa tal vez consistiría en decir que el entusiasmo nacido después de los atentados del 11 de septiembre nubló la vista de los principales actores entre los responsables de las operaciones de la ONU, los donantes occidentales y los organismos humanitarios. La paz parecía estar al alcance de la mano. No obstante, había y sigue habiendo buenas razones para mantenerse escépticos respecto del programa de integración y coherencia, tanto si el mandato es restringido —es decir, limitado a la ONU— como si es amplio y abarca las iniciativas conjuntas de la coalición militar de la OTAN y de sus apéndices civiles.

Poner el pie en el hormiguero

Si avanzamos rápidamente hasta 2010, encontramos el humanitarismo en Afganistán en un estado alarmante. El optimismo de 2002 dejó lugar —dentro y fuera de la comunidad humanitaria— a un desánimo aun mayor, por no decir a un sentimiento premonitorio. En los *establishments* occidentales, fueron muchos los que consideraron que Afganistán podía servir como terreno de experimentación de nuevas maneras de abordar la resolución de los conflictos, o incluso para la instauración de un nuevo orden mundial. Algunos, inmediatamente después de Kosovo e Irak, profirieron incluso discursos rimbombantes sobre un imperialismo nuevo y benévolo¹². Durante los últimos nueve años, Afganistán sirvió como terreno de ensayos para distintos enfoques de la resolución de conflictos: enfoque “conjunto”, “global” o “coherente”. Examinaremos brevemente las formas en que la ONU y la coalición perciben actualmente la “coherencia” y sus consecuencias en la acción humanitaria.

La ONU ha dispuesto de una misión integrada en el terreno desde principios de 2002, y más tarde se pasó a la integración de los esfuerzos de la coalición (para que las actividades políticas, militares y civiles se inscribieran en una estrategia única). Afganistán e Irak (y ahora Kenia y Somalia) son laboratorios donde Estados Unidos y sus colaboradores ponen a prueba los distintos tipos de híbridos militar/político/asistencia¹³. Esas iniciativas pueden agruparse bajo el nombre de operaciones de “estabilización” y abarcan toda una gama de enfoques diferentes que van desde una participación relativamente indirecta —allí donde las actividades de asistencia de los civiles son realizadas por Equipos Provinciales de Reconstrucción (EPR) más o menos militarizados— a una participación directa de los militares en

12 Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Vintage, Londres, 2004.

13 La integración de los socorros materiales y otras formas de asistencia en las operaciones militares no es una novedad. Las ONG estadounidenses participaron gustosas en este tipo de iniciativas durante la guerra de Vietnam. La mayoría de las ONG estadounidenses —y la mayoría de las ONG activas en Vietnam eran estadounidenses— se posicionaron, por defecto, cuando no por voluntad propia, como extensiones virtuales de la política de Estados Unidos en la región y trabajaron en el marco de una estrecha colaboración con el gobierno estadounidense. La experiencia de las cuatro ONG —*Vietnam Christian Service*, *CARE*, *International Voluntary Services*, y *Catholic Relief Services*— es rica en enseñanzas en cuanto a la infiltración de los objetivos políticos en las actividades humanitarias. V. George C. Herring (ed.), “Introduction to Special Issue: The non-governmental organizations and the Vietnam War”, en *Peace & Change*, Vol. 27, N.º 2, abril de 2002, pp. 162-164.

las actividades de asistencia¹⁴. Entre los ejemplos de este último tipo de participación podría figurar el suministro directo de “ayuda humanitaria” por parte de los militares, como se describe en el siguiente recuadro.

Cuando la palabra “humanitario” cambia de significado

Este es el texto de un comunicado de prensa de la OTAN/FIAS: “Las actividades humanitarias ayudan a la población de Afganistán y a las fuerzas de la coalición a conducir la guerra mundial contra el terrorismo. En virtud de una estrategia conocida con el nombre de “operaciones de información”, los mentores de la coalición encargaron al Mando (Norte) de Integración de la Seguridad Regional la implementación de proyectos humanitarios incluso para los pueblos más alejados de las montañas del Hindu Kush. Durante una misión reciente en las provincias de Faryab y de Badghis, el Ejército Nacional Afgano (ENA) y sus mentores de la coalición [...] entregaron socorros a la población afgana... El ENA les pidió a los ancianos, a modo de agradecimiento por su generosidad, que le ayudaran a acorrallar a las fuerzas antigubernamentales¹⁵.

Las operaciones de estabilización son misiones humanitarias de ayuda que los militares efectúan fuera de Estados Unidos, en los países que se encuentran en una situación de preconflicto, conflicto o posconflicto, así como también en las zonas afectadas por una catástrofe o en los países subdesarrollados, en coordinación con otros organismos federales, los gobiernos aliados y los organismos internacionales. Esas misiones pueden incluir el restablecimiento de un entorno seguro y de los servicios esenciales, el traslado de socorros, el transporte del personal, el suministro directo de atención de salud a la población, la formación del personal médico-militar del país anfitrión y, por último, la ayuda aportada a un país para reconstruir sus estructuras sanitarias. El hecho de incrementar las capacidades médicas locales puede ayudar, a su vez, a estabilizar el Gobierno y a mejorar la salud de la población del país. La nueva política valoriza la importancia del apoyo aportado por los militares en materia de salud en las operaciones de estabilización, llamadas Operaciones Médicas de Estabilidad (OME), convirtiéndolo en una prioridad del departamento estadounidense de Defensa, de un rango comparable al de las operaciones de combate¹⁶.

14 No existe un modelo único de EPR: algunos de esos equipos provinciales tienen mayor carácter civil; otros, como el EPR holandés en Uruzgán, dependían de un mando civil. En teoría, esto significa que las actividades de asistencia no se distinguían mucho de los objetivos militares. Otros equipos están más militarizados y más integrados. Globalmente, hemos asistido a una militarización progresiva de los EPR, donde los civiles están cada vez más excluidos de la toma de decisiones. V. Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman y Annabel Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*, British Agencies Afghanistan Group and European Network of NGOs in Afghanistan, Londres, 2008. Para una crítica del enfoque británico, v. Stuart Gordon, “The United Kingdom’s stabilization model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors”, en *Disasters*, Vol. 34, (Suplemento S3), 2010, pp. S368-S387.

15 “ARSIC-N and ANA travel outside boundaries to deliver aid”, Comunicado de prensa de la FIAS, 23 de diciembre de 2007, disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/PANA-7A7FC7?OpenDocument&RSS20=18-P> (consultado el 25 de noviembre de 2010).

16 “New DoD policy outlines military health support in global stability missions”, Comunicado de prensa, 24 de mayo de 2010, disponible en: http://www.santé.mil/News_And_Multimedia/Releases/detail/10-05-24/New_DoD_Policy_Outlines_Military_Health_Support_in_Global_Stability_Missions.aspx (consultado el 24 de noviembre de 2010).

En lenguaje militar, el objetivo de la estabilización se encuentra resumido en la fórmula “*Shape, clear, hold and build*” (tomar un territorio, limpiarlo, sostenerlo e implementar programas de desarrollo)¹⁷. Esencialmente, esas actividades abarcan un conjunto concertado de acciones realizadas en los distritos “pendulares” o “críticos” (por ser los más inciertos) que se recuperan de manos de los talibanes o que, en esas acciones, podrían caer en manos de los talibanes. Una vez garantizada la seguridad en el distrito, la teoría estipula que la ONU y sus organismos, el Gobierno y las ONG llegan primero al lugar con proyectos de impacto rápido, y luego con iniciativas de más largo plazo, a fin de transformar la seguridad física en una seguridad humana más permanente. Este enfoque se basa en el postulado que afirma que la conquista “de los corazones y las mentes”, así como otras actividades de asistencia, realmente permiten “brindar” una seguridad sostenible; esta aseveración es cada vez más cuestionada¹⁸.

Citaremos a modo de ejemplo el enfoque llamado “gobierno en una caja” [*government in a box*] que se intentó, y que en gran medida fracasó, después de la ofensiva de la coalición en Marjah (provincia de Helmand) en marzo de 2010. Podemos comprender que los organismos y las ONG, en particular las que ya trabajaban desde hacía mucho tiempo en Afganistán, se hayan mostrado reticentes (aunque los donantes las hayan alentado vivamente) a subirse al tren de la estabilización: los recién llegados al mundo de la asistencia —emprendedores privados o “cuasi ONG” con fines de lucro como la sociedad DAI—¹⁹ se mostraron mucho más rápidos, dispuestos y aptos para hacerlo.

Hoy, en Afganistán, todos los grandes donantes de la asistencia —excepto Suiza e India— son beligerantes. Eso no se había producido nunca antes. No sorprende que la militarización de la ayuda y su inclusión en los programas políticos hayan alcanzado niveles sin precedentes. Al declarar la comunidad internacional en 2002 que la situación era de “posconflicto”, esa “coherencia” provocó una reducción del interés prestado a las cuestiones humanitarias por los donantes que intervenían en un marco bilateral. Los fondos destinados a las actividades humanitarias se

17 Anthony H. Cordesman, *Shape, Clear, Hold and Build: “The Uncertain Lessons of the Afghan & Iraq Wars”*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), septiembre de 2009, disponible en: <http://csis.org/publication/shape-clear-hold-et-build-uncertain-lessons-afghan-irak-wars> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

18 Esta cuestión es objeto de un proyecto de investigación coordinado por Andrew Wilder, en curso actualmente en el Centre International Feinstein (FIC); v. Andrew Wilder, “A ‘weapons system’ based on wishful thinking”, Editorial, en *Boston Globe*, 16 de septiembre de 2009, disponible en: http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2009/09/16/a_weapons_system_based_on_wishful_thinking/ (consultado el 24 de noviembre de 2010). También v. “Conference Report: winning ‘Hearts and Minds’ in Afghanistan: assessing the effectiveness of development aid in COIN operations”, disponible en: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/pages/viewpage.action?pageId=34085650> (consultado el 26 de noviembre de 2010) para una descripción del estudio sobre la “conquista de los corazones y las mentes”, realizada por el FIC/Universidad Tufts.

19 La sociedad “Development Alternatives, Inc” —hoy simplemente llamada DAI— es una empresa con fines de lucro que lleva a cabo muchos proyectos de la USAID: v. <http://www.dai.com/about/index.php> (consultado el 24 de noviembre de 2010). El hecho de que la sociedad lleve a cabo sus actividades de manera similar a la de las ONG (pero en general bajo escolta armada) fomenta la confusión entre la asistencia no gubernamental y la asistencia militarizada.

volvieron, y siguen siéndolo, muy limitados. Hasta hace poco tiempo, nadie quería admitir que la profundización de la crisis había generado necesidades humanitarias. A principios de 2010, más allá de los representantes de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG-ECHO) y de la Oficina de los Estados Unidos de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA), los servicios de la Comisión Europea y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, cuya acción está relativamente fundada en los principios), los países donantes no tenían en sus embajadas en Kabul ningún funcionario encargado de las cuestiones humanitarias²⁰.

La ONU y la acción humanitaria: el fracaso de un cometido

En su calidad de beligerantes activos, es bastante comprensible que los donantes den su apoyo a programas “coherentes” y presten poca atención a los principios humanitarios. Sin embargo, no sucede lo mismo con la postura de la ONU. Afganistán es la única situación de urgencia compleja donde la ONU se encuentra políticamente alineada con un grupo de beligerantes y no actúa como un intermediario honesto que se esfuerza por “negociar la paz” con la otra parte. También es la única situación de urgencia compleja donde el ala humanitaria de la ONU —la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)— y la comunidad humanitaria en sentido amplio no se esfuerzan por negociar enérgicamente con la otra parte para obtener acceso²¹, ni instan abiertamente a todas las partes en el conflicto a respetar los principios humanitarios. Esto representa un fracaso con respecto a su cometido²² y un fracaso en términos de liderazgo²³. El Coordinador Humanitario de las Naciones Unidas también actúa como Representante Especial del Secretario General (RSASG) a cargo de la ayuda y como Coordinador residente. Este cúmulo de funciones pone en evidencia los efectos de la integración considerados bajo el ángulo humanitario: es difícil, o incluso imposible, para una misma persona, ser el defensor de los principios humanitarios y de la acción humanitaria imparcial y, al mismo tiempo, actuar en calidad de principal interlocutor del Gobierno y de las fuerzas de la coalición para las cuestiones de

20 Observación personal.

21 Para ser justos, es preciso aclarar que, en efecto, se produjeron algunos contactos preliminares, pero sin resultados visibles al día de hoy.

22 La resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 19 de diciembre de 1991, que establece la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) —hoy conocido bajo la sigla OCHA— otorga específicamente a la OCHA la responsabilidad de: “Facilitar activamente, incluso mediante negociaciones, en caso necesario, el acceso de las organizaciones operacionales a las regiones afectadas por la emergencia para lograr la distribución rápida de la asistencia de emergencia mediante la obtención del consentimiento de todas las partes interesadas a través de modalidades como el establecimiento de corredores provisionales de socorro en los casos en que fuera necesario, así como días y zonas “de tranquilidad” y otros métodos”, Anexo, párr. 35, apartado d.

23 Para más detalles sobre el liderazgo humanitario (o sobre la falta de liderazgo), v. Antonio Donini, *NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Afghanistan Report*, NGO Humanitarian Reform Consortium, 2009, disponible en: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/SNAA-7WC45P?OpenDocument> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

reconstrucción y desarrollo. El Gobierno —al igual que los principales donantes y las propias fuerzas de la coalición— no ha mostrado (y sigue sin mostrar) ninguna prisa para reconocer la gravedad de la crisis humanitaria ligada al conflicto. En efecto, al actuar así, ¿no corren el riesgo de debilitar la retórica de la edificación de la nación en un país que está emergiendo de un conflicto? Tampoco han alentado a la ONU a abandonar la relativa comodidad de las ciudades apoyadas por el Gobierno para ir a hacer una evaluación de la situación humanitaria en el terreno. Hasta principios de 2010, la OCHA y el RSASG hicieron pocos esfuerzos para entablar contactos con la otra parte. A diferencia de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) procuró mantener sus relaciones con todos los beligerantes. El CICR es la única organización humanitaria que ha sido capaz de mantener un mínimo de relaciones de confianza con la otra parte; a tal punto que, por ejemplo, la OMS debe apoyarse en los contactos del CICR para realizar campañas de vacunación. Desde su regreso a Afganistán en 2009, MSF adoptó el mismo enfoque²⁴.

La parcialidad de la ONU deriva de las diversas resoluciones del Consejo de Seguridad que establecieron la UNAMA y brindaron apoyo a la FIAS y a la operación “*Libertad Duradera*”. Esas resoluciones hacen referencia, en varias oportunidades, a las “sinergias” y al refuerzo de la cooperación y la coherencia entre el Representante Especial de la ONU, las fuerzas militares extranjeras y el Gobierno de Karzai²⁵. Las frecuentes referencias a la relación entre el refuerzo de la presencia estadounidense (en los ámbitos civil y militar) y las actividades de la UNAMA vienen también a aumentar la impresión de que la ONU es cómplice de las fuerzas de la intervención militar internacional y el gobierno de Karzai. Los mensajes públicos difundidos por la burocracia de la ONU (al más alto nivel) también han carecido, singularmente, de neutralidad. Abundan los ejemplos. Tanto el Secretario General como su Representante Especial han celebrado públicamente en varias oportunidades el refuerzo de la presencia militar y la continuación de la guerra²⁶. El Representante Especial fue visto muchas veces en público en compañía de los comandantes de la FIAS, de ministros de las potencias beligerantes en Afganistán, así como de todo tipo de dignatarios. Muchos trabajadores humanitarios (de la ONU como de las ONG) han considerado particularmente poco delicados los comentarios del secretario general de las Naciones Unidas donde comunicaba a la prensa su “admiración” por la FIAS al día siguiente del ataque, en octubre de 2009, del hotel de Bakhtar, que costó la vida de cinco miembros del personal de la

24 Michel Hofman y Sophie Delaunay, *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*, MSF, Ginebra, Suiza, marzo de 2010, disponible en: http://www.doctorswithoutfrontières.org/publications/reports/2010/MSF-Return-to-Humanitarian-Action_4311.pdf (consultado el 24 de noviembre de 2010).

25 V., por ejemplo, la resolución 1868 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 23 de marzo de 2009, S/RES/1868 (2009), párr. 4(b), que prolonga el cometido de la UNAMA; también v. la resolución 1917, del 22 de marzo de 2010, S/RES/1917 (2010), párr. 5(b), que también prolonga el cometido de la UNAMA; v., por último, la resolución 1890, del 8 de octubre de 2009, S/RES/1890 (2009), párr. 5, que prolonga el cometido de la ISAF.

26 V., por ejemplo, Xion Tong (ed.), “UN, Afghanistan envoy backs call for more NATO troops”, en Xinhua, 23 de octubre de 2009, disponible en: news.xinhuanet.com/english/2009-10/23/content_12309531.htm (consultado el 24 de noviembre de 2010).

ONU²⁷. Esas declaraciones permiten a la oposición armada señalar la falta de imparcialidad de la ONU en su conjunto, reprocharle el hecho de no actuar “conforme a sus responsabilidades y a su condición de organización universal” y de “recurrir a una mayor brutalidad bajo el liderazgo de Estados Unidos”²⁸. De manera más general, la confianza que los ciudadanos afganos ordinarios tienen en la ONU se ve profundamente afectada²⁹.

Es cierto que durante los últimos dos años, la ONU se ha pronunciado con más fuerza sobre la cuestión de la protección de los civiles y de los principios humanitarios y ha documentado mejor el impacto de la guerra en la población civil. También ha empezado a reconocer más abiertamente la necesidad de un acceso humanitario negociado, que solo puede obtenerse “hablando” del tema con los insurgentes. La “reconciliación”, el nombre que se ha dado a las negociaciones de paz, se encuentra hoy a la orden del día. No obstante, la postura de la ONU — una misión integrada que apoya al Gobierno, que está alineada con la coalición y que está cómodamente instalada en las ciudades apoyadas por el Gobierno— sigue siendo débil, así como su credibilidad. Ahora que las “negociaciones sobre las negociaciones”, e incluso las negociaciones de paz, están a la orden del día, la ONU tendrá dificultades para deshacerse de la herencia que dejó su falta de neutralidad y de imparcialidad respecto de las distintas partes beligerantes.

Desde un punto de vista humanitario, las consecuencias de la calificación precipitada de la situación como “posconflicto”, así como de la reducción de las capacidades humanitarias de la ONU a principios de 2002 ya pueden verse hoy claramente. Aunque, desde principios de 2009, ha vuelto a haber una coordinación humanitaria clara —con base fuera de la misión integrada— las capacidades de la OCHA siguen siendo inciertas; del mismo modo, aun no se ha demostrado su aptitud para negociar el acceso humanitario y la aceptación de las organizaciones caritativas. La situación se ve aún más agravada por la ausencia de datos confiables, así como de análisis sobre el volumen y la complejidad de la carga de trabajo humanitaria, tarea que normalmente debería asumir la OCHA. Hoy es imposible esbozar un cuadro creíble de la manera en que la guerra afecta el suministro de los servicios sanitarios y otros servicios esenciales en las vastas porciones del territorio sobre las que el Gobierno no tiene ningún control. Esta incapacidad es particularmente alarmante, en la medida en que acrecienta la reticencia de los donantes a reconocer

27 “Quiero expresar mi admiración por la dedicación de las mujeres y los hombres de las Naciones Unidas, por los trabajadores humanitarios voluntarios, las ONG y otros miembros de la comunidad internacional, incluida la FIAS. Aplaudo su devoción y su compromiso”. Traducción del CICR. Conferencia de prensa, Kabul, 2 de noviembre de 2009, disponible en: <http://MANUA.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1761&ctl=Details&mid=1892&ItemID=6374> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

28 Declaración del Emirato Islámico de Afganistán, 5 de noviembre de 2009, disponible en: <http://www.alqimmah.net/showthread.php?t=11606> (consultado el 25 de noviembre de 2010). La declaración continúa con un lamento por “no haber visto la adopción de ninguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que mencionara la gracia, la tolerancia y el altruismo”. Traducción del CICR. El 22 de marzo, se expresó una crítica similar de la “parcialidad” de la ONU; v. <http://www.alqimmah.net/archive/index.php/t-15269.html> (consultado el 25 de noviembre de 2010).

29 Esta pérdida de confianza constituyó un tema recurrente en las entrevistas realizadas en Kabul en enero de 2010, tanto con los analistas afganos como con el personal de las ONG y la ONU.

la necesidad de una respuesta humanitaria vigorosa³⁰. De forma más amplia, la comunidad humanitaria padece la confusión a la que se ven confrontados los ciudadanos afganos comunes, sin hablar de la oposición armada, cuando se trata de distinguir a los humanitarios de los otros organismos que intervienen en las áreas de asistencia y política. Por supuesto, la percepción de que la comunidad humanitaria ha tomado partido se ve reforzada por el hecho de que los organismos solo están presentes en las ciudades que cuentan con el apoyo del Gobierno.

Por lo tanto, no existe un consenso humanitario que permita definir las exigencias operacionales básicas de los organismos humanitarios en una situación de conflicto; además, las necesidades humanitarias no están claramente identificadas. Se trata de un entorno extremadamente politizado, en el que se ejercen presiones sobre los organismos humanitarios para que apoyen a la coalición y los programas políticos y militares del Gobierno. De modo que, poca comprensión y poco respeto de los principios humanitarios por parte de los talibanes y otros insurgentes que culpan a la ONU y a las ONG por su relación con el ocupante. Además, las fuerzas de la coalición, los principales donantes y las entidades políticas de la ONU muestran, como mucho, un interés o un apoyo limitados hacia una acción humanitaria fundada en los principios. En efecto, todos ponen el acento en la cooptación y la militarización de la ayuda o, en su defecto, en su traslado a manos de organismos con fines de lucro.

En la peligrosa geografía urbana de Kabul y de las otras grandes ciudades afganas, los edificios de la ONU apenas se distinguen de los de la coalición o las empresas de seguridad privadas: la impresión de que la ONU y las fuerzas militares extranjeras son los elementos de una empresa común resulta reforzada. “Bunkerizada”, protegida detrás de muros de protección cuya altura, aparentemente, no cesa de crecer³¹, la comunidad humanitaria, acorralada, se aísla de la población afgana, a la cual supuestamente tiene que ayudar. Eso es válido especialmente para la ONU, cuyo personal internacional solo está autorizado –y con importantes restricciones– a desplazarse a bordo de vehículos blindados, salvo en unas pocas regiones más estables del centro y norte del país. Las ONG también ven reducirse rápidamente su campo de acción: las relaciones de larga data con ciertas comunidades se

30 Varios factores se combinan para crear ese vacío en el plano informativo: la “bunkerización” de los organismos de ayuda, una aversión cada vez mayor al riesgo, una falta de seguimiento de los proyectos en las zonas peligrosas, la gestión a distancia, etc. Los ataques de los que han sido víctimas los trabajadores humanitarios han tenido un efecto disuasivo. A todos esos factores se suma la poca prisa (salvo raras excepciones) que han tenido para entablar contactos y relaciones con la oposición armada. Según informaciones recientes, parecería que los talibanes no son necesariamente hostiles a las actividades de las ONG, en particular en el sector de la salud, aunque puedan ser hostiles a la presencia de extranjeros; v. Leonard S. Rubinstein, *Humanitarian Space Shrinking for Health Program Delivery in Afghanistan and Pakistan*, Peace Brief N.º 59, US Institute of Peace, Washington DC, octubre de 2010, disponible en: <http://www.usip.org/resources/humanitarian-space-shrinking-health-programdelivery-in-afghanistan-and-pakistan> (consultado el 24 de noviembre de 2010).

31 Esta tendencia, que no se observa únicamente en Afganistán, ha sido analizada por Mark Duffield, quien describe las “comunidades internacionales cerradas” en las zonas urbanas, los edificios fortificados de los organismos de ayuda y los medios de transporte exclusivos que transforman esas zonas con seguridad reforzada en un “archipiélago” de la ayuda internacional. Mark Duffield, “The fortified aid compound: Architecture and security in post-interventionary society”, en *Journal of Intervention and Statebuilding*.

deterioran debido a la imposibilidad, para sus autoridades, de llegar a los lugares donde se implementan los proyectos. La gestión a distancia y las dificultades en materia de seguimiento afectan la calidad de los programas. De modo que las responsabilidades y los riesgos se transfieren cada vez más al personal local. Podemos entender que sean pocas las personas que deciden correr el riesgo de que se las asocie con el Gobierno o la coalición. En suma, la unilateralidad de los organismos de ayuda, sea real o percibida, afecta el alcance y la calidad de su trabajo. No caben dudas de que aún hay muchas necesidades que exigen atención urgente. Con excepción del CICR y de algunos otros, los principales organismos internacionales (la ONU así como también las ONG), considerando que persiguen un cometido humanitario, se vuelven más prudentes y se niegan a rever sus *modus operandi*. En consecuencia, permiten que su esfera de responsabilidad quede definida por consideraciones políticas y de seguridad, y no por la urgencia de las necesidades y el imperativo humanitario que consiste en salvar y proteger vidas.

Conclusiones

La tentación de utilizar la acción humanitaria para alcanzar objetivos políticos o militares —o, más ampliamente, para incluirla dentro de grandes metas políticas— constituye un tema recurrente en la historia reciente de Afganistán. Las opiniones divergen mucho en cuanto a la pertinencia de esos enfoques integrados o coherentes que hoy parecen constituir la ortodoxia, tanto para la ONU como para la mayoría de los Gobiernos occidentales. Pero, por supuesto, la eficacia y el impacto a largo plazo de esos enfoques ponen de manifiesto otro debate.

Desde un punto de vista humanitario, aquí se plantean dos cuestiones: ¿la acción humanitaria debería estar ligada a —o incluida en— enfoques integrados y coherentes de la resolución de los conflictos? Aunque no esté incluida, ¿qué impacto pueden tener esos enfoques en la acción humanitaria fundada en los principios? La respuesta a la primera pregunta es simple: los humanitarios nunca deberían tomar partido. Nunca deberían pronunciarse acerca de si una guerra es justa o injusta (porque ello podría reducir su capacidad de acceder a los grupos vulnerables y de responder a las necesidades). Por lo tanto, no deberían participar en controversias de naturaleza política y mucho menos unirse a los beligerantes en la acción. La neutralidad no es un fin en sí mismo, es un medio para responder a las necesidades de ayuda humanitaria. El empleo del término “humanitario” para calificar actividades de desestabilización que no están fundadas en necesidades reales, sino en un programa político-militar, complica aun más las cosas. Además, el hecho de ser percibidos como asociados a un beligerante tiene pesadas consecuencias, potencialmente mortales para los trabajadores humanitarios. En la práctica, hoy en Afganistán, solo el CICR y unas pocas ONG que se encuentran en el extremo “dunantista” del mundo humanitario (MSF, Emergency, Solidarités) pueden sostener que basan su acción en los principios humanitarios. La mayoría de las ONG son organismos con múltiples cometidos, que asumen una variedad de funciones en las áreas de socorros y/o desarrollo que, en la mayoría de los casos, reciben fondos de

los países beligerantes y/o que trabajan como colaboradores del Gobierno e incluso, a veces, para organismos híbridos (militar/asistencia), como los Equipos Provinciales de Reconstrucción. Los órganos de las Naciones Unidas son percibidos, por su parte, como entidades que han perdido todo semblante de independencia e imparcialidad, por no mencionar sin la neutralidad.

La respuesta a la segunda pregunta es más compleja. Tiene que ver con la economía política de las relaciones entre las diversas entidades que intervienen en el terreno en las áreas militar, política y de la asistencia. La ONU se ha alineado con la intervención de la coalición dirigida por Estados Unidos, y así es percibida. Ha brindado un apoyo incondicional al Gobierno de Karzai y no ha mostrado ninguna preocupación ni equidistancia respecto de los beligerantes. La capacidad de intervención humanitaria de la ONU es baja y se ve debilitada por su asociación con la misión integrada. Como se ha mencionado, la mayoría de las ONG trabajan como colaboradores para la ejecución de programas gubernamentales o, en todo caso, son consideradas como parte de la empresa internacional que apoya el Gobierno. Contrariamente a las otras situaciones de conflicto, hay pocas ONG con experiencia humanitaria en Afganistán. En lo que respecta a los donantes bilaterales, estos ven a “sus” ONG como multiplicadores de fuerza para alcanzar sus objetivos políticos y militares. En consecuencia, las operaciones de estabilización afectan indirectamente el humanitarismo, pues ahí es donde está el dinero. Las ONG se ven forzadas a encontrar un equilibrio entre los principios y la supervivencia de la institución. El problema es muy simple: si las ONG se niegan a responder al llamado de los donantes que quieren que participen en el proceso de estabilización, terminarán interviniendo entidades privadas o los propios militares.

Así pues, aunque los organismos internacionales se nieguen a participar, las actividades de estabilización podrían tener consecuencias potencialmente peligrosas sobre la percepción de la neutralidad y la imparcialidad del personal humanitario. Podrían volver incluso más difícil la negociación del espacio humanitario, ya que esta requiere de un mínimo de aceptación y de confianza por parte de todos los beligerantes. Hasta el momento, solo el CICR ha sido capaz de alimentar con los talibanes un diálogo frecuente acerca del acceso y la aceptación. Hoy existe —fuera de la misión integrada de la ONU— una oficina distinta de la OCHA, cuya función tradicional querría que esta negociara con todos los beligerantes y en nombre de toda la comunidad humanitaria, a fin de poder acceder a las poblaciones. ¿Podemos esperar hoy que la ONU asuma un papel humanitario más activo y fundado aún más en los principios? Sin embargo, para los humanitarios de la ONU será difícil volver a convencer de su buena fe, pues inevitablemente se producirán tensiones, tanto con la coalición como con los órganos políticos de la organización, si estos últimos siguen afirmando que los humanitarios “están en el mismo barco” en lo que respecta al apoyo al Gobierno y su acción política.

En suma, existen buenas razones de orden práctico para separar o aislar la acción humanitaria fundada en los principios de las misiones integradas o las actividades de estabilización. Un argumento de orden teórico más fuerte incluso pone en evidencia los problemas que derivan de la integración de la acción humanitaria

en el orden del día de la “coherencia”. La acción humanitaria basa su legitimidad en el derecho internacional humanitario, así como en los principios universales consagrados por la Carta de las Naciones Unidas y por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ahora bien, es habitual que esos principios no coincidan del todo con los compromisos políticos del Consejo de Seguridad: la política —“el arte de lo posible”— no está necesariamente iluminada por los principios. La pretensión de integrar una función que base su legitimidad en la Carta de las Naciones Unidas (o en la Declaración Universal de los Derechos Humanos) en una estructura de gestión resultante de un compromiso político negociado dentro del Consejo de Seguridad es discutible y, en el caso de Afganistán, ha demostrado ser contraproducente.

La voluntad de aislar mejor la acción humanitaria fundada en los principios, o incluso de separarla por completo de los programas políticos y de las actividades de estabilización, podría seguir siendo durante un tiempo más un punto no resuelto del programa humanitario. El CICR y otros organismos humanitarios “dunantistas” mantienen una actitud de desconfianza, cuando no de hostilidad, respecto de la integración. Algunos (como MSF, por ejemplo) se han separado oficialmente de la ONU y de los organismos encargados de la coordinación humanitaria, precisamente debido a la percepción de una colusión entre la acción humanitaria y la política. A fin de cuentas, el orden del día de la coherencia y la integración no ha ayudado al humanitarismo. Al contrario, ha desdibujado las líneas, comprometido la aceptación y vuelto más difícil el acceso a los grupos vulnerables. Y también ha puesto en peligro a los trabajadores humanitarios³².

32 La investigación realizada en el marco de la Agenda Humanitaria 2015 del Centro Internacional Feinstein sobre la manera en que es percibido localmente el trabajo de los organismos de ayuda, documentó las cuestiones relativas a la “coherencia” en 13 países. Los estudios están disponibles en www.fic.tufts.edu. El informe final, publicado por A. Donini *et al.*, *The State Of the Humanitarian Enterprise*, 2008, está disponible en: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Humanitarian+Agenda+2015+--+The+State+of+the+Humanitarian+Enterprise> (consultado el 8 de diciembre de 2010).



30 años en Afganistán. Fotos de archivo del CICR en Afganistán, con relatos de Alberto Cairo

En respuesta a una solicitud de la *International Review of the Red Cross*, Alberto Cairo, jefe del programa de ortopedia del Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán desde 1992, realizó una selección de imágenes del archivo fotográfico del CICR, que abarca las actividades desplegadas por la Institución en los conflictos en todo el mundo, desde 1860 hasta nuestros días¹. Actualmente, el archivo contiene más de 115.000 fotografías, disponibles en formato digital.

Alberto, nacido en Italia, cursó estudios de derecho antes de dedicarse a la fisioterapia. En 1987, se trasladó a Juba (Sudán), donde pasó los siguientes tres años al servicio del Organismo de Voluntariado para la Cooperación Internacional (OVCI), una organización no gubernamental italiana dedicada a los niños discapacitados. En 1990, ingresó al CICR, que lo asignó a su hospital quirúrgico para heridos de guerra, en Kabul. Aparte de una breve misión desempeñada para el CICR en Sarajevo, en 1992, Alberto nunca más dejó Afganistán. En 1994, durante la guerra civil en ese país, Alberto colaboró con el departamento de Seguridad Económica del CICR para asistir a los desplazados internos que se habían refugiado en Kabul. Hoy, Alberto Cairo está a cargo de los siete centros de ortopedia del CICR, creados en el marco de un programa que proporciona rehabilitación física a las personas discapacitadas y las ayuda a reintegrarse en la sociedad.

Con las fotos seleccionadas y sus relatos, Alberto nos ofrece una visión personal basada en las experiencias que adquirió durante su estrecha colaboración con la gente, a través de las diferentes etapas de la atormentada historia del Afganistán contemporáneo.

1 Las galerías fotográficas del CICR están disponibles en <http://www.icrc.org/spa/resources/photos/index.jsp> (consultado el 3 de abril de 2012).

Presencia del CICR en Afganistán

El CICR está presente en Afganistán desde 1979. Inicialmente, desplegaba sus actividades desde Pakistán, y en 1987 estableció su delegación en Kabul. Hoy, Afganistán constituye una de las mayores operaciones del CICR en todo el mundo. La Institución cuenta con más de 130 expatriados y más de 1.400 colaboradores nacionales, basados en Kabul y en otras 14 localidades en todo el país.

El CICR visita con regularidad los lugares de detención administrados por los países que contribuyen a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), por las fuerzas de Estados Unidos y por las autoridades afganas. El objetivo de las visitas es evaluar las condiciones de detención y el trato que reciben los detenidos. En 2010, también empezó a visitar a personas detenidas por la oposición armada. Además, ayuda a los miembros de familias que han quedado separadas por el conflicto a mantenerse en contacto mediante mensajes de Cruz Roja y llamadas telefónicas, y procura localizar a los familiares que han desaparecido.

El CICR presta asistencia al hospital Sheberghan, en el norte de Afganistán, y al Hospital Regional Mirwais, en el sur, que dependen del Ministerio de Salud Pública. Unos veinte médicos, enfermeros y empleados administrativos expatriados trabajan en Kandahar y asisten al personal médico, administrativo y logístico del hospital Mirwais. El CICR también presta apoyo técnico y financiero a diez clínicas de la Media Luna Roja Afgana y a sus voluntarios de primeros auxilios basados en las comunidades, que prestan servicios de salud a los residentes de sus respectivas aldeas. Además, el CICR dirige cuatro puestos de primeros auxilios en las zonas en que persiste el conflicto.

Una de las actividades más importantes del CICR en Afganistán es la distribución de ayuda, en cooperación con la Media Luna Roja Afgana, en beneficio de decenas de miles de personas desplazadas por las hostilidades. Mientras tanto, los ingenieros hidráulicos del CICR trabajan en estrecha colaboración con las autoridades locales encargadas del abastecimiento de agua, en el marco de programas urbanos y rurales. Además, la Institución organiza sesiones de promoción de prácticas correctas de higiene en escuelas religiosas, centros de detención y en casas particulares.

Recordar a las partes en conflicto su obligación de proteger a las personas civiles y velar por su seguridad es parte fundamental de la tarea del CICR de promover el respeto del derecho internacional humanitario en todo el mundo. En Afganistán, la Institución promueve el derecho internacional humanitario en la sociedad civil, así como entre los organismos gubernamentales, las fuerzas armadas y los grupos de oposición armada en todo el país.



12/1989 © CICR/PIRALLA, Cédric

Provincia de Takhar. Los muyahidines de la etnia turcomana se preparan para luchar.

Tras la invasión rusa, que tuvo lugar en diciembre de 1979, la resistencia islámica se organizó de inmediato, con la ayuda de Pakistán y los países de Occidente. Un agricultor que asistía a su hijo herido explicó que, en su aldea, el comandante exigía al menos dos pares de manos de cada familia. Pregunté: “¿Y si alguien se rehúsa?” El hombre respondió: “Sea por vergüenza o por temor, nadie se niega. Además, ¿dónde podría esconderse?” El comandante detentaba el poder absoluto. Por otra parte, la única forma de evitar la conscripción por el gobierno era dejar el país o unirse a los muyahidines. La prensa extranjera no cesaba de alabar a los muyahidines, llamándolos campeones de la libertad, héroes intrépidos y mártires. Visto de cerca, el halo de santidad de los muyahidines perdía su brillo a medida que se revelaban las graves infracciones que cometían. El hecho de luchar por la independencia de su país no justificaba sus desproporcionados actos de represalia y venganza, en especial los bombardeos lanzados durante años contra la población civil de la Kabul sitiada. Al mismo tiempo, se acusaba a muchos jefes de amasar fortunas abiertamente, embolsándose los fondos de ayuda enviados desde el extranjero.



12/1989 © CICR/PIRALLA, Cédric

Provincia de Laghman. Una caravana de camellos lleva armas a los muyahidines.

Los rusos y el régimen comunista afgano trataban de detener a los convoyes que suministraban armas a los muyahidines. Sus intentos eran infructuosos, ya que la frontera entre Pakistán y Afganistán era imposible de controlar. Cuando, en 1992, Estados Unidos y Rusia acordaron no proporcionar más armas a las facciones afganas, Afganistán ya rebosaba de armas de todo tipo. Había minas terrestres sembradas por doquier, lo que hizo de Afganistán uno de los países más contaminados por minas del mundo. Este legado afectaría al país por mucho tiempo.



11/01/1989 © CICR/HALONEN, Pekka

Kabul. Un convoy del CICR transporta socorros para las personas detenidas en la cárcel de Pul-i-charki.

A partir de 1980, las embajadas de los países occidentales comenzaron a cerrar sus puertas una a una, y las empresas extranjeras, así como muchas organizaciones humanitarias, empezaron a retirar su personal. El establecimiento del CICR en Afganistán causó satisfacción y, al mismo tiempo, asombro. ¿Cuidar de los detenidos? ¿Con el permiso de las autoridades comunistas? Nunca habían oído algo así. Entre el miedo y la esperanza, los afganos comprendieron que se avecinaban cambios importantes.



01/12/1988 © CICR/FRESARD, Claire

Kabul. Hospital quirúrgico del CICR para heridos de guerra, Karte Seh.

Tras la invasión soviética de 1979, las autoridades afganas prohibieron la entrada del CICR al país, lo que obligó a la Institución a desplegar sus actividades desde Pakistán. Sólo se le permitió regresar en 1987, gracias a la política de “reconciliación nacional”. La Institución abrió de inmediato un hospital para los heridos de guerra. Allí, se veían milagros a diario. Las ambulancias del CICR salían de Kabul, cruzaban la línea del frente que rodeaba la ciudad, y llegaban a los puestos de primeros auxilios establecidos por los muyahidines en la campiña. Allí, recogían a los heridos y los llevaban a la ciudad, controlada por el régimen comunista. Las autoridades garantizaban el paso seguro de todos los que viajaban en los vehículos marcados con la cruz roja o que recibían atención médica en nuestro hospital, en un verdadero ejemplo de inmunidad diplomática. Nada mal, para una población cuyos miembros tenían fama de bárbaros. Recuerdo las conversaciones entre las enfermeras que viajaban en las ambulancias y el hospital, los diagnósticos preliminares, las órdenes de prepararnos para recibir y atender a los heridos en cuanto llegaran. Una vez recuperadas, esas personas eran devueltas a sus aldeas, del otro lado de la línea.



21/10/1990 © CICR/BREGNARD, Didier

Mujeres afganas lavando ropa en el río.

La atmósfera idílica de esta imagen es engañosa. La pesada carga de la guerra recae en las mujeres afganas. A menudo, al quedar libradas a sus propios medios para alimentarse a sí mismas y a sus hijos, tropiezan con prejuicios y tradiciones, y son doblemente castigadas: por la guerra y por las costumbres del país.



02/1993 © CICR/MULLER, Yannick

Un convoy del CICR procedente de Pakistán transporta medicinas destinadas a los hospitales de Kabul.

Después de que los muyahidines se apoderaron de Kabul en 1992, la vida siguió, pero siempre entre enfrentamientos. Los precios en el bazar aumentaron debido a la codicia de los comerciantes y a los elevados impuestos, que los muyahidines aplicaban cuando les venía bien hacerlo. En la carretera entre Kabul y Jalalabad, la única ruta para los envíos procedentes de Pakistán, había al menos veinte puestos de control donde las mercancías podían ser incautadas con total impunidad. Tratar de persuadir a estos hombres armados y agresivos de que respetaran los camiones del CICR que transportaban suministros médicos para los hospitales era una tarea ímproba. Varios vehículos fueron robados. La población, exhausta, aplaudía la llegada de los convoyes a Kabul.



20/05/1994 © CICR/GASSMANN, Thierry

Jalalabad. Campamento de Samarjel.

La guerra y los cambios de régimen han desplazado de manera sistemática a comunidades enteras. En 1994, cuando los muyahidines de Dustom y Hekmatiar atacaron las posiciones de Masood, miles de personas huyeron de Kabul a Jalalabad, seguidas, pocos días después, por los habitantes del valle de Tagab, que también se vieron obligados a abandonar sus hogares. Jalalabad quedó rodeada de campamentos de personas desplazadas, ciudades satélite en el desierto formadas por carpas: Farm-e-hada, Surj-dewal Muntaz, Camp-e-Tagab, Samarjel. El campamento más grande era el de Samarjel, con 30.000 residentes. El CICR proporcionaba a las personas desplazadas elementos esenciales, como agua potable, letrinas, alimentos y mantas. Cuando visité este campamento, tuve la impresión de estar presenciando una inmensa tragedia. Sin embargo, estas personas sonreían, decididas a no darse por vencidas.



23/05/1994 © CICR/GASSMANN, Thierry

Kabul, 1994. Un muyahidin atraviesa las ruinas con un niño.

El 1º de enero de 1994, la ciudad de Kabul se despertó a las 4.30 de la mañana. Por unos segundos, permanecí en mi cama escuchando los ruidos, el silbido de las bombas que pasaban sobre nuestras cabezas y los estallidos de los impactos. Conté las explosiones. Después de la décima, decidí bajar a la cocina, el lugar más seguro de la casa, y me puse los calcetines y una chaqueta. Cerca de la casa, se oía el tableteo de las ametralladoras. Pude oír gritos, tal vez órdenes. Un instante después, escuché un estallido de vidrios rotos, que provenía del piso superior. Las ventanas se sacudían. Estaba preocupado. Sabía que las esquirlas de un obús podían causar incendios. Tenía que ver qué estaba pasando. Al subir las escaleras, me azotó un viento gélido que salía de mi habitación. El ventanal que daba al patio había volado en pedazos y el piso estaba sembrado de astillas. Al caer, había arrastrado la gruesa cortina que protegía el ambiente contra la luz y las corrientes de aire. No había rastros de incendio. Apilé mis libros, mantas y ropas sobre la cama y los envolví en una sábana. Nuevamente, empezaron a oírse las ametralladoras. No había tiempo para pensar. Cerré la puerta y corrí escaleras abajo, murmurando “¡Feliz año nuevo!”



02/1996 © CICR/AHAD, Zalmat

Kabul. El centro ortopédico del CICR fabrica miles de prótesis de pie.

El CICR inauguró su primer centro ortopédico para amputados de guerra en Kabul en 1988. Como no se consideraban cuestiones prioritarias, la fabricación de prótesis y los servicios de fisioterapia se suspendieron en cuanto se intensificaron las hostilidades, y el centro permaneció cerrado durante semanas. Pero, al ver centenares de personas con una sola pierna por las calles y, conscientes de la medida en que una prótesis puede mejorar su calidad de vida, cambiamos de idea. Desde 1994, el centro de ortopedia en Kabul permanece siempre abierto y suspende sus actividades sólo cuando resulta imprescindible (a menudo, por unas horas solamente). El centro ha cambiado su ubicación cuatro veces y el taller se instala y desmantela en tiempo récord, gracias a la dedicación de los colaboradores afganos, que son, en su mayoría, ex pacientes discapacitados. Hoy, al recordar esos tiempos, me pregunto cómo hicieron para salir adelante en esos días tan dramáticos. Me admiraba su espíritu de lucha. Eran imparables.



01/01/1997 © CICR/DAGOE, Jan

Kabul. Combatientes talibanes.

Oímos hablar de los talibanes por primera vez en 1994. Los rumores se difundieron con rapidez. “Gente de Kandahar, posiblemente de Pakistán” - “Pelean contra los señores de la guerra, los echan a puntapiés” - “¡Están eliminando los puestos de control y sacando a los bandidos de las carreteras! ¡Y no roban!” - “Pero, ¿quiénes son?” - “Si traen la paz, serán bienvenidos, sean quienes sean”. Pero no terminó así. Las cosas se pusieron mucho más difíciles.



25/09/1998 © CICR/PAGETTI, Franco

Kabul. Mujeres viudas esperan en la cola de un centro de distribución de socorros.

Entre 1995 y 2001, el apoyo para las viudas y las personas discapacitadas quedó enteramente en manos de las organizaciones internacionales, entre ellas el CICR. Una mujer me dijo que fue la experiencia más triste de su vida, no tanto por el esfuerzo que representaban las largas horas de espera, al rayo del sol o bajo la lluvia, sino por la humillación. “Soy maestra, siempre trabajé. Esto es pedir limosna”. Pero, estaba agradecida por los alimentos que mantenían con vida a sus familiares. Como sucedió con miles de otras mujeres, cuando llegaron los talibanes perdió su trabajo. Al ser viuda con cuatro hijos y sin hermanos ni familiares políticos que la ayudaran, había padecido angustiosas penurias, sin poder hacer nada para remediarlas. Cada distribución era un mar de burkas azules, lilas o amarillas, que se mecían suavemente. Figuras idénticas, sin identidad. Esas figuras me perturbaban.



12/2001 © CICR/DRIESE, Christophe

Aldea de Shibartu, provincia de Bamiyán. Miembros de la etnia hazara en un punto de distribución de alimentos.

Sitiados por los talibanes, los hazaras que lograron huir se refugiaron en la parte superior de sus valles, unos lugares extraordinariamente bellos pero con unas condiciones de vida deplorables. Pasó mucho tiempo antes de que nos llegaran noticias acerca de la dramática situación de los hazaras. El CICR finalmente logró llevarles socorros y ayudarlos, no sin afrontar enormes dificultades y con grandes demoras. Para ese entonces, muchas de las personas desplazadas habían muerto de hambre o de frío.



04/1995 © CICR/MARCO IAVELLI

Bamiyán. Joven amputado frente a un buda del siglo V, de 53 metros de altura.

La imagen es un recuerdo de lo que se ha perdido para siempre. Marzo de 2001. Al principio, nadie lo creyó, pero después, las fotografías confirmaron la noticia. Los budas de Bamiyán habían sido destruidos. Estas obras de arte únicas habían sido esculpidas en el siglo IV o V, y eran admiradas por millones de peregrinos y turistas de todos los países. Formaban parte del patrimonio de la humanidad y eran el orgullo del pueblo afgano. “Todos los símbolos paganos han de ser destruidos”, dijo un talibán a los periodistas cuando terminaron de demoler las estatuas. Necesitaron cuatro días de prueba y error para aniquilar obras maestras que habían sobrevivido intactas por más de un milenio. Este acto fue objeto de muchos debates en los medios de todo el mundo. Más que la pura locura iconoclasta, el motivo principal de este acto fue la venganza, ya que los talibanes deseaban castigar a Occidente por su negativa a reconocer el Emirato Islámico de Afganistán. Vi a muchos afganos llorar al enterarse de la noticia.



01/2001 © World Picture News/
HAKIMI, Abdul Qadir

Kabul, noviembre de 2001. El CICR recoge los cadáveres de los talibanes muertos durante su retirada.

Por respeto a la dignidad humana, es urgente sepultar los cadáveres abandonados en el camino. Hay cuerpos en muchas partes de la ciudad. En Shar-e-Naw, el centro de la ciudad, contamos casi veinte. Los primeros cuatro que encontramos estaban horriblemente mutilados. No sabemos cómo sufrieron semejante fin. En el parque había doce más. Se habían separado de sus colegas durante la retirada y habían buscado refugio en las copas de los árboles, desde donde, según nos contaron, comenzaron a gritar y disparar a la gente, antes de transformarse ellos mismos en blancos fáciles. Todo ellos eran muchachos jóvenes, probablemente extranjeros. Tras recomponer los cuerpos lo antes posible, los numeramos y fotografiamos en caso de que sus familiares vinieran a buscarlos.



09/2002 © CICR/HEATHCOTE, Carlo

Kabul. Reconstrucción de viviendas.

A principios de 2002, los refugiados afganos empezaron a regresar desde Pakistán e Irán. Una experiencia nueva y admirable para Afganistán: este fragmentado país comenzaba a reconstruirse. Todos los días, llegaban a la ciudad camiones colmados de bultos, muebles y bicicletas. Los hombres y los niños viajaban sentados sobre los enseres domésticos. Los más jóvenes nunca habían visto Kabul o, después de tantos años de ausencia, habían olvidado cómo era. Las mujeres y las niñas se sentaban más abajo, envueltas en sus burkas, y miraban en derredor con curiosidad. Hubiese sido maravilloso, si los recién llegados se hubieran encontrado con viviendas, fábricas, escuelas abiertas y hospitales. En cambio, cuando llegaron, tuvieron que arreglárselas por su cuenta y sobrevivir como mejor podían. La primera prioridad era encontrar una vivienda. Desde entonces, en Kabul la industria de la construcción está en auge y se aprovechan todos los espacios. Los ricos construyen increíbles mansiones en las zonas residenciales, con columnas, mosaicos y enormes paredes de vidrio; los pobres, unas pocas habitaciones en la pendiente de las colinas, que violan las normas de urbanización y que pueden ser demolidas en cualquier momento.



08/2004 © CICR/VOETEN, Teun Anthony

Provincia de Zabul, distrito de Kak Afghan. Tras recibir información de que podría haber talibanes escondiéndose en la aldea de Gozak, la Compañía C registra el lugar. Los soldados echan una puerta abajo a puntapiés.

En muchos lugares, la guerra está lejos de haber terminado. El número de soldados extranjeros crece sin cesar. “Cada búsqueda que realizan los estadounidenses es un golpe al proceso de paz”, dice un residente de Zabul. “Entran en nuestras casas, violan nuestra intimidad y aterrorizan a nuestros niños. Nunca se lo perdonaremos”.



09/2003 © CICR/WA HIDI, Farzana

Kabul, distrito 7. Mujeres leen folletos de educación sobre el peligro de las minas.

Nadie sabe cuántas minas y otros restos explosivos de guerra han quedado sembrados en Afganistán. Todos los días, se registran al menos dos incidentes (en 2002, se producían unos 15 por día). Además de las tareas de desminado, son fundamentales las actividades de prevención, canalizadas a través de programas de sensibilización sobre las minas, sobre todo para los niños y las mujeres y, en general, para todas las personas que no acceden fácilmente a las noticias y la información general. Muchas de las víctimas siguen siendo los hijos de familias pobres que recogen y venden chatarra, a pesar de que esa práctica se haya prohibido.



08/10/2005 © CICR/MOECKLI, Olivier

Herat, Centro de ortopedia del CICR. Una víctima de las minas terrestres en el área de entrenamiento.

Los centros de ortopedia del CICR constituyen un importante punto de apoyo para las personas que han perdido alguno de sus miembros debido a las minas terrestres. Al principio, estas personas están asustadas y desorientadas, pero pronto aprenden a ponerse de pie y a caminar de nuevo. Pero, con los años, he cobrado conciencia del hecho de que, cuando uno pierde un miembro, también pierde parte de su vida, de su corazón y de su mente. Y, aunque uno reciba una pierna de plástico, ¿quién le devolverá las otras cosas perdidas? La mayoría de los amputados que atendemos son hombres de entre 20 y 35 años: es la edad en que se casan, tienen hijos y trabajan para mantenerse a sí mismos y a sus familiares. De pronto, lo pierden todo, tal vez para siempre. Dependen de los demás y sus perspectivas para el futuro son sumamente desfavorables. En Afganistán, no hay planes de seguros, ni servicios de salud ni programas de asistencia social. ¿No son éstas razones válidas para desesperarse? Muchas personas discapacitadas se recuperan de la depresión cuando se les ofrece un trabajo o reciben un micropréstamo para iniciar una pequeña empresa. Sin embargo, hay quienes no responden a nuestros intentos de ayudarlos.



29/03/2006 © CICR/LOUIS, Virginie

Provincia de Kunduz. Un colaborador entrega un mensaje de Cruz Roja a los familiares de un hombre detenido en Guantánamo.

El momento de la entrega de un mensaje de Cruz Roja siempre provoca grandes emociones. Un objeto que ha estado en manos de una persona que se encuentra muy lejos llega hasta sus familiares, y trae un mensaje. Los padres, madres e hijos de esa persona besan el papel como si se tratara de una reliquia sagrada. El contacto se ha restablecido y hace que la esperanza crezca.



23/10/2007 © CICR/KOKIC, Marko

Kandahar, cárcel central. Delegados de protección del CICR visitan a 200 detenidos de seguridad.

En varias ocasiones, acompañé a los colegas del programa de “protección” mientras visitaban las cárceles. Su trabajo consistía en registrar los datos de los detenidos recién llegados, mantener conversaciones privadas con los detenidos, recoger mensajes para sus familiares y velar por que las condiciones de vida en las celdas cumplieran las normas de humanidad. En cada visita, encontrábamos detenidos discapacitados con las prótesis rotas y, puesto que las autoridades nos prohibían trasladarlos al centro de ortopedia, los reemplazos de prótesis se realizaban en el lugar de detención. La curiosidad que sentí ante la perspectiva de ver el interior de una cárcel se desvaneció con la primera visita. Ni bien traspuse el pesado portón, se apoderó de mí una sensación de angustia. Nuestros delegados tenían que enfrentarse con esta situación todos los días. Ya era difícil escuchar los relatos de los detenidos y ser testigos de tratos que menoscababan su dignidad; pero, participar en largos debates con las autoridades penitenciarias para tratar de garantizar unas condiciones de vida dignas para los reclusos me parecía casi imposible. El diálogo y la persuasión son las técnicas que aplica la Cruz Roja. Si el director del centro de detención no cumple sus obligaciones, la queja se eleva a los niveles superiores, incluso al ministro o al jefe de Estado. Este proceso se realiza sin escándalos y sin dar información a los medios de comunicación, ya que esto se volvería contra los propios detenidos y empeoraría la situación. A menudo, los delegados y los intérpretes salían de las interminables reuniones exhaustos y frustrados. Yo hubiese querido gritar a los cuatro vientos lo que estaba sucediendo. Pero, había que morderse la lengua.



20/10/2010 © CICR/HOLI, Kate

Kandahar, oficina del CICR. Los familiares hablan por videoconferencia con un pariente detenido en Guantánamo desde hace nueve años.

En 2008, se introdujo un servicio nuevo para las personas detenidas en la prisión estadounidense de Bagram, un centro de máxima seguridad situado 60 kilómetros al norte de Kabul, un Guantánamo dentro de Afganistán: una conexión de videoconferencia entre la oficina principal del CICR en Kabul y la prisión. Numerosos hombres, mujeres y niños se reúnen allí con regularidad para ver y oír a sus parientes detenidos desde hace años y comprobar que siguen con vida. Casi todos vienen de zonas rurales; son personas sencillas, intimidadas por la televisión y los micrófonos. Lloran, rien, hablan todos a la vez, tocan la pantalla. Pero, actualmente, los familiares hasta pueden ver y hablar con sus parientes detenidos en la verdadera Guantánamo, del otro lado del mar. ¡Viva la nueva tecnología!



26/10/2007 © CICR/KOKIC, Marko

Kabul, palacio de Darulaman. Afganistán y su pueblo han soportado casi treinta años de guerra.

“El palacio de Darulaman era nuestro orgullo. Ahora, es nuestra vergüenza. Lo hemos destruido con nuestras propias manos”, me dijo un viejo tendero. “¿En qué nos hemos convertido?” Un triste estado de cosas, cuando se piensa en el potencial de los afganos. Con su combinación de inteligencia, curiosidad y sentido común, aprenden con rapidez y pueden adaptarse a situaciones muy peligrosas y difíciles con humor y habilidad; tienen gran resistencia física (en parte, debido a la inexorable selección natural determinada por la mortalidad infantil), y son trabajadores incansables. Sin embargo, se han transformado en uno de los pueblos más desdichados de la tierra.

El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán: reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria

Fiona Terry*

Fiona Terry es investigadora independiente y recientemente ha concluido varios estudios encomendados por el Comité Internacional de la Cruz Roja en relación con Sudán y Afganistán. Es doctora en relaciones internacionales por la Universidad Nacional de Australia y es autora de *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action* (Cornell University Press, Ithaca y Londres, 2002).

Resumen

El concepto de la neutralidad como principio rector de la acción humanitaria sufrió un rechazo rotundo por parte de la mayoría de los actores que intervinieron en el reciente conflicto en Afganistán. Una de las partes en el conflicto se puso al mando de las organizaciones de asistencia y ayuda humanitaria en el marco de una campaña contra la insurgencia, y la otra rechazó a las organizaciones humanitarias occidentales aduciendo que eran agentes del Occidente imperialista. En 2003, Ricardo Munguía, ingeniero hidráulico del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fue asesinado a causa de lo que simbolizaba, y este acto de violencia hizo dudar de si CICR podría mantener su imagen de organización neutral en este contexto altamente polarizado. Sin embargo, en lugar de abandonar su posición neutral, como hicieron muchas organizaciones de ayuda humanitaria, el CICR perseveró y, gracias a algunas iniciativas innovadoras y a veces riesgosas, logró demostrar a ambas partes los beneficios que puede aportar la

* La autora quisiera agradecer a Jacques de Maio, Reto Stocker, Bijan Farnoudi y Patrick Vial las observaciones aportadas en relación con una versión anterior de este texto. El presente artículo refleja las opiniones de la autora y no necesariamente las del CICR.

presencia de un intermediario neutral en un conflicto. Hoy, el CICR sigue ampliando sus actividades a fin de llegar a todos los afganos que sufren acuciantes necesidades de asistencia humanitaria.

Durante la operación Moshtarak, que la OTAN desplegó en la provincia de Helmand en febrero de este año, un joven afgano llegó al puesto de primeros auxilios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Marjah con una herida de bala en el muslo. Fue estabilizado y trasladado en un taxi local al hospital más cercano. Tras recorrer carreteras sembradas de artefactos explosivos improvisados —que los insurgentes habían desactivado temporalmente a instancias del CICR— el taxi fue detenido en un puesto de control situado a la entrada de la ciudad. Mientras el conductor del taxi y las fuerzas de seguridad discutían acerca de si llevar al paciente al centro de interrogación o al hospital, pasaban los minutos. Un delegado del CICR llamó al puesto de control por teléfono móvil: “Comprendemos sus preocupaciones con respecto a la seguridad pero, por favor, permitan que el paciente reciba atención médica. Podrán interrogarlo más tarde”. Se autorizó el paso del taxi y el paciente pudo llegar al hospital. Aunque no era exactamente lo que Henri Dunant, el fundador del Movimiento de la Cruz Roja, tenía en mente hace 150 años cuando curaba las heridas de los soldados en el campo de batalla de Solferino, sin duda aprobaría la forma en que el CICR ha adaptado su idea a las realidades de la guerra en Afganistán.

Esa adaptación representa la culminación de años de esfuerzos del CICR por obtener el respeto de todas las partes en el conflicto por el papel que desempeña en la asistencia a las víctimas, sin importar quiénes sean y de qué lado luchen. Detrás de este viaje en taxi al hospital hay una compleja trama de éxitos y fracasos: éxito en persuadir a los insurgentes de que desarmaran las bombas sembradas en la carretera, aunque sólo fuera temporalmente, y en lograr que las fuerzas de seguridad gubernamentales priorizaran la atención médica antes que el interrogatorio; pero fracaso, al verse el CICR obligado a contratar taxis locales para hacer un trabajo cuya responsabilidad recae primero en las fuerzas militares, y sólo después en el CICR o en la Media Luna Roja Afgana. Que un vehículo del CICR no pueda circular por esta carretera por el temor de sufrir ataques demuestra los límites de la aceptación que ciertos grupos presentes en Afganistán conceden a lo que el CICR hace y representa.

En este artículo, se analizan algunos de estos éxitos y fracasos: los desafíos que afronta el CICR desde que Estados Unidos invadió Afganistán en 2001, y la forma en que ha respondido. En la primera parte, se examinan los peligros que se ciernen sobre los equipos del CICR cuando intentan llegar hasta los afganos que necesitan asistencia en partes del país afectadas por el conflicto, causados principalmente por la extrema polarización que se ha generado en torno a la “guerra contra el terror”/“guerra contra el Islam” y por la insurgencia contra el gobierno de Hamid Karzai, apoyado por Occidente. En la segunda parte, se examinan las innovadoras formas en que el CICR ha procurado ampliar el espacio humanitario en Afganistán y los riesgos que ha afrontado en este proceso. En la última parte, se analizan algu-

nos de los desafíos que pueden presentarse en el futuro a medida que las fuerzas de seguridad internacionales retiran gradualmente sus tropas y se preparan a devolver el país a un gobierno tachado de corrupción y nepotismo, con una creciente insurgencia que avanza desde el sur, señores de la guerra con renovada legitimidad en el norte, y un impresionante número de milicias formadas, financiadas y equipadas por Occidente como parte de su estrategia de retirada del atolladero de Afganistán.

Entre dos extremos: la instrumentalización y el rechazo de la ayuda humanitaria

El asesinato deliberado de Ricardo Munguía, ingeniero hidráulico del CICR, en marzo de 2003, mientras viajaba de Kandahar a Tirin Kot, causó profunda conmoción en el CICR. Además de la tragedia personal que afectó a sus familiares y colegas, la muerte de Ricardo hizo pedazos la idea —sostenida durante largo tiempo— de que la reputación del CICR, basada en su neutralidad y en la eficacia de su labor en Afganistán durante los últimos treinta años, protegería a sus delegados contra los ataques. Ni el hombre que ordenó el asesinato ni el que lo perpetró eran ajenos a la labor del CICR: ambos llevaban una prótesis de la Institución en una de sus piernas. Sin embargo, esto no los disuadió de matar a Ricardo como símbolo del Occidente imperialista que, en su mente, libraba una guerra contra el Islam. De pronto, se quebrantó el pacto silencioso, la norma tácita sobre la relación entre conocer al CICR y respetarlo. La Institución tuvo que preguntarse si sería capaz de restablecer su imagen de neutralidad en los nuevos tipos de conflictos que se libraban en Irak, Afganistán y Somalia.

La instrumentalización de la ayuda

Es tentador culpar a las fuerzas militares internacionales por la muerte de Ricardo y unirse al coro de recriminaciones que acusa a los militares de “difuminar las líneas” entre el personal militar y el humanitario utilizando la ayuda como parte de su estrategia contra la insurgencia. Sin duda alguna, durante la guerra, las fuerzas militares internacionales han participado en actividades inescrupulosas, como usar vestimenta civil y conducir autos blancos para hacerse pasar por trabajadores humanitarios, lanzar panfletos en el sur de Afganistán en los que decían a los pobladores que, si deseaban seguir recibiendo ayuda “humanitaria”, debían proporcionar información sobre los talibanes y Al Qaeda y, en general, utilizar la ayuda humanitaria como herramienta para “ganarse los corazones y mentes” de la población afgana. Para muchos miembros de las fuerzas armadas, la lógica era sencilla: “Cuanto más nos ayuden a encontrar a los “tíos malos”, tantas más cosas buenas recibirán”, explicó un miembro de un equipo de reconstrucción provincial, mientras entregaba mantas a los afganos desplazados en el sur del país¹. Los civiles

1 Kim Sengupta, “Aid workers feel the fatal chill of new Cold War”, en *The Independent*, Londres, 10 de mayo de 2004. Los equipos de reconstrucción provincial aplican una combinación de recursos civiles y militares.

han pagado un alto precio por esta instrumentalización de la ayuda: como represalia por “colaborar” con el enemigo, los insurgentes han atacado las aldeas que aceptaban esa ayuda; y las fuerzas de la OTAN han bombardeado o atacado aldeas en las que se sospechaba la presencia de insurgentes ocultos, sobre la base de la inteligencia recopilada durante los repartos de “las cosas buenas”. También se ha cernido una nube de sospecha sobre las organizaciones humanitarias legítimas: en varias ocasiones, tras producirse detenciones, bombardeos u operaciones de erradicación de cultivos de amapola en una zona recientemente visitada por el CICR, se acusó a la Institución de haber pasado información a las fuerzas de la Coalición. Si bien el hecho de que las fuerzas militares participen en operaciones de ayuda no es incorrecto en sí mismo, la instrumentalización de la ayuda ha empañado la imagen de la asistencia “humanitaria”, transformándola en un arma de guerra.

El rechazo de la ayuda

Pero, el asesinato de Ricardo no fue un caso de “líneas difuminadas” y de identidades erróneas. No había confusión en la mente del mulá Dadullah cuando este comandante talibán ordenó la ejecución de un trabajador humanitario civil, no de un soldado, un contratista militar o un espía². El asesinato de Ricardo representó una amenaza más profunda e insidiosa, que la independencia del CICR con respecto a los militares no pudo superar: el rechazo directo de las normas humanitarias supuestamente universales y del respeto por quienes las defienden. El CICR había logrado, no sin dificultades, negociar unas condiciones aceptables mínimas para realizar su trabajo en todo Afganistán durante el régimen talibán (1996-2001) y no había sufrido ataques. Pero, la “guerra contra el terror” desempeñó un papel central en la radicalización de toda una generación de musulmanes que, de otro modo, tal vez no se hubiesen sentido atraídos hacia las ideas más extremas del islamismo. La invasión de Irak; los abusos cometidos contra los musulmanes en lugares de detención en Afganistán, Irak, Cuba y otros lugares; el prolongado sufrimiento de los palestinos; los bombardeos aéreos que matan y mutilan a civiles; y las quejas provocadas por el comportamiento del gobierno afgano y de las tropas de la Coalición alimentaron las ideas de los islamistas y provocaron una ola de oposición al mundo occidental.

A su vez, esta radicalización ha transformado la imagen de las principales organizaciones humanitarias, que están profundamente enraizadas en la esfera occidental desde el punto de vista cultural, político y económico: inicialmente percibidas como infieles benignos, se han convertido ahora en agentes del imperialismo occidental que difunden valores contrarios a las ideas islámicas conservadoras. Si bien los choques por cuestiones tales como la discriminación contra las mujeres y

2 Aunque nunca se ha confirmado, existe la creencia generalizada de que la persona que estaba en el otro extremo del teléfono satelital que transmitió la orden de ejecutar a Ricardo era el mulá Dadullah. Dadullah era un comandante particularmente brutal de la línea del frente de los talibanes y miembro del consejo dirigente formado tras la caída del régimen talibán, que tenía su base en Quetta y conducía las operaciones en el sur. Murió en mayo de 2007, a manos de las fuerzas de la OTAN.

las minorías étnicas y religiosas, sin ser novedosos, son inevitables, las organizaciones de ayuda humanitaria occidentales comparten la responsabilidad por esta nueva imagen negativa, porque la abrumadora mayoría ha abandonado la neutralidad como principio rector de su acción humanitaria y ha orientado la ayuda en consonancia con los objetivos políticos y militares de la parte “legítima”. En el período de euforia que siguió al derrocamiento del régimen talibán, aceptaron de forma acrítica los discursos de “post-conflicto” y “estabilización” que decretaron el fin de la necesidad de ayuda humanitaria y, por ende, sus principios subyacentes. Casi todas asumieron un papel en las actividades de reconstrucción y desarrollo “post-conflicto” y apoyaron el proyecto político encaminado a extender la legitimidad del gobierno en todo el país. Los enfoques neutrales se desecharon por “imposibles”, “anticuados” e incluso moralmente dudosos en estos nuevos conflictos y, para emprender la construcción del Estado, se adoptó un enfoque que integraba los componentes político, militar y “humanitario”³. Los esfuerzos del CICR por contradecir el discurso dominante y poner de relieve la persistente necesidad de proporcionar ayuda humanitaria legítima no fueron bien recibidos. En efecto, en abril de 2008, la Misión de Asistencia en Afganistán de las Naciones Unidas (UNAMA) reconvino a Jakob Kellenberger, Presidente del CICR, por haberse expresado de manera “demasiado negativa” en una declaración pública formulada durante un viaje a Kabul, en la que manifestó su inquietud por la situación humanitaria y la intensificación del conflicto⁴.

Sin embargo, nueve años más tarde, muchas organizaciones se han quitado las gafas rosadas y se han encontrado con que el gobierno y el proceso internacional de construcción de la paz que habían apoyado con tanto entusiasmo trastabillan entre la corrupción generalizada, la cultura de la impunidad en todos los niveles, la creciente represión, las víctimas civiles, el aumento de la criminalidad y la pérdida general de legitimidad que fortalece a los talibanes y a otros grupos de oposición. La creciente inseguridad ha llevado a las organizaciones humanitarias a reducir sus actividades o a retirarse, primero del sur y el este de Afganistán y ahora hasta del norte y del oeste, poniendo fin a muchas de las actividades por las cuales estos organismos dejaron de lado su independencia. Ahora que las necesidades humanitarias son mayores que nunca, la capacidad de respuesta de las organizaciones de ayuda es casi inexistente: el servicio de pediatría del hospital de Kandahar recibe una incesante afluencia de niños desnutridos procedentes de zonas rurales del sur del país, pero las organizaciones no pueden llegar hasta allí. Por ejemplo, casi todo el personal extranjero de las Naciones Unidas se retiró de Kandahar y de toda la región meridional en abril de 2010.

El CICR analizó cuidadosamente la forma de trabajar en este contexto polarizado. Inmediatamente después de la muerte de Ricardo, suspendió las actividades

3 V., por ejemplo, Peter J. Hoffman y Thomas G. Weiss, *Sword & Salve: Confronting New Wars and Humanitarian Crises*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, y Oxford, 2006, p. 99; Paul O'Brien, “Politicized humanitarianism: a response to Nicolas de Torrente”, en *Harvard Human Rights Journal*, vol. 17, 2004, pp. 31–39.

4 Documento interno del CICR, 29 de abril de 2008.

en las zonas afectadas por conflictos en la región meridional del país, pero siguió visitando a los detenidos sospechosos de ser talibanes y a otros combatientes detenidos por las autoridades internacionales y afganas en lugares de detención en todo el país y velando por que recibieran un trato humano y conforme con el derecho internacional. Sin embargo, se negó a apoyar el discurso que citaba los ataques contra el CICR en Afganistán e Irak como prueba de que ya no era posible aplicar un enfoque neutral; en cambio, se esforzó por comprender mejor lo que estaba en juego. Mediante una serie de enfoques innovadores que se describen más adelante en este artículo, comenzó a demostrar a todas las partes los beneficios que trae consigo la presencia de un intermediario neutral en un contexto de conflicto. Le llevó tres años restablecer un nivel de confianza mutua con los talibanes que le permitiera volver a salir de Kandahar y comenzar a responder a las necesidades humanitarias de las víctimas de la insurgencia y de las campañas contra la insurgencia. Pasados cuatro años, el CICR sigue ampliando sus actividades en Afganistán, mientras otras organizaciones humanitarias reducen o se ven obligadas a cancelar las suyas.

Sin embargo, como se ha indicado en la introducción, el hecho de que los principales protagonistas del conflicto hayan aceptado, hasta cierto punto, la labor del CICR no ha supuesto automáticamente la existencia de una garantía de seguridad para los equipos que se desplazan por las zonas rurales del sur y el este del país. Hace ya un tiempo, en septiembre de 2003, el CICR recibió una carta de los talibanes que decía: “Podemos diferenciar entre las organizaciones que son solidarias con los afganos y las que son títeres de los americanos”⁵ y, en distintas ocasiones, el movimiento ha liberado a colaboradores internacionales del CICR y de ACF (Action Contre la Faim) capturados, presentando sus disculpas a ambas organizaciones. Pero, hay otros factores que impiden el acceso en condiciones seguras a muchas zonas, donde se hace preciso utilizar métodos alternativos para la distribución de suministros y servicios, como el uso de taxis locales para evacuar heridos.

Combatientes extranjeros

El primero de los peligros que acecha, y el menos conocido, es el que representan los combatientes extranjeros: los yihadistas pakistaníes, árabes y uzbekos que han venido a liberar el territorio de Afganistán de los “cruzados” extranjeros. Su número real no se conoce con certeza: se suele citar una cifra mayor a fin de subrayar la amenaza mundial que representa la inestabilidad de Afganistán, y una cifra menor para dar la impresión contraria. Se estima que en las zonas próximas a la frontera con Pakistán hay mayores porcentajes de extranjeros que en otras. Un clérigo talibán señaló que, en marzo de 2008, los extranjeros constituían el 40% de los combatientes en la región de Garmser (provincia de Helmand), mientras que un oficial británico estimó, en octubre de 2007, que su número oscilaba entre el 25 y el 33% para toda la provincia de Helmand⁶. Para las organizaciones humanitarias, los

5 Documento interno confidencial.

6 V. Tom Coghlan, “The Taliban in Helmand: an oral history”, en Antonio Giustozzi, *Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field*, Colombia University Press, Nueva York, 2009, p. 133.

combatientes extranjeros representan un riesgo mayor que los insurgentes afganos, ya que carecen de un grupo de pertenencia en Afganistán —sea una familia, una tribu o un clan— a cuyos miembros deban rendir cuentas o cuidar. Su único propósito es luchar contra las fuerzas de la OTAN y del gobierno y quienes colaboran con ellas. En contraste, los talibanes muestran creciente interés en aliviar las penurias de las poblaciones cuyo apoyo tienen o desean obtener. Por ejemplo, a principios de este año, en la provincia de Faryab, los grupos de oposición armada se presentaron en las clínicas para anunciar que estaban a cargo de la zona, y alentaron a las clínicas a seguir trabajando, en lugar de destruirlas o amenazar a su personal, como hacían en el pasado. Además, los talibanes siempre han aspirado a gozar de cierto nivel de legitimidad en el plano internacional y, en especial, anhelaban conseguir el escaño de Afganistán en las Naciones Unidas. En contraste, los movimientos yihadistas no están interesados en ganarse la aprobación local ni la internacional, puesto que su objetivo es desestabilizar y conmocionar. Consecuentemente, las organizaciones humanitarias prácticamente carecen de argumentos que les permitan exhortar a los combatientes extranjeros a que no las ataquen. Incluso el mero contacto con esos combatientes sigue siendo elusivo, como lo era cuando se encontraban en los campamentos de entrenamiento en Afganistán durante el régimen talibán, antes de que Al Qaeda cobrara notoriedad.

Garantías de seguridad poco fiables

En segundo lugar, aunque es evidente que los talibanes cuentan con una estructura de mando y con la *shura* (consejo), constituida por insurgentes de alto rango que residen mayormente en Pakistán⁷, es difícil determinar qué integrantes del nivel inferior se encuentran bajo el mando de la *shura* y, por ende, la medida en que puede confiarse en las garantías de seguridad que ésta ofrece. Debido a la opacidad de la cadena jerárquica, también es difícil saber a quién hay que solicitarle “garantías”. Además, los combatientes en el terreno pueden estar sujetos a distintas lealtades, sea con su familia, clan, aldea o tribu, así como a intereses comerciales que influyen en el comportamiento individual. En palabras de un talibán:

El CICR es muy apreciado por los talibanes de alto rango en Quetta y Afganistán, pero el problema se plantea con los jefes en el terreno... hay un comandante talibán a cada 100 metros [del camino], y muchos están enemistados entre sí. Es el problema de nuestra cultura. Uno es amistoso con el CICR pero el otro no, y así surgen las dificultades... no hay un control central⁸.

El problema de las “garantías” de seguridad se puso de manifiesto en mayo de 2007 cuando, respondiendo a reiteradas solicitudes de los talibanes, el CICR aceptó visitar un hospital en Lashkar Gah que Emergency, una organización no

7 Graeme Smith, “What Kandahar’s Taliban say”, en A. Giustozzi, nota 6 *supra*, p. 193.

8 Entrevista en Kandahar, 25 de noviembre de 2008.

gubernamental italiana, había abandonado unos meses antes debido a problemas con el gobierno. Para realizar la evaluación del hospital, la oficina del CICR en Kandahar recibió garantías de seguridad de las mismas autoridades talibanas que, unas semanas antes, habían permitido al CICR recibir a dos rehenes franceses liberados por sus captores en el distrito de Maiwand. Esa operación constituyó la primera salida de Kandahar del CICR por carretera desde el asesinato de Ricardó. La Institución confiaba en que el viaje de evaluación a Lashkar Gah marcaría el inicio de un programa de servicios médicos que podría extenderse a las zonas afectadas por el conflicto en el sur del país. Sin embargo, al llegar al lugar donde se había producido la liberación de los rehenes, el equipo de evaluación fue tiroteado y ambos automóviles quedaron perforados por las balas. Milagrosamente, no hubo víctimas, pero este episodio destruyó la confianza del CICR en la capacidad de los talibanes de comunicarse con sus combatientes y controlarlos, y la Institución optó por desechar la idea de hacerse cargo del hospital o de ampliar sus desplazamientos por el terreno.

Desde entonces, se ha acentuado la fragmentación de las fuerzas opositoras, debido en parte a que la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) logró asesinar a los jefes talibanes de nivel intermedio en incursiones nocturnas. Han aparecido nuevos jefes que, en muchos casos, conocen al CICR menos aún que los anteriores y que, según se dice, son más extremistas⁹. El creciente uso de artefactos explosivos improvisados en las carreteras agrava considerablemente el peligro de los viajes. Cuando el CICR se dispone a viajar por carretera, sobre todo al tomar la ruta de 30 kilómetros entre Kandahar y el aeropuerto para llevar y traer personal y suministros, aplica un cronograma muy estricto, que notifica a todos los contactos pertinentes. Durante ese viaje de una hora, más vale no pensar en la capacidad organizativa y técnica de quienes colocaron las bombas, ni en los canales de comunicación entre ellos y quienes ordenan la activación y desactivación de los artefactos explosivos.

Criminalidad

La tercera amenaza proviene de los elementos criminales: narcotraficantes, aspirantes a señores de la guerra, secuestradores o mafias locales que tienen interés en la presencia o ausencia de las organizaciones humanitarias internacionales en una ciudad o región. Los productores de opio pueden impedir la presencia internacional en ciertas zonas creando un “incidente”, mientras que otros pueden decidir robar el vehículo o el equipo de comunicación de un organismo de ayuda, o secuestrar a uno de sus colaboradores para obtener el rescate. Puede suceder que el ofrecimiento de servicios médicos o de otra índole a título gratuito perjudique los intereses de determinadas empresas en una ciudad, lo cual puede constituir un nuevo motivo y una potencial fuente de problemas de seguridad. En muchos casos, el perpetrador y su motivación nunca se llegan a conocer del todo, incluso cuando se trata de crímenes graves, como el asesinato de cinco miembros de Médicos Sin

9 G. Smith, nota 7 *supra*, p. 194.

Fronteras (MSF) en la provincia de Badghis, en 2004. Los talibanes se atribuyeron esas muertes, aunque las pruebas apuntan a los jefes del gobierno local y el motivo sigue sin esclarecerse¹⁰. Tampoco es fácil investigar los incidentes en los que participan las empresas de seguridad privadas, pese a que, a veces, conllevan violaciones patentes del derecho internacional humanitario (DIH), como el episodio que tuvo lugar en julio de 2009, durante el cual los trabajadores de un hospital en la provincia de Wardak recibieron amenazas y disparos, con un saldo de varios afganos heridos. En un episodio más reciente y difícil de descifrar, dos vehículos del CICR, al acercarse a un convoy detenido en la carretera entre Kabul y Ghazni, se vieron envueltos en un tiroteo entre una empresa de seguridad privada y un adversario desconocido, pese a que cinco minutos antes, la oposición armada había garantizado a los colaboradores del CICR que la carretera era segura. En la investigación que siguió, no fue posible esclarecer si el adversario eran los talibanes, otro grupo de oposición armada, una empresa de seguridad o milicia rival, o un ataque montado por la propia empresa para justificar sus exorbitantes tarifas¹¹.

Este estado de inseguridad impone enormes limitaciones al CICR y a otras organizaciones humanitarias, puesto que les impide saber a ciencia cierta lo que realmente sucede en muchas zonas de Afganistán, mucho menos prestar ayuda a las personas que la necesitan. El CICR aún puede viajar y trabajar con personal expatriado en la mayoría de las zonas del norte, pese al rápido deterioro de la seguridad que causa la retirada de muchos organismos humanitarios. Sin embargo, el acceso es más difícil en el sur. La información sobre la difícil situación de los afganos que viven allí debe obtenerse de fuentes secundarias, en particular de pacientes que acuden a los establecimientos de salud apoyados por el CICR, como hospitales y centros ortopédicos, el personal afgano de los puestos de salud del CICR, los familiares o detenidos para los cuales el CICR facilita las visitas en los lugares de detención y el intercambio de noticias familiares, y los voluntarios de la Media Luna Roja Afgana, que desempeñan un papel fundamental en la asistencia a las comunidades locales. No obstante, la capacidad del CICR de responder a los pedidos de ayuda es limitada. Para hacerlo, debe actuar por “control remoto”, a menudo por intermedio de voluntarios de la Media Luna Roja Afgana, confirmando grandes responsabilidades a los contactos locales y a los empleados, que son aceptables para todas las partes y que, supuestamente, gozan de inmunidad frente a los ataques.

10 MSF en Afganistán, *MSF leaves country following staff killings and threats*, diciembre de 2004, disponible en: <http://www.doctorswithoutborders.org/news/country.cfm?id=2269> (consultado el 2 de diciembre de 2010).

11 Por ejemplo, un comandante afgano subcontratado en el marco de un contrato suscrito por el gobierno de Estados Unidos por valor de US\$ 2.160 millones, cuyo objeto es prestar apoyo a la cadena de suministro de Estados Unidos en Afganistán, cobra una tarifa de protección de US\$ 1.500 por cada camión que escolta entre Kabul y Kandahar. Custodia unos 3.500 camiones por mes, lo que le genera un ingreso mensual de aproximadamente US\$ 5.200.000. V. el informe de junio de 2010 presentado por el bloque mayoritario del Subcomité de Seguridad Nacional y Asuntos Internos presidido por John F. Tierney, *Warlord, Inc: Extortion and Corruption Along the US Supply Chain in Afghanistan*, Comité de Supervisión y Reforma del Gobierno, Cámara de Diputados de Estados Unidos, junio de 2010, p. 18.

Crear un espacio humanitario

Las actividades de ayuda que se realizan desde lejos distan de ser ideales. Pocas personas se sienten cómodas pidiendo a otros que hagan cosas que ellas mismas no harían; además, cuando los organismos no pueden vigilar la distribución y los efectos de los socorros, surgen problemas con respecto a su uso final. No se trata sólo de confiar en las personas y en su ética, sino también de la capacidad de esas personas de resistir a presiones locales que los colaboradores expatriados del CICR probablemente no experimentarían en la misma medida. El CICR dirige de esta manera su sistema de evacuación, atención prehospitalaria, derivación y traslado al hospital para heridos de guerra en seis provincias (Helmand, Farah, Kandahar, Uruzgan, Zabul y Ghazni), desde una serie de puestos de salud ubicados a lo largo de las carreteras principales y por medio de una red de taxistas capacitados en primeros auxilios que reciben una paga del CICR por conducir a los heridos al hospital. Los nombres de los taxistas y los números de matrícula de sus vehículos se informan a todas las partes en el conflicto, y llevan consigo tarjetas de identificación y una carta en la que se informa que trabajan en nombre del CICR cuando llevan heridos al hospital. Aunque el proyecto dista de ser perfecto, al menos ofrece una posibilidad de supervivencia a las víctimas de la guerra, sean combatientes o civiles, que, de otro modo, sufrirían y morirían en el lugar en que fueron heridas. De muchas maneras, esta iniciativa retrotrae al CICR a sus prácticas básicas, a Henry Dunant y su idea de salvar a los heridos en el campo de batalla sin importar de qué lado combaten. Pero, los desafíos que el CICR tuvo que afrontar para alcanzar esta solución parcial nada tienen de básico.

Reanudar las actividades de asistencia para todos

El primer desafío importante que se presentó tras la muerte de Ricardo fue abrir el diálogo con la oposición armada que hacía su reaparición, a fin de averiguar el porqué del ataque contra el CICR y restablecer, por ambos lados, las credenciales del CICR como organización eficaz y puramente humanitaria. El CICR sabe desde hace tiempo que las palabras y las promesas no son suficientes para promover la aceptación dentro de una comunidad y que la Institución debe ofrecer algo concreto. Pero ¿cómo salir de esta trampa, en la cual las garantías de seguridad dependen de la eficacia de las acciones, pero las posibilidades de actuar dependen de las garantías de seguridad? El CICR tuvo que identificar las actividades pertinentes a su cometido que respondieran a necesidades reales, que pudieran realizarse en condiciones seguras, y que abriesen canales para el diálogo. En Pakistán, el CICR fortaleció los servicios de búsqueda de familiares, el intercambio de mensajes de Cruz Roja entre los detenidos y sus familiares, los servicios de ortopedia para personas amputadas y la asistencia médica para las víctimas de las hostilidades en Waziristán, lo que ayudó a elevar el perfil de la Institución. El número de visitantes que acudían a las oficinas del CICR en Peshawar y Quetta fue creciendo lenta pero constantemente, y el CICR pudo explicar a un público cada vez mayor el papel que desempeña, su neutralidad y sus modalidades de trabajo.

La oportunidad de reanudar la asistencia en zonas de Afganistán controladas por la oposición se presentó a principios de 2006. Un familiar de una persona detenida que el CICR visitaba en la base aérea de Bagram solicitó al CICR insumos médicos para las personas heridas en la provincia de Helmand. El recrudecimiento de las hostilidades en el sur había incrementado las necesidades de salud entre la población civil y los combatientes en momentos en que los servicios de salud del gobierno se habían retirado a zonas más seguras, lo que animó al CICR a poner en práctica, a título de experimento, la idea de proporcionar una cantidad limitada de insumos médicos a algunas personas con formación médica que vivían en zonas controladas por la oposición. A medida que se fortalecieron las operaciones contra la insurgencia y crecía el número de víctimas, el número de pedidos que se presentaban a la oficina en Kandahar fue en aumento y las demandas se hicieron cada vez más ambiciosas, desde servicios de ambulancia y puestos de primeros auxilios hasta un posible hospital de campaña. El CICR prefirió mantener su apoyo en una escala modesta, puesto que las posibilidades de supervisar el uso de los suministros eran muy limitadas y la coordinación entre los diversos contactos era casi imposible ya que, por razones de seguridad, ninguno de ellos quería revelar su identidad a otras personas.

Este programa conllevaba grandes riesgos. El CICR podía ser acusado de haber pasado inteligencia si un contacto de la oposición era detenido al salir de la oficina, o ser objeto de venganza por parte de un contacto apartado del proyecto por no haber utilizado los suministros según lo acordado: la oficina del CICR en Kandahar era un blanco fácil. Afortunadamente, seis de los contactos más antiguos apoyaron los esfuerzos del CICR por mejorar el control de la ayuda y formaron una *shura* de la salud para facilitar y agilizar los contactos del CICR con la oposición, designando cuatro funcionarios de salud provinciales para recibir los suministros. A principios de 2007, el CICR comenzó a organizar cursos de primeros auxilios para las personas que favorecían a los grupos de oposición o residían en zonas controladas por ellos, siguiendo la modalidad que aplica en zonas de conflicto en todo el mundo. Esto no sólo dio mayor visibilidad al CICR entre los grupos de oposición, sino que le permitió transmitir mensajes sobre la necesidad de respetar el DIH y distinguir entre objetivos militares y civiles. A pedido del CICR, la *shura* de salud también desempeñó un papel fundamental a la hora de obtener garantías de seguridad para que los equipos de vacunación contra la polio del Ministerio de Salud pudiesen circular por zonas inseguras. Esta iniciativa marcó el primer reconocimiento del gobierno de que el CICR estaba en contacto con la oposición armada, y el propio presidente Karzai autorizó a su Ministerio de Salud a solicitar ayuda a la delegación para comunicarse con los insurgentes con respecto a la campaña de vacunación.

Proteger la imagen de neutralidad

Este reconocimiento —aunque dado a puertas cerradas— fue un paso importante para superar el segundo gran desafío que afrontaba el CICR: proteger

la percepción de que, al ayudar a las víctimas de todas las partes en el conflicto, desempeña un papel neutral. En esos tiempos, la frase “Los terroristas no tienen derecho a ser tratados como combatientes” era moneda corriente en Afganistán, y se hacía eco de la decisión del gobierno de Bush de denegar la aplicabilidad de los Convenios de Ginebra a los “combatientes enemigos”. Por el hecho de ser vistas como “terroristas”, se consideraba que las fuerzas de la oposición tenían pocos o ningún derecho, y se interpretaba que el CICR, al intentar hacer valer esos derechos, tomaba partido por el enemigo. “Sabemos que ustedes apoyan a los talibanes”, fue lo primero que dijo un oficial occidental vestido de paisano a un equipo del CICR que, en julio de 2008, accedía por primera vez a un lugar de detención cerca de Kandahar, antes de someter a sus integrantes a un cateo excesivamente riguroso. La jerarquía civil tampoco respetaba el papel tradicionalmente neutral del CICR: “En presencia de una parte legítima y otra reprensible, no se puede ser neutral”, me dijo un representante superior de las Naciones Unidas en Kabul¹². Le preocupaba más la legitimidad que el contacto con el CICR podía conferir a los talibanes, que la necesidad de ampliar el espacio humanitario en beneficio de las víctimas del conflicto, dondequiera que se encontrasen. Incluso después de que la Institución desempeñara un papel central en varias operaciones de liberación de rehenes, en particular la de los 23 misioneros coreanos capturados en 2007 y de muchos colaboradores humanitarios internacionales y afganos, la “comunidad internacional” en Kabul se mostraba reacia a reconocer la utilidad de un intermediario neutral en el conflicto.

Sin embargo, algunas ramas del gobierno afgano percibieron desde el principio los beneficios tangibles que traían aparejados los contactos del CICR con la oposición armada. Como ya se ha dicho, el CICR obtuvo, durante varios años, garantías de seguridad para los equipos de vacunación contra la poliomielitis en nombre del Ministerio de Salud y de la Organización Mundial de la Salud. Además, en agosto de 2009, negoció un alto el fuego entre la oposición armada y las fuerzas estadounidenses a fin de permitir que el gobierno y el personal médico del CICR atendieran y evacuaran, en condiciones seguras, a las víctimas del cólera del distrito de Shawalikot, en la provincia de Kandahar. El contacto con los talibanes también posibilitó la recuperación de los cuerpos de oficiales de policía y de las fuerzas de seguridad del gobierno en zonas de combate, y de combatientes talibanes de la morgue de los hospitales, para que sus familiares pudiesen sepultarlos apropiadamente según los ritos islámicos. La confianza construida en base a estas actividades llevó a un acontecimiento importante a finales de 2009, cuando se permitió al CICR, por primera vez, visitar a personas capturadas y detenidas por la oposición armada e informar de su paradero a los familiares.

En Kandahar, las autoridades locales sabían desde el principio que el CICR brindaba asistencia médica brindada a las personas que residían en zonas controladas por la oposición y, aunque de mala gana, aceptaban esta realidad. “Yo no interfiere”, dijo el jefe de la Dirección Nacional de Seguridad. Aunque remarcó que,

12 Entrevista con el Representante Especial Adjunto del Secretario General para Afganistán, predio de la UNAMA, Kabul, 18 de noviembre de 2008.

personalmente, no estaba de acuerdo en salvar la vida de sus oponentes, reconoció que esta actividad tenía sus beneficios: “El CICR ha traído del campo de batalla los cuerpos de mis hombres para sepultarlos de manera apropiada. Si pudiese traer algunos vivos, sería mejor aún”¹³. Los cursos de primeros auxilios para las fuerzas policiales —cuyos hombres representan el mayor porcentaje de víctimas sobre el terreno entre las fuerzas de seguridad afganas, pese a lo cual carecen de servicios médicos auxiliares para su evacuación o atención médica— también ha ayudado a los militares de todo nivel a comprender que los cursos de formación para ambos bandos no equivalen a una interferencia en el conflicto. En esos cursos, se enseñan los procedimientos básicos que ayudan a estabilizar a los pacientes y mantenerlos con vida; su impacto en la guerra es insignificante, pero tienen importantes efectos humanitarios, puesto que alivian los sufrimientos de los civiles, de los policías y de los insurgentes por igual. También han ayudado a ambos bandos a comprender que la función del CICR de proteger la vida y la dignidad de las personas afectadas por la guerra no impide que un paciente sea detenido y enjuiciado por los crímenes que haya cometido. Se puede detener a un paciente, pero las fuerzas armadas tienen la obligación de prestarle asistencia médica en forma oportuna.

Durante los últimos dos años, la percepción de que el CICR “ayuda al enemigo” se ha atenuado considerablemente en el ámbito de las fuerzas militares internacionales, debido en parte al cambio de gobierno en Estados Unidos pero, sobre todo, porque se reconoce que la estrategia militar no ha logrado reducir el apoyo a la insurgencia y que se impone un cambio de rumbo. A finales de 2008, los máximos responsables de la Coalición, entre otros el almirante Mike Mullan, presidente de los jefes de estado mayor conjunto de Estados Unidos, y Sir Sherard Cowper-Coles, embajador británico en Afganistán, indicaron que la mejor forma de avanzar hacia una solución sería negociar un acuerdo. Esta sugerencia revela las primeras grietas en el tabú de mencionar la apertura de un diálogo con “el enemigo”¹⁴. En los meses que siguieron, la cooperación con el CICR mejoró considerablemente y los comandantes de la ISAF se mostraron más dispuestos a recibir, examinar e investigar las cuestiones planteadas por el CICR en relación con la conducción de las hostilidades por parte de sus tropas. Se produjeron algunos cambios importantes, entre ellos la nueva directiva táctica encaminada a reducir las víctimas civiles durante los bombardeos aéreos, y las nuevas directivas sobre la entrada y el uso de la fuerza en las estructuras de salud, emitida a raíz de numerosos incidentes en los cuales las tropas amenazaban e intimidaban al personal de salud que supuestamente prestaba asistencia médica a insurgentes. El número de incidentes que afecta al personal y las estructuras de salud se ha reducido considerablemente desde que el general McChrystal, ex comandante de la ISAF, emitió estas directivas en octubre de 2009.

Además, la aceptación de la asistencia médica que el CICR presta a los insurgentes heridos ha evolucionado notablemente: cuando las tropas canadienses

13 Entrevista con Abdul Qayum, director de la Dirección Nacional de Seguridad, Kandahar, 24 de noviembre de 2008.

14 Julian Borger, “Our man in Kabul says US strategy is failing”, en *The Guardian*, 2 de octubre de 2008.

encontraron material médico marcado con el logo del CICR en un escondite de armas en el sur de Afganistán, en octubre de 2008, supusieron que había sido robado, y se escandalizaron cuando el propio CICR les informó que la Institución se lo había proporcionado a los talibanes¹⁵. A la inversa, algunos meses atrás, cuando otro periodista “reveló” que el CICR impartía formación en primeros auxilios a los talibanes¹⁶, la noticia provocó indignación en algunos sectores del público, pero no suscitó reacción alguna por parte del personal militar. Al evaluar la reacción a esta historia entre los marines apostados en una base de operaciones de avanzada en la provincia de Helmand, un periodista de la cadena Fox News se mostró perplejo al observar que las acciones del CICR no sorprendían ni indignaban a los soldados entrevistados¹⁷, quienes le explicaron que ellos también atienden a los talibanes heridos e incluso los trasladan en helicópteros de evacuación médica, en cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud de los Convenios de Ginebra.

Promover el respeto de los Convenios de Ginebra

Pero, el mayor desafío que afronta el CICR es tratar de lograr que los talibanes y otros grupos de oposición libren la guerra de conformidad con los Convenios. Los atentados suicidas en lugares públicos y el abundante uso de artefactos explosivos improvisados que no distinguen entre objetivos militares y civiles constituyen claras violaciones del DIH. El CICR ha expresado su oposición a estas tácticas en cartas y en conversaciones con los dirigentes talibanes y con la red Haqqani, proporcionando detalles con respecto a incidentes específicos y señalando el número de víctimas civiles. Sin embargo, es difícil evaluar las repercusiones de estos contactos. En los papeles, los talibanes han mostrado buena disposición, puesto que han añadido al Código de Conducta de 2009 para los combatientes¹⁸ ciertas disposiciones del DIH que no figuraban en la versión de 2006, acto que también refleja su decisión estratégica de intentar obtener apoyo a nivel local. El artículo 59 reza:

Los muyahidines tienen la obligación de comportarse correctamente con la población y deben procurar ganarse las mentes y corazones de los musulmanes ordinarios. Un muyahidín que se comporta bien puede representar con eficacia a la totalidad del Emirato Islámico. Todos los pueblos de los países amigos darán la bienvenida a ese muyahidín y se mostrarán dispuestos a ayudarlo y a prestarle colaboración.

15 V. Tom Blackwell, “A big morale booster: Canadian, Afghan troops uncover arms, medical supplies in farmer’s field”, en *National Post*, 11 de octubre de 2008, y su artículo posterior, “We don’t pick sides in war, Red Cross says: agency equips Taliban with first-aid supplies”, en *National Post*, 14 de octubre de 2008.

16 Jon Boone, del *Guardian*, se enteró de esta actividad en un boletín público del CICR, pese a lo cual se refirió a su artículo como una “noticia exclusiva” del *Guardian*, omitiendo mencionar que esos cursos de formación se desarrollan desde hace años. Jon Boone, “Red Cross gives first aid lessons to Taliban”, en *The Guardian*, 25 de mayo de 2010.

17 V. <http://video.foxnews.com/v/4214695/red-cross-teaching-taliban-first-aid/> (consultado el 23 de diciembre de 2010).

18 Emirato Islámico de Afganistán, Código de Conducta de los Muyahidines, Quetta, mayo de 2009.

En la misma vena, el artículo 46 dispone que los talibanes deben evitar causar daños a las personas civiles:

Las autoridades provinciales y de los distritos, los dirigentes de grupos y todos los otros muyahidines deben adoptar las máximas precauciones para evitar causar lesiones y la muerte a las personas civiles y dañar sus vehículos y otros bienes. En caso de descuido, cada uno será responsable de sus actos y de su posición y será sancionado según la índole de su infracción.

En el artículo 41(C) incluso se alude a la planificación de atentados suicidas, aunque no hay sugerencias concretas que respalden la recomendación: “En los atentados que llevan a cabo quienes buscan el martirio, se deben tomar precauciones mucho mayores para evitar causar la muerte y lesiones a personas civiles”.

Sin embargo, pese a todas estas directivas, se siguen produciendo, en forma sistemática, atentados que causan la muerte y lesiones a las personas civiles y ataques contra el personal médico y las instalaciones sanitarias. La ausencia de una evolución favorable en este sentido indujo al CICR a denunciar públicamente el uso de artefactos explosivos improvisados por la oposición armada durante la operación Moshtarak, desplegada en la provincia de Helmand a principios de 2010. En su denuncia, el CICR puso de relieve los obstáculos que esos artefactos representan para la libre circulación de los heridos, los enfermos y el personal de salud¹⁹. Las denuncias públicas nunca son del agrado de las partes denunciadas y conllevan el riesgo de irritar a interlocutores importantes, lo que trae consecuencias negativas para la capacidad operacional de la Institución. Pero, para el CICR era importante demostrar que la legitimidad que los talibanes obtienen gracias a sus contactos con el CICR no está libre de condiciones, en particular la necesidad de lograr avances en algunas de las cuestiones más importantes que plantea la Institución. Del mismo modo que los talibanes no aceptan la palabra sin la acción, el objetivo del diálogo que propone el CICR es cosechar resultados. Después de todo, la necesidad de rescatar a las víctimas sólo se presenta después de que han fracasado los intentos de evitar la existencia de víctimas.

Conclusión

El contexto afgano ha dado lugar a algunos de los desafíos más complicados jamás afrontados por el CICR, no tanto por la instrumentalización de la ayuda por parte de los gobiernos donantes —lo cual, lamentablemente, no es novedoso— sino porque ambas partes rechazaron la postura neutral de la Institución en la “guerra contra el terror”/“guerra contra el Islam”. Los ataques deliberados contra los símbolos de Occidente llevaron a preguntarse si la neutralidad seguía siendo un medio apropiado para obtener acceso a las personas necesitadas pero, mediante un lento proceso de construcción de confianza y el diálogo transparente con todas

19 “Afganistán: las minas impiden el retorno a la vida normal en Marjah”, comunicado de prensa 10/34 del CICR, 5 de marzo de 2010.

las partes, el CICR se ha esforzado por reafirmar los valores rechazados tanto por el bando de Occidente como por el bando anti-Occidente. Durante muchos años, el CICR se encontró solo: entre todas las organizaciones humanitarias, era la única que defendía el derecho de aquellos que violaban el DIH a seguir recibiendo su protección y asistencia. En un artículo que, desde otros puntos de vista, es excelente, incluso el experto en derecho internacional Kenneth Anderson argumenta que todo intento de alcanzar un acuerdo con los talibanes o con Al Qaeda sería “profundamente incorrecto”, aduciendo que “una paz privada entre los organismos de ayuda y los terroristas o los grupos que violan en forma sistemática las leyes de la guerra es moralmente inaceptable, jurídicamente indefendible y políticamente imprudente”²⁰.

Pero, como señaló Reto Stocker, jefe de delegación del CICR, al periodista canadiense que halló pruebas de la “paz privada” que, en efecto, el CICR había negociado con los talibanes: “Si hubiéramos aceptado el discurso de “los buenos y los malos”, nos hubiésemos tenido que retirar de Afganistán en la década de 1980”²¹. El caso de Afganistán ha demostrado que, contrariamente a lo afirmado por Anderson, lo políticamente imprudente es *la negativa* a dialogar con estos grupos si lo que se desea es salvar las vidas de las víctimas del conflicto sin transformarse, uno mismo, en un objetivo. Aunque es mucho lo que queda por hacer antes de que el CICR pueda desplazarse libremente en todas las zonas de Afganistán afectadas por el conflicto, la discreta perseverancia que el CICR ha ejercido para abrir canales para el diálogo humanitario, prestar asistencia humanitaria e influir en los comportamientos viene rindiendo lentamente sus frutos, a medida que la Institución sigue extendiendo el alcance de sus operaciones. Y esta “paz” ya no es tan privada, habida cuenta de que el CICR está aprovechando su diálogo privilegiado con los talibanes y otros grupos para ampliar el espacio humanitario con el fin de incluir a otras organizaciones humanitarias. Por ejemplo, ayudó a MSF a regresar a Afganistán en 2009, y prestó apoyo a otras ONG que se proponían trabajar para ambos lados en el conflicto.

Durante los últimos veinte años, Afganistán ha sido escenario de varios intentos, sucesivamente denominados “marco estratégico”, “programa de coherencia” o “misión integrada”, de subsumir la acción humanitaria en un proceso político más amplio encaminado a alcanzar una paz internacionalmente aceptable. Ahora más que nunca, se ven con claridad los resultados negativos de esas estrategias. Ha quedado demostrado que, para llegar a las personas necesitadas de todos los bandos en un conflicto, la acción humanitaria debe permanecer independiente y esforzarse por mantener una imagen tan neutral como sea posible. Es imposible predecir el curso futuro de una guerra, aunque la historia de Afganistán debería haber prevenido contra el exceso de confianza en la capacidad de una fuerza exterior de solucionar las múltiples divisiones dentro del país y entre sus vecinos. Al apoyar

20 Kenneth Anderson, “Humanitarian inviolability in crisis: the meaning of impartiality and neutrality for U.N. and NGO agencies following the 2003–2004 Afghanistan and Iraq conflicts”, en *Harvard Journal of Human Rights*, vol. 17, 2004, p. 63.

21 En T. Blackwell, “We don’t pick sides”, nota 15 *supra*.

a una de las partes, aunque haya parecido legítimo hacerlo, los organismos humanitarios dañaron su imagen a los ojos de las fuerzas opositoras, y no sólo pusieron en peligro sus posibilidades de ayudar a los civiles en las zonas en disputa, sino que se enfrentaron con crecientes dificultades también en las zonas “seguras”.

Ahora, corresponde a las organizaciones de ayuda humanitaria tratar de posicionarse de manera diferente: abrir el diálogo con la oposición y tomar distancia de los excesos de todas las partes en el conflicto. No es la primera vez que las organizaciones humanitarias descubren que están alineadas con una parte cuya ideología o métodos han dejado de admirar. Para consternación de las ONG, que habían visto un panorama en blanco y negro, los tan elogiados “guerreros” mujahidines que derrotaron a la Unión Soviética se transformaron en “señores de la guerra” que comenzaron a luchar entre sí durante los desgarramientos que sufrió el país en la época posterior a la intervención soviética. Mantener la neutralidad en un conflicto no es una postura moral sino, sencillamente, la forma más eficaz hallada hasta la fecha para negociar el acceso a las personas que necesitan ayuda humanitaria dondequiera que se encuentren. Los yihadistas expatriados, que carecen de una base común que permita el diálogo, constituyen el mayor desafío a la acción humanitaria. Sin embargo, la única forma de empezar a progresar es encontrar la forma de comunicarse con sus ideólogos y dirigentes e influir en ellos.

Lamentablemente, la fragmentación de los grupos armados y la aparición de nuevos “comités de defensa de las aldeas” y otras “milicias” multiplican el número de interlocutores para el CICR y las otras organizaciones humanitarias. Existe el temor generalizado de que, una vez que las fuerzas de la ISAF se retiren de Afganistán, el país vuelva a caer en la guerra civil, principalmente por motivaciones tribales y étnicas. Teniendo en cuenta las experiencias pasadas, el próximo capítulo en la trágica historia de Afganistán podría ser aún más sangriento que el actual: cabe recordar que los anteriores aliados en la lucha contra el régimen de Najibullah apoyado por los soviéticos causaron en Kabul, después de la caída del gobierno comunista, una destrucción aún mayor que la sufrida por la ciudad durante todo el período soviético²². Si las fuerzas de seguridad del gobierno, los talibanes y otros grupos opositores, los señores de la guerra actuales y anteriores, las milicias locales e incluso las empresas de seguridad privadas comienzan a luchar entre sí para ganar poder y recursos en el Afganistán posterior a la presencia de la OTAN, se agudizarán las actuales penurias de la población afgana, que necesitará aún más ayuda humanitaria para aliviar sus padecimientos.

Antes de entrar en la siguiente fase de la historia de Afganistán, sería aconsejable que las organizaciones humanitarias y los gobiernos donantes reflexionaran larga y profundamente acerca de las equivocadas hipótesis y los errores de juicio que han llevado a la situación actual. Tanto el gobierno de Estados Unidos como los talibanes reconocen que el hecho de suministrar bienes y servicios a las poblaciones que los necesitan puede ayudar a “ganar los corazones y mentes” de los residentes locales y crear entornos propicios para la paz y la reconciliación. Pero, si la ayuda se proporciona como parte de una estrategia política o militar, es tratada como tal; por

22 V. William Maley, *The Afghanistan Wars*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009, pp. 168–172.

otra parte, esa política puede tener consecuencias negativas, por ejemplo cuando se “castiga” a las aldeas por haber recibido esa ayuda o se ataca a los organismos humanitarios como agentes del enemigo. Es útil escuchar las opiniones acerca de la imagen actual de las organizaciones de ayuda humanitaria. Un delegado de alto nivel del CICR que preguntó a un dirigente tribal contrario al gobierno —a quien había conocido en 1987, en las montañas de Afganistán— si creía que el CICR podía viajar en condiciones seguras en la zona sujeta a su control, recibió la siguiente respuesta:

Hoy, como hace veinte años, un gobierno y sus aliados internacionales están intentando imponer un modelo de sociedad con toda la modernización, reconstrucción, desarrollo y valores occidentales que lo acompañan. Hoy, como hace veinte años, no estoy de acuerdo con esa idea, y todos derramamos sangre. Hoy, como hace veinte años, usted viene aquí a intentar lograr que los prisioneros reciban un trato digno, que se atienda a los heridos, y que nuestras familias no sean bombardeadas, no mueran de hambre ni sean humilladas. Nosotros respetamos eso. Pero, le advierto lo siguiente: nosotros no esperamos que apoyen nuestras posturas y acciones religiosas, políticas y sociales, pero sí esperamos que no apoyen -en modo alguno- las de nuestros enemigos. Sepan cuándo la denominada acción humanitaria se convierte en espada o en veneno y, en ese momento, deténganse²³.

Hoy, la población afgana en general tendría dificultades para definir qué es la “acción humanitaria”. Muchos dirían que es una herramienta para ayudar a ganar la guerra. Otros dirían que es un vector utilizado para establecer un nuevo modelo de sociedad, compatible con los valores occidentales. La mayoría la denunciaría como una forma encubierta de gastar millones de dólares para comprar la lealtad de ex señores de la guerra, forrar los bolsillos de los familiares de los políticos, cumplir con la tasa de uso de los presupuestos de los donantes en proyectos de baja calidad y, principalmente, como una forma fácil de obtener el dinero que se destina a Afganistán pero que termina en las cuentas bancarias extranjeras de particulares y de los contratistas de las naciones donantes. Algunos dirían con optimismo que su objetivo es ayudar a las personas afectadas por la guerra, no importa quiénes sean, y nada más. Pero, esta opinión sólo podrá fortalecerse si la acción humanitaria es y se mantiene neutral e independiente de todas las influencias ajenas.

23 Jacques de Maio, correspondencia personal, octubre de 2010.

INTERNATIONAL REVIEW of the Red Cross

La *International Review of the Red Cross* se publica en inglés cuatro veces al año, en marzo, junio, septiembre y diciembre.

La *Selección de artículos de la Revista en español*, de publicación anual, recoge artículos seleccionados de la versión en inglés.

En la página Web del CICR, www.cicr.org, se publican todos los artículos en su versión original (principalmente en inglés), así como la traducción en español de los artículos seleccionados.

Presentación de manuscritos

La Redacción de la *International Review of the Red Cross (IRRC)* invita a los lectores a hacerle llegar artículos sobre temas relacionados con la acción, la política o el derecho humanitarios. En general, cada número de la *IRRC* se dedica a un tema en particular, que selecciona el Consejo Editorial. Esos temas se presentan en el documento "Temas de los próximos números de la *International Review of the Red Cross*", disponible en www.cicr.org/spa/resources/international-review/. Se dará prioridad a los artículos que se relacionen con esos temas.

El texto puede redactarse en español, francés o inglés. Los originales en español serán traducidos al inglés para su publicación en la *International Review of the Red Cross*.

Los artículos no deben haber sido publicados previamente, ni presentados a otra publicación. Son revisados por un grupo de expertos, y la decisión definitiva sobre su publicación corresponde al Redactor jefe. La *IRRC* se reserva el derecho de modificar los textos. La decisión de aceptar, rechazar o revisar un artículo se comunicará al autor dentro de las cuatro semanas siguientes a la recepción del texto. En ningún caso se devolverán los manuscritos a los autores.

Los manuscritos pueden enviarse a csc.bue@icrc.org o a la delegación del CICR más cercana.

Formato del manuscrito

Los artículos pueden tener una extensión de entre 5.000 y 10.000 palabras. Se puede publicar contribuciones más cortas en la sección "Notas y comentarios".

Podrá encontrar más indicaciones sobre la presentación de artículos en www.cicr.org/spa/resources/international-review/

© CICR

Para reimprimir un texto publicado en la *International Review of the Red Cross*, se debe solicitar autorización al Redactor jefe. La solicitud debe remitirse al Equipo de Redacción.

Suscripciones

La *International Review of the Red Cross* se distribuye entre instituciones y organizaciones seleccionadas. Toda distribución adicional estará sujeta a la disponibilidad.

Las solicitudes de suscripción deben enviarse a:
Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
Centro de Apoyo en Comunicación para
América Latina y el Caribe
Solís 1315
C1134ADC - Buenos Aires, Argentina
Tel.: + 54 11 5290 6515
Fax: + 54 11 5290 6514
bue_log@icrc.org
www.cicr.org

Equipo de Redacción

Redactor jefe: Vincent Bernard
Asistente de redacción: Michael Siegrist
Asistente de edición: Claire Franc Abbas

Edición en español

Traducción: Julieta Barba, Julia Bucci,
Paula Krajnc, Margarita Polo.
Revisión: Renée Cabrera-Chi, Luz Ángela
Franco Arbeláez, Paula Krajnc, Margarita Polo.
Lecturas de prueba: Paula Krajnc, Margarita Polo.
Producción: Gabriela Melamedoff
Diagramación: Estudio DeNuñez

Impreso en mayo de 2014
por Xxxxx, Buenos Aires,
Argentina

Comité Internacional de la Cruz Roja
19, avenue de la Paix
CH-1202 Ginebra, Suiza
Teléfono: (+41 22) 734 60 01
Fax: (+41 22) 733 20 57
Correo electrónico: review.gva@icrc.org

Foto de portada:
© Franco Pagetti/ CICR

REVISTA INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

El conflicto en Afganistán

Selección de artículos 2010/2011

Entrevista a la Dra. Sima Samar
*Presidenta de la Comisión Independiente
de Derechos Humanos de Afganistán*

Afganistán: reseña histórica y geográfica
William Maley

Redes islámicas transnacionales
Imtiaz Gul

Impunidad e insurgencia:
una combinación letal en Afganistán
Norah Niland

Entrevista a Fatima Gailani
¿El conflicto armado en Afganistán ha afectado las
normas relativas a la conducción de las hostilidades?
Robin Geiss y Michael Siegrist

El derecho internacional y los grupos armados
no estatales en Afganistán
*Anyssa Bellal, Gilles Giacca
y Stuart Casey-Maslen*

Entre la espada y la pared: ¿integración o
independencia de la acción humanitaria?
Antonio Donini

30 años en Afganistán
*Fotos de archivo del CICR en Afganistán,
con relatos de Alberto Cairo*

El Comité Internacional de la Cruz Roja en Afganistán:
reafirmar la neutralidad de la acción humanitaria
Fiona Terry



CICR

ISSN: 0250-569X

[www.cicr.org/spa/resources/
international-review/](http://www.cicr.org/spa/resources/international-review/)

INTERNATIONAL REVIEW

of the Red Cross

4027/003 05.2014 1.000