

Atrapados en el conflicto

Los civiles y la estrategia internacional de seguridad en Afganistán



Un informe de once ONG que operan en Afganistán para la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN, 3-4 abril 2009

act:onaid

Afghanaid



christian
aid

Cordaid

DACAAR



MARIE STOPES
INTERNATIONAL

Oxfam

Save the Children®

World Vision

Contenido

Introducción	3
ONG firmantes	3
Resumen.....	5
1 Protección de civiles.....	10
2 Compensación y pagos <i>ex gratia</i>	14
3 Equipo Provincial de Reconstrucción.....	16
4 Coordinación civico- militar	20
5 Empoderamiento y defensa comunitaria y tribal	22
6 Una estrategia integral	27

Autor:¹ Matt Waldman, Director de Relaciones Institucionales, Oxfam Internacional, Afganistán.

Foto de la cubierta: Ailixandra Fazzina, 2008.

Introducción

Este informe propone recomendaciones para que la estrategia de seguridad de la comunidad internacional se modifique y así se pueda minimizar el daño causado a los civiles afganos y reducir el impacto sobre las actividades de desarrollo y humanitarias en el contexto actual de Afganistán.

Como organizaciones humanitarias independientes, adheridas a los principios humanitarios, las once organizaciones no gubernamentales (ONG) firmantes de este informe ni pueden y ni van a emitir juicios sobre la eficacia de las estrategias de seguridad adoptadas por ninguna de las partes del conflicto en Afganistán.

Este informe no pretende tratar todas las dimensiones del conflicto actual. Sin embargo, se centra en las cuestiones relacionadas con las estrategias internacionales de seguridad y las fuerzas militares que tienen algún impacto sobre los civiles afganos. Por ello, este documento está orientado hacia temas de relevancia para los órganos de decisión de los países que contribuyen con tropas, a quienes van dirigidas principalmente las recomendaciones. En concreto, a los políticos y a los militares que acudan a la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN, el 3 y 4 de abril de 2009 en Alemania.

Dado que la OTAN tiene bajo sus órdenes a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), principal órgano de seguridad internacional para Afganistán, las políticas adoptadas por la OTAN tienen repercusiones muy importantes sobre la seguridad y el bienestar de los civiles afganos. Con el deterioro constante de las condiciones de seguridad en el país y las adversas implicaciones para las actividades de desarrollo y reconstrucción, pedimos enérgicamente que la OTAN y sus países miembros pongan en marcha las medidas expuestas en este informe. El resto de la comunidad internacional y el gobierno afgano también deben apoyar la elaboración y la puesta en marcha de estas recomendaciones.

Las recomendaciones reflejan la investigación y el análisis de reconocidas organizaciones y expertos en Afganistán. Muestran la extensa experiencia en el país de las ONG firmantes al igual que de otras ONG que operan en todo el país y trabajan con muchas organizaciones afganas.

ONG firmantes

Afghanaid

Ayuda en Acción

CARE

Christian Aid

Comité de Rescate Internacional

Cordaid

DACAAR

Marie Stopes Internacional

Oxfam Internacional

Save the Children UK

World Vision

Resumen

1 Protección de civiles

La intensificación y la extensión del conflicto de Afganistán están afectando cada vez más a los civiles. En 2008, murieron más de 2.100 civiles, 55% de estas muertes fueron causadas por los militantes. A pesar de los avances para reducir las muertes de civiles, en el año 2008 las fuerzas militares internacionales (FMI) causaron 552 muertes de civiles con los ataques aéreos, un aumento del 72% con respecto al 2007. Las FMI también han realizado o apoyado bombardeos y operaciones de búsqueda, haciendo en muchas ocasiones un uso excesivo de la fuerza, lo que ha conllevado pérdida de vidas, asaltos físicos, daño a la propiedad y robos además de un trato agresivo e impropio hacia las mujeres. Esta conducta no sólo genera ira y desconfianza hacia las tropas extranjeras, sino que además está erosionando el apoyo popular a la presencia internacional en el país. Es más, muchas personas detenidas por las fuerzas afganas y estadounidenses son retenidas por largos periodos de tiempo sin cargos ni juicio, a lo que se suman acusaciones de maltrato y tortura.

La protección social y el acceso a los servicios básicos se ven también gravemente afectados por la intensificación del conflicto, causando importantes movimientos de población e interrupción de los servicios de educación y salud. A pesar de ello, estas cuestiones no se han considerado de forma adecuada en las estrategias de seguridad internacionales. El aumento de las tropas y las operaciones militares planificadas para el 2009 probablemente implicarán más desplazamiento, más restricciones a los servicios sociales y mayores impedimentos a las agencias de ayuda para acceder a los civiles con necesidades de protección y asistencia.

Recomendaciones: El daño a los civiles y el perjuicio a sus propiedades se debe minimizar; las reglas que rigen la escalada de las fuerzas militares y el uso de ataques aéreos deben ser limitadas; la inteligencia militar debe estar sujeta a un escrutinio y a una verificación más rigurosa; las reglas que rigen los bombardeos nocturnos deben ser clarificadas; las fuerzas especiales requieren medidas más rigurosas para asegurar que operan con legitimidad y están sujetas a un riguroso control; y los comandantes de tierra deben tomar más medidas para que los soldados demuestran respeto y conocimiento de la cultura, la religión y la costumbres afganas. Las FMI deben trabajar de forma más estrecha con el gobierno afgano para poner fin a los abusos de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afgana (FNSEA) contra los civiles. Las FMI y las fuerzas afganas deben asegurar que los detenidos no son sometidos a torturas o a cualquier otro tipo de maltrato, asegurando la aplicación de las normas derecho internacional, y que las organizaciones de seguimiento tienen mayor acceso a los centros de detención. Tanto la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) como el Departamento de Defensa de EE.UU. deben crear un puesto de alto nivel que tenga la responsabilidad de reducir el número de muertes de civiles y asegurar el riguroso cumplimiento del derecho internacional humanitario

Todas las operaciones, políticas y estrategias de las FMI deben priorizar la protección de civiles, especialmente de los grupos más vulnerables, como las mujeres y los niños; deben trabajar con el gobierno afgano para asegurar que las actividades de los soldados y los policías internacionales y afganos están en concordancia con la Resolución del Consejo de Seguridad 1325 sobre mujer, paz y seguridad y la 1820 sobre violencia sexual en el conflicto. Las FMI deben también controlar que sus actividades no afectan de forma negativa al acceso de las agencias de ayuda, no provocan desplazamiento forzoso o alteran el derecho al movimiento y el derecho al retorno de los refugiados afganos.

2 Transparencia y rendición de cuentas

En relación a los muchos incidentes causados por las fuerzas pro gubernamentales, que conllevan pérdidas de vida, lesión o daño, hay una falta de transparencia y de rendición de cuentas. Aunque la ISAF y la Operación Libertad Perdurable (OEF en sus siglas en inglés) han creado una unidad de seguimiento de las muertes de civiles, sigue sin haber un sistema integral que lleve a cabo un seguimiento y comunique el estado de las investigaciones, los procedimientos disciplinarios y las acciones judiciales.

Recomendaciones: La unidad de seguimiento de muertes de civiles de la ISAF- OEF debe asegurar una comunicación rápida a los civiles afectados y, cuando sea posible, al público en general sobre la identidad de las unidades militares involucradas en los presuntos incidentes, el estatus y los resultados de sus investigaciones y cualquier otra acción nacional legal o disciplinaria que fuese necesaria; una

unidad similar se debe crear para las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF). Para aumentar su credibilidad, la unidad de seguimiento debe cerciorar que civiles independientes y cualificados tienen acceso a sus actividades. El Comandante del ISAF y la Táctica Directiva de las fuerzas de EE.UU. en Afganistán (USFOR-A) ² del 30 diciembre 2008, deben ser también revisadas para que incluyan claros compromisos hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas tanto sobre el proceso como sobre el resultado de las investigaciones.

3 Compensación y pagos *ex gratia*

No hay un mecanismo unificado o sistemático para compensar a los civiles por la pérdida o daños causados por las operaciones militares. Los procesos son opacos, *ad hoc*, y varían de un estado a otro. Muchos afganos no conocen los procesos para obtener compensación o pagos *ex gratia*, se enfrentan a obstáculos para acceder a los militares u otros oficiales o identificar a las unidades militares responsables. En algunas ocasiones la verificación y los procedimientos de aprobación pueden ser excesivamente engorrosos y consumir mucho tiempo. Por último, la nacionalidad de las tropas determina las perspectivas de obtener una compensación o un pago *ex gratia*, y en este caso, la cantidad asignada. El programa de asistencia civil del gobierno de Estados Unidos es importante pero lento, mientras que el programa del gobierno afgano es administrativamente inconsistente y corrupto.

Recomendaciones: La ISAF y la OEF deben establecer un mecanismo unificado que asegure un enfoque eficiente, consistente y justo para la compensación y los pagos *ex gratia* en todo el territorio afgano. Concretamente debería; coordinarse con todas las unidades de las FMI/ANSF y la unidad de seguimiento de muertes de civiles, asegurar que el proceso de reclamación es ampliamente accesible y entendido; desarrollar reglas claras y consistentes sobre la elegibilidad; asegurar que todos los pagos son suficientes y proporcionados al daño causado; y conservar todos los registros. En ausencia de este mecanismo, cada una de las FMI debe alinear los procesos de compensación y pagos *ex gratia* para alcanzar estos objetivos. La compensación del gobierno afgano y los mecanismos *ex gratia* deben ser reformados para asegurar la transparencia, la coherencia y la consistencia, además de un mejor alineamiento con los mecanismos de las FMI. Todas las unidades deben, cuando sea posible, analizar cuales han sido las pérdidas, aceptar la responsabilidad, ofrecer una explicación y una disculpa a las víctimas y dar apoyo en los procesos de reclamación. Además, los programas de capacitación deben incluir mejores prácticas para la provisión de compensaciones y pagos *ex gratia*, que podrían ayudar a conseguir en términos globales un mejor alineamiento y una mayor consistencia.

4 Equipos Provinciales de Reconstrucción

Aunque los Equipos Provinciales de Reconstrucción (más conocidos por sus siglas en inglés como PRT) tienen un mandato provisional de seguridad y estabilidad, han llevado a cabo amplias actividades de asistencia, incluyendo proyectos de infraestructura y apoyo *in extremis*. Cuando se den las condiciones necesarias que permitan a los actores de desarrollo especializados operar, los militares no deben participar en actividades humanitarias o de desarrollo. A pesar de ello, la implicación de los PRT en actividades de desarrollo no es ni efectiva ni sostenible por los siguientes motivos: (1) Los PRT militares no son apropiados para promover el desarrollo. (2) Dada las normas culturales y sociales de Afganistán y la desconfianza que generan las fuerzas internacionales, las instituciones militares occidentales no son capaces de alcanzar un nivel suficiente de implicación y apropiación local, necesario para un desarrollo a largo plazo. (3) Los PRT desvían los fondos de los procesos e instituciones de desarrollo de los civiles afganos, cuya debilidad en último término prolonga la presencia militar. Los fondos anuales para el PRT estadounidense exceden el presupuesto nacional afgano de educación y salud. (4) Dado que estas instituciones son altamente variables e intrínsecamente insostenibles, los PRT son un impedimento para el establecimiento de un marco de desarrollo nacional coherente y consistente y ha dado como resultado disparidades geográficas importantes en la distribución de la ayuda. (5) El enfoque del PRT hacia la asistencia, basado en la doctrina de la contrainsurgencia, no sólo se opone a los principios del desarrollo, sino que es altamente improbable que logre los objetivos de seguridad marcados.

Recomendaciones: A pesar de la clara oposición, por los motivos ya descritos, entre la vinculación militar con las actividades de desarrollo, no cabe más remedio que aceptar la actual realidad del estrecho vínculo del PRT con el sector de desarrollo, por ello los PRT deberían de tratar de aumentar la calidad, el impacto y la relevancia de su asistencia; mejorar el intercambio de información y el alineamiento con las prioridades nacionales y locales y desarrollar una mayor consistencia y coherencia a nivel nacional; estar también sujetos a un mayor nivel de control. Tal y como recomendó la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos, los PRT deben estar sujetos a un mayor nivel de control, monitoreo y evaluación,

incluyendo la sostenibilidad y el impacto de sus intervenciones. Se debería desarrollar una estrategia de transición del PRT de medio a largo plazo, y un plan de implementación que establezca las condiciones y modalidades para un cambio secuenciado desde la provisión de asistencia a la promoción de la seguridad y la reforma del sector seguridad y que progresivamente reoriente una mayor proporción de fondos internacionales a las instituciones civiles. La Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA en sus siglas en inglés) debería aumentar sus capacidades provinciales de forma proporcional y cumplir con el mandato del Consejo de la ONU para coordinar, apoyar y aumentar el esfuerzo internacional a nivel local, que a su vez debería estar complementado con la expansión secuenciada y coordinada de las responsabilidades del gobierno afgano. Se debe realizar un análisis integral nacional sobre la configuración geográfica de la asistencia para que los donantes puedan minimizar las disparidades y asegurar que los niveles de asistencia corresponden a las necesidades.

5 Coordinación cívico militar

En el 2008 se acordó la Guía Cívico Militar para Afganistán por ISAF, las ONG y Naciones Unidas que por encima de todo pretende preservar la distinción cívico militar, esencial para la seguridad de los actores humanitarios y su capacidad para asistir a aquellos que los necesiten. A pesar de ello, ha habido una creciente confusión de dicha distinción que es, al menos parcialmente atribuible, a las FMI. En oposición a la Guía, algunos actores militares están realizando actividades de asistencia para cumplir con objetivos de protección; y ciertos contingentes del ISAF, tales como Estados Unidos y Francia, no se están identificando a sí mismos como combatientes ante el continuo uso de vehículos blancos sin identificación, que son normalmente empleados por Naciones Unidas y las agencias de ayuda. El aumento de las actividades de los PRT y el uso de contratistas fuertemente protegidos para poner en marcha los proyectos de reconstrucción también han contribuido a la difuminación de la distinción cívico militar. Por último, estas prácticas han favorecido a que disminuya la percepción de independencia de las ONG, que aumente el riesgo para los trabajadores humanitarios y que se reduzca las áreas donde las ONG pueden operar de forma segura. Actualmente, las agencias humanitarias no pueden acceder a más de un tercio del país, dejando partes significativas del mismo sin asistencia y subrayando la urgencia de unos esfuerzos mayores para preservar la distinción cívico militar. El “enfoque integral” hacia el desarrollo y la estabilización, tal y como lo promueven UNAMA e ISAF, podría poner en mayor riesgo la independencia y seguridad de las ONG. Además, aunque la ONU ha elaborado un manual de capacitación de la Guía Cívico Militar, se le puede reprochar que hasta la fecha haya hecho poco por cumplir con esta importante responsabilidad.

Recomendaciones: Las FMI deben asegurar que todos los soldados conocen, han sido formados y se ajustan a la Guía Cívico Militar para Afganistán. Naciones Unidas debe asegurar que el manual de capacitación de la Guía, la Carta Humanitaria de Esfera y los Estándares Mínimos en la Respuesta a Desastres se implementan ampliamente y en conjunción con un programa de sensibilización. Se debe desarrollar un sistema para monitorear e informar sobre las infracciones cometidas al contenido de la Guía y asegurar que se ponen en marcha acciones frente a ello; todas las FMI deben acordar que cualquier infracción a la Guía, como el uso de vehículos blancos, debe tener una rápida respuesta. El desarrollo de una estrategia de transición del PRT, tal y como se ha descrito anteriormente, es también esencial para preservar la distinción cívico militar. Además, no hay que confundir, el proceso político de integrar los componentes cívico militares para asegurar la estabilidad en Afganistán con la coordinación cívico militar con fines humanitarios.

6 Empoderamiento y defensa comunitaria y tribal

A través del Programa de Alcance Social Afgano (ASOP en sus siglas en inglés) los consejos de distrito son creados por el gobierno para dar apoyo local, mejorar las comunicaciones y recolectar información sobre actividades militares. El programa tiene un elevado riesgo de fracaso y puede incluso exacerbar la inseguridad local por los siguientes motivos: (1) El gobierno al tener que crear los consejos y pagar a sus miembros es probable que mine su legitimidad como órganos representativos y que abra la oportunidad a la corrupción. (2) Los consejos pueden verse subvertidos por militares o grupos criminales y el fracaso por no alcanzar los resultados deseados puede aumentar el desencanto hacia el gobierno. (3) De media cada cuatro días son ejecutados tres afganos por su asociación con el gobierno o las fuerzas internacionales; a medida que los militantes sean conscientes del rol político y de seguridad del consejo (en caso de que no fuesen ya conscientes), es altamente probable que los conviertan en objetivo; la estabilidad local también se puede ver amenazada si los consejos tienen desequilibrios étnicos, tribales o de cualquier otra índole, o son percibidos como una amenaza para los ya existentes *shuras* y *jirgas*. (4)

Dado el significativo coste total, el programa no es financieramente sostenible ni los consejos lo son políticamente ya que las elecciones del distrito deben celebrarse dentro de un año. (5) Los consejos constituyen todavía una iniciativa *ad hoc*, fuera de los límites de la Constitución afgana y sin una clara relación con las otras instituciones del estado.

La Fuerza de Protección Pública Afgana (APPF en sus siglas en inglés) es un programa gubernamental, fundado por Estados Unidos, que se está desarrollando de forma piloto en la provincia de Wardak e incluye la creación de una fuerza de hombres locales con funciones policiales y posiblemente también con un rol de contrainsurgencia a nivel local. Serán entrenados menos de un mes y no tendrán mandato para arrestar pero sí llevarán pistolas y se les dará vehículos. Esta iniciativa, que ha sido criticada por un número elevado de expertos en Afganistán, se considera preocupante por los siguientes motivos. (1) Dado que tienen autoridad pero sólo han recibido un entrenamiento somero, y cuentan con un sistema de control débil, hay una gran probabilidad de que hagan un uso abusivo del poder y violen los derechos humanos, tal y como se evidenció con la Policía Nacional Auxiliar Afgana (ANAP en sus siglas en inglés) y con iniciativas de defensa comunitaria en otros países como Colombia y Guatemala. (2) Las fuerzas tienen un alto riesgo de filtración o subversión por los militantes, señores de la guerra o grupos criminalidad, lo que puede conllevar a un mayor nivel de crimen. Muchas estructuras tribales en Afganistán han sido dañadas, distorsionadas o destruidas por décadas de conflicto y desorden social, y las dinámicas de poder son complejas, normalmente solapadas por conflictos locales y rivalidades, por lo que cualquier avance para empoderar a ciertos grupos puede minar fácilmente la estabilidad local. (3) La iniciativa tiene el riesgo de revertir el largo y costoso proceso (US\$150m) de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) y la Disolución de los Grupos Armados Ilegales (DIAG en sus siglas en inglés) y puede alimentar el rearme y la proliferación de armas. (4) El APPF es además inconsistente y potencialmente incompatible con los esfuerzos para construir unas fuerzas estatales de seguridad efectivas y fiables.

Recomendaciones: Por los motivos señalados anteriormente, el ASOP debe ser suspendido y debe ser objeto de una revisión completa; y el APPF debe ser interrumpido. Ambas iniciativas constituyen una distracción para la reforma del sector de seguridad y para las medidas para mejorar la gobernabilidad que tanto urgen. Especialmente, los donantes y el gobierno afgano deben: (1) Intensificar la reforma de la administración pública, particularmente a nivel local, centrándose en la eliminación de la corrupción, aumentando la transparencia y reduciendo la negligencia financiera. (2) Redoblar los esfuerzos para aumentar la capacidad, la rendición de cuentas y la efectividad de los departamentos provinciales de los ministerios. (3) Dar más recursos políticos, financieros y técnicos para el desarrollo de una fuerza afgana de policía nacional profesional, efectiva y operacionalmente autónoma, que incluya un control y un seguimiento sostenible; pagos rigurosos y una reforma de los rangos y de los cargos; y aumentar el número de policías mentores internacionales, que tiene más de un 60 por ciento de déficit, lo que equivale a 2.200 posiciones. Tales medidas deben estar acompañadas por otras para reforzar y fortalecer el proceso de la DIAG. (4) Apoyar el desarrollo de una estrategia de la sociedad civil para aumentar la capacidad de las autoridades centrales en materia de gobierno local y justicia- los comunales y tribus *shuras* y *jirgas*- para gestionar los asuntos locales, resolver el conflicto y promover la estabilidad.

7 Una estrategia integral

En los años siguientes a 2001 los objetivos vinculados a la construcción del estado fueron secundarios en términos de atención política y recursos internacionales, aunque actualmente hay un amplio acuerdo que las soluciones puramente militares no pueden traer la paz y la estabilidad a Afganistán. A pesar de ello, hasta la fecha el principal foco internacional ha sido el despliegue de más tropas y muchas de las otras iniciativas que están siendo implementadas o consideradas tienen una importante dimensión militar, tales como iniciativas de defensa comunitaria, la expansión de los PRT y una mayor militarización de la ayuda.

Recomendaciones: Es necesaria una estrategia integral para la reconstrucción y estabilización a largo plazo de Afganistán. A pesar de ello, la OTAN y otros actores militares internacionales deben saber cuales son los límites para que sus actividades sean adecuadas y legítimas. Los militares deben centrarse en proveer seguridad, mientras que los actores civiles deben definir e implementar políticas que respondan a los numerosos retos de reconstrucción, desarrollo y humanitarios a los que actualmente se enfrenta el país.

Entre otras cosas, una nueva estrategia debe incluir un aumento al apoyo al desarrollo rural, utilizando un enfoque basado en derechos, una respuesta más efectiva a la situación humanitaria, a través de una cooperación regional mayor, y una ampliación del personal de NU, que debe desplegarse por todo el

país, con el mayor acceso posible a los afectados. La acción para responder a las necesidades humanitarias debe estar coordinada por un amplio número de actores pero separada de los actores militares para poder preservar la imparcialidad, la independencia y la neutralidad de la respuesta.

Los donantes también deben poner en marcha nuevas medidas para aumentar la efectividad de la ayuda, incluyendo la total transparencia y la creación de un mecanismo para su coordinación y seguimiento; los donantes deben apoyar las principales reformas gubernamentales para responder a la corrupción, incluidos los niveles más altos, y lograr la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno afgano.

La comunidad internacional debe reconocer que el enfoque internacional actual hacia Afganistán carece de claridad, coherencia y determinación, especialmente en la búsqueda de objetivos críticos de desarrollo, gobernabilidad y estabilidad. Para poder alcanzar el éxito, una estrategia integral requiere un compromiso internacional sustancial, coordinado y a largo plazo, tanto en términos de recursos y voluntad política dentro de un marco general que tenga metas claras.

1 Protección de civiles

En 2008, las condiciones de seguridad en Afganistán alcanzaron su peor nivel desde el 2001 y el número total de ataques de insurgentes fue un 50% mayor que en 2007.³ El conflicto se ha intensificado y se ha extendido desde el sur y sureste a áreas que eran relativamente estables, incluyendo las provincias cercanas a Kabul y el norte y oeste del país. En resumen, los civiles se ven cada vez más atrapados en el conflicto.

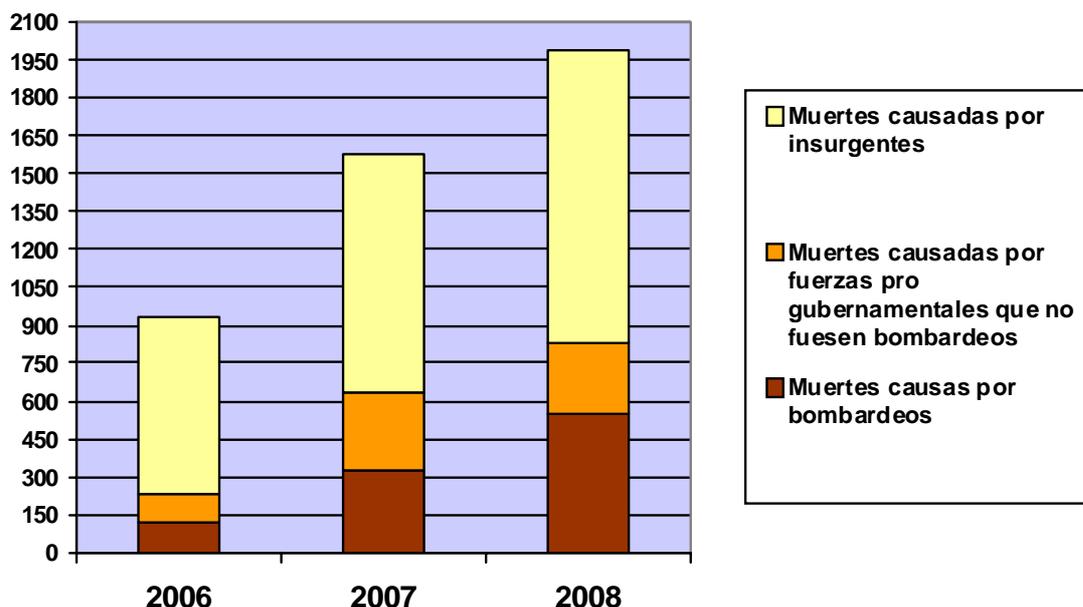
Las muertes de los civiles, causadas por todas las partes del conflicto, han continuado aumentando, y según Naciones Unidas ha habido 2.100 muertes de civiles derivadas del conflicto armado durante el 2008, lo que significa un aumento de un 30% con respecto al 2007.⁴ La mayoría de estas muertes fueron provocadas por actividades de grupos militantes, en muchas ocasiones puestas deliberadamente en práctica sabiendo que ponían en peligro a los civiles. Es importante destacar que la proporción del total de muertes atribuibles a los insurgentes aumentó de un 45% en 2007 a un 55% en 2008.⁵

Durante el 2008 se han realizado esfuerzos significativos por las fuerzas progubernamentales, especialmente las fuerzas militares internacionales (FMI), para reducir el número de muertes. A pesar de ello, el número total de muertes de civiles causadas por las fuerzas progubernamentales aumentó un 31% hasta 828, lo que está generando un resentimiento generalizado y minando el apoyo a una mayor presencia internacional en Afganistán.⁶

Un análisis independiente de la unidad de seguimiento de las muertes civiles del Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF en sus siglas en inglés)- Operación Libertad Perdurable (OEF en sus siglas en inglés) indica que casi un 60% de las muertes civiles causadas por las FMI son atribuibles a las fuerzas estadounidenses que sirven en la OEF, lo que se podría explicar por estar desplegado en las zonas más inseguras del país.⁷

Una importante preocupación es el uso desproporcionado de la fuerza durante los bombardeos, que suma dos tercios de las muertes causadas por las fuerzas progubernamentales. En 2008, estos bombardeos causaron 552 muertes de civiles, lo que significó un alarmante aumento de un 72% con respecto al 2007 (véase Tabla 1 más abajo). En ese mismo año 2008, también hubo un incremento del número de municiones aéreas provenientes de las fuerzas internacionales de aproximadamente un 40%.⁸

Tabla 1: Muertes civiles causadas por los insurgentes y las fuerzas pro gubernamentales 2006 - 2008⁹



Los civiles han sufrido abusos durante los ataques, especialmente en los nocturnos, de las fuerzas pro gubernamentales, casi siempre de o con las FMI. Un número significativo de dichos ataques han conllevado un uso excesivo de la fuerza, incluyendo la pérdida de vidas, el asalto físico, daños a la propiedad y robos.¹⁰ Muchos ataques también han incluido un trato impropio y agresivo contra las mujeres.¹¹ Es particularmente alarmante las actividades de las fuerzas especiales internacionales y afganas y de las agencias de seguridad de los gobiernos extranjeros, quienes son responsables de un gran número de ataques incluyendo abusos contra civiles y cuya rendición de cuentas es extremadamente limitada.

Las prácticas de detención son también una fuente de preocupación. Muchos individuos detenidos por las fuerzas afganas y estadounidenses son retenidos por largos periodos sin que haya cargos contra ellos ni estén sometidos a juicios, además hay alegaciones de maltrato y tortura.¹² Estados Unidos continúa manteniendo retenidos a 600 individuos en la base de Bagram, cerca de Kabul, quienes no tienen derecho a un asesor legal o a un juicio ante una corte adecuadamente constituida.¹³

La protección social y el acceso a los servicios básicos también se están viendo afectados de forma adversa por la extensión del conflicto. Además de niveles significativos de desplazamiento, el conflicto ha impedido gravemente el acceso a la salud, la educación y a otros servicios sociales. El año pasado hubo alrededor de 300 ataques y amenazas de los militantes a escuelas, lo que causó 66 muertes y 64 heridos, la mayoría de ellos niños, lo que obligó a cerrar más de 600 colegios en el sur y en el sureste y limitó severamente el acceso a la escuela.¹⁴ Hubo ataques continuos a trabajadores de salud y a clínicas, forzando a cerrar muchas de ellas, y dejando sin acceso a los servicios sanitarios a cientos de miles de afganos.

El conflicto también ha conllevado el desplazamiento de un número significativo de civiles, especialmente en el sur y sureste, quienes tienen acceso limitado o ninguno a los servicios básicos. A pesar de ello, hasta la fecha no ha habido un seguimiento suficiente de este movimiento de población y hay una creciente preocupación sobre cuan adecuados son los planes de contingencia para responder a las necesidades humanitarias y de desarrollo.

La situación de los civiles afganos se ha exacerbado debido al aumento del número de ataques y amenazas de las agencias de ayuda, que en el 2008 aumentó un 20% con respecto al 2007, y que ha limitado aún más el alcance de las operaciones humanitarias y de desarrollo.¹⁵

Es probable que el aumento de las operaciones militares y de las tropas planeadas para el 2009 conlleve mayores niveles de desplazamiento, mayores restricciones a los servicios sociales y mayores impedimentos en la capacidad de las agencias de ayuda para acceder a civiles que necesitan protección y asistencia.

Recomendaciones

- Las FMI debe tomar pasos significativos para minimizar el daño a los civiles y a sus propiedades cuando llevan a cabo sus operaciones, especialmente, deben poner en marcha todas las medidas posibles para hacer una clara distinción entre civiles y combatientes en todos los ataques y hacer un uso proporcional de la fuerza.
- Las reglas que controlan el uso de la fuerza y la ejecución de los ataques aéreos deben ser más estrictas. Las condiciones para pedir apoyo aéreo se deben incluir en una guía para los comandantes.
- La inteligencia militar debe estar sujeta a un escrutinio y a un control más riguroso para evitar depender de información falsa.
- La responsabilidad de los comandantes y las reglas de conducta para los bombardeos nocturnos se deben clarificar, y se deben poner en marcha siempre que sea posible acciones para el cumplimiento de la ley.
- Las fuerzas afganas e internacionales deben tomar medidas para controlar que los detenidos no están sujetos a la tortura o al trato cruel, inhumano o degradante, asegurando la aplicación de las normas derecho internacional. También deben asegurar que las organizaciones de seguimiento de los derechos humanos, tales como la Comisión Afgana Independiente de los Derechos Humanos, tiene un mayor acceso a los centros de detención.
- Se necesitan nuevas medidas más rigurosas para asegurar que todas las unidades de fuerzas especiales y las agencias de seguridad de los gobiernos extranjeros operan de acuerdo a la ley internacional y afgana; que están dentro de unas cadenas de mando claras y coherentes y que están sujetas a un estricto control.
- Los comandantes de tierra de las FMI deben velar porque los soldados, en todas las operaciones, demuestran conocimiento y respeto por la cultura, la religión y las costumbres afganas.
- En todas las operaciones, políticas y estrategias, las FMI deben priorizar la protección de civiles, especialmente de los grupos más vulnerables como las mujeres y los niños; deben también trabajar con el gobierno afgano para asegurar que las actividades realizadas por los soldados y policías internacionales y afganos están en concordancia con las provisiones de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de NU sobre mujeres, paz y seguridad y con la 1820 sobre violencia sexual en el conflicto.

- Las FMI deben tratar de velar para que sus actividades no afecten de forma adversa al acceso de las agencias de ayuda, conlleven desplazamiento forzado o interrumpen el derecho al movimiento libre y el derecho al retorno de los refugiados afganos para que sea digno, voluntario y gradual.
- Los mentores y los asesores internacionales de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF en sus siglas en inglés) y las operaciones conjuntas entre las FMI con las ANSF deben incrementar sus esfuerzos para prevenir los abusos de las ANSF contra los civiles, incluyendo asaltos y extorsiones de la policía afgana.
- El ISAF y el departamento de Defensa de Estados Unidos deben crear puestos de alto nivel cuya responsabilidad sea reducir las muertes civiles de todas las unidades en Afganistán y controlar que haya un riguroso cumplimiento con el derecho internacional humanitario.

2 Transparencia y rendición de cuentas

La Directiva Táctica del Comando de ISAF sobre la muerte de civiles del 2 de septiembre 2008 (actualizado el 30 de diciembre 2008) define así su objetivo; “ser los primeros con la verdad”. Lamentablemente, no lo han logrado completamente y muchos incidentes de abusos, supuestamente de las fuerzas progubernamentales, se caracterizan por la falta de transparencia y de rendición de cuentas pública.

La mayoría de las familias afganas cuyos miembros han sido matados o heridos, o aquellos cuyas propiedades han sido dañadas o destruidas en los ataques aéreos o en los bombardeos, nunca reciben ningún tipo de justificación, autorización legal o información sobre que unidad militar fue responsable. A sus ojos, los perpetradores de abusos pueden operar con total impunidad.

Tanto la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos como el Relator Especial Extrajudicial, Sumario o Ejecuciones Arbitrarias de Naciones Unidas han puesto objeción sobre la opacidad de las FMI y de las ANSF y han identificado un número significativo de casos donde las unidades militares no estaban preparadas para conocer quienes estaban implicados o eran responsables de los ataques.¹⁶ Tal y como el Relator indicó, es “totalmente insatisfactorio” que no exista un sistema coherente para hacer seguimiento y comunicar a aquellos afectados el estatus o los resultados de las investigaciones y subsecuentemente los procedimientos disciplinarios o las acusaciones- todo lo cual se realiza independientemente por los países que contribuyen con tropas.

La ISAF y la OEF han realizado avances positivos creando la unidad de seguimiento de las muertes de civiles para monitorear e investigar este tipo de casos. A pesar de ello, el arresto a principios de febrero de un miembro senior de la unidad de seguimiento de muertes civiles de la ISAF por haber revelado supuestamente detalles sobre bombardeos y consecuentes muertes, sugiere que continúa habiendo resistencia a la transparencia y no se cumple el principio sobre “ser los primeros con la verdad”.

Recomendaciones

- La nueva unidad de seguimiento de muertes civiles de la ISAF- OEF debe establecer una manera efectiva de transmitir a los civiles afectados y, hasta el punto donde sea posible, al público en general:
 1. información sobre la identidad de la unidad militar implicada,
 2. el estatus y los resultados de sus investigaciones; y
 3. cualquier acción disciplinaria nacional o legal que deba seguir.

Para aumentar su credibilidad, la unidad de seguimiento debe asegurar que haya civiles cualificados e independientes que tienen acceso a sus actividades.

- Las ANSF deben establecer una unidad de seguimiento similar que opere con el apoyo de y en coordinación con la unidad ISAF-OEF, y que también tenga como objetivo cumplir las metas señaladas anteriormente.
- La ISAF y la Directiva Táctica de las Fuerzas de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A) datada del 30 de diciembre 2008 deben ser revisados para que incluyan un claro compromiso para ser más transparente y con mayor rendición de cuentas tanto durante el proceso como durante el resultado de las investigaciones.

3 Compensación y pagos ex gratia

No hay un mecanismo unificado o sistemático para compensar el daño o las pérdidas causadas por las operaciones militares. En vez, el proceso para dispensar una compensación (ya sea monetaria o en especie) y los pagos “ex gratia” son opacos, *ad hoc*, y varían de un estado a otro. Algunos estados ofrecen compensación donde hay evidencia de ilegalidad o negligencia, otros dan pagos ex gratia o “solatia” que nos son legalmente vinculantes y son otorgados de forma discrecional, sin admisión de responsabilidad.

El gobierno de Estados Unidos ha establecido un importante programa de civiles para apoyar a aquellos afectados por el conflicto aunque la asistencia sólo se da meses después del incidente.¹⁷ Además, hay tres programas del gobierno afgano que ofrecen asistencia a los heridos y a los familiares de los fallecidos pero están administrados de forma inconsistente y se enfrentan a problemas de corrupción.

Lamentablemente, un gran número de afganos no conocen las compensaciones o el derecho solatia y se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a los militares u otros oficiales y presentar sus denuncias. La falta de transparencia y rendición de cuentas, tal y como se señaló anteriormente, puede dificultar o imposibilitar la identificación de la unidad responsable. En algunos países los procedimientos de verificación y aprobación de su proceso de reclamación pueden ser excesivamente complicados y consumir mucho tiempo, por lo que la nacionalidad de las tropas implicadas tendrá un impacto significativo en las perspectivas del denunciante para obtener una compensación, y si llega el caso, ser compensado.

Recomendaciones

- El ISAF y el OEA deben establecer un mecanismo por compensación/ pago ex gratia centralizado y unificado compuesto por personal militar senior, incluyendo personal de las ANSF y civiles especialistas.
- El mecanismo propuesto debe asegurar un enfoque más eficiente, consistente y justo para garantizar la compensación o los pagos ex gratia en todo Afganistán. Especialmente debe:
 1. Coordinarse y contactarse de forma estrecha con todas las unidades del ISAF, OEF y ANSF y la unidad de seguimiento de muertes civiles del ISAF- OEF;
 2. Asegurarse que el personal trabajando para el mecanismo o miembros relevantes de los países contribuyentes con tropas son fácilmente accesibles en todas las áreas afectadas por el conflicto y que las comunidades conocen el proceso de reclamación;
 3. Desarrollar unas reglas claras, consistentes e idóneas para la compensación y los pagos ex gratia, y asegurar que dichos pagos son suficientes y proporcionados al daño causado; y
 4. Mantener todos los récords de las reclamaciones y pagos u otras reparaciones que se hagan.
- Si dicho mecanismo no se puede crear, como mínimo deben concentrarse los esfuerzos y firmarse un acuerdo formal entre las FMI, los donantes extranjeros y el gobierno afgano sobre el uso de las reclamaciones para obtener una compensación o pagos ex gratia para asegurar que se alinean y logran los cuatro objetivos listados previamente.
- El Código 99 del gobierno afgano sobre los Fondos para Mártires y Discapacitados debe ser reformado para que haya una mayor transparencia, coherencia y consistencia. El programa del Código 99 debe asegurar que los pagos están disponibles para todos aquellos que hayan sido heridos en el conflicto, incluyendo las actividades del ANSF y de los insurgentes e independientemente que sean incidentes a gran escala o aislados. Además, se debe establecer un procedimiento claro para asegurar una mayor coordinación y alineamiento con el sistema existente de compensación/pago ex gratia de las FMI.¹⁸
- En las comunidades que se hayan visto afectadas por el conflicto, todas las unidades de las FMI deben, donde sea posible, tener un enfoque proactivo, normalmente en coordinación con los ancianos de la comunidad y los oficiales locales- para:
 1. determinar quien ha sufrido pérdidas y el tipo y la extensión de dichas pérdidas;
 2. aceptar la responsabilidad, ofrecer una explicación y realizar una disculpa formal; y
 3. dar apoyo constructivo durante el proceso de reclamación.
- Los proyectos de asistencia *ad hoc* del PRT, cuyo objetivo es reducir la ira o los agravios de la comunidad vinculada a las muertes civiles y a los ataques, no están logrando su meta y no son el sustituto de un sistema efectivo de compensación. Se debe señalar que aunque esta provisión de compensación es extremadamente importante, el conocimiento del daño causado a los civiles y a sus propiedades por aquellos directamente responsables, además de una explicación y una disculpa, es crítico para la dignidad y la recuperación psicológica de aquellos afectados y puede conducir al alivio del dolor y de la ira.
- Asegurar una mayor alineación y consistencia entre los mecanismos de compensación existentes, crear un programa integral de capacitación para todos los oficiales pertinentes

que incluya a especialistas civiles externos y que ofrezca orientación sobre mejores prácticas con respecto a la provisión de compensación y pagos ex gratia.

4 Equipo Provincial de Reconstrucción

Una proporción significativa de ayuda internacional en el sur y sureste del país se da a través del Equipo Provincial de Reconstrucción, PRT (conocido así en sus siglas en inglés), de los que hay 26 liderados por 14 estados distintos (Estados Unidos lidera 12 de ellos). El mandato del PRT es claro: “asistir a la República Islámica de Afganistán a extender su autoridad para poder facilitar el desarrollo de un ambiente estable y seguro en las áreas concretas en las que operan y permitir la Reforma del Sector Seguridad y los esfuerzos de seguridad”.¹⁹ El Manual del PRT también establece que cada uno de los PRT es una “estructura provisional”, que cuando cumpla su misión deben ser desmanteladas.

A pesar de su mandato específico de seguridad y estabilización, el PRT ha realizado amplias actividades en el sector del desarrollo, bien a través de unidades militares (conocidas como CIMIC- Cooperación Cívico Militar) o a través de agencias de donantes, que normalmente se justifica sobre la base de la debilidad del gobierno local o la falta de acceso para Naciones Unidas o las ONG.

Hay indicios de que las actividades de asistencia de algunos PRT aumentarán. La embajada de Estados Unidos en Afganistán ha propuesto el establecimiento de cuatro nuevos PRT y la creación de 215 nuevos puestos civiles.²⁰

El PRT se ha implicado en proyectos importantes de infraestructura, además de dar apoyo *in extremis* a la provisión de asistencia durante las emergencias. A pesar de ello, hay seis principales objeciones al establecimiento de nuevos PRT, y especialmente, a la expansión propuesta de las actividades relacionadas con la asistencia del PRT.

1 Herramienta errónea para cumplir con los objetivos

De la misma manera que no se espera que las ONG tomen el liderazgo en el sector de seguridad, no se debería presumir o esperar que las instituciones militares tomen un rol de liderazgo en el desarrollo local o en la gobernabilidad. Mientras que muchos proyectos son ejecutados con éxito, la falta de personal con la experiencia técnica apropiada y el uso frecuente de contratistas no cualificados, especialmente en el sur, ha significado la creación de costosos proyectos de baja calidad. Un número de factores, incluyendo la presión política y los breves despliegues, han dado como resultado un gran número de proyectos a pequeña escala de “rápido impacto” que no dan respuesta a las causas subyacentes de la pobreza y normalmente no son los proyectos que más se necesitan. De acuerdo con una encuesta realizada a los miembros del PRT llevada a cabo por el Comité de Servicio Armado de Estados Unidos, “la falta de planificación supone que el PRT realice proyectos a corto plazo (donde el éxito es medido por el dinero gastado o la satisfacción del gobernador local) sin considerar implicaciones más estratégicas o construcción de capacidades”.²¹

Realizar tareas de reconstrucción sin la capacidad de ofrecer cambios integrales y sostenibles tiene el riesgo de aumentar las expectativas de la sociedad afgana, expectativas que los soldados no podrán cumplir.²² Cuando se den las condiciones necesarias que permitan a los actores de desarrollo especializados operar, los militares no deben participar en actividades humanitarias o de desarrollo.

De todas formas, las funciones de liderar y coordinar el trabajo internacional a nivel provincial deben ser realizadas por Naciones Unidas. Tal y como señala la Resolución del Consejo de Seguridad de UN 1806 (2008), el rol de la Misión de Asistencia de NU en Afganistán (UNAMA en sus siglas en inglés) es “liderar los esfuerzos internacionales civiles” en Afganistán incluyendo “mejorar la gobernabilidad, el estado de derecho y combatir la corrupción, especialmente a nivel subnacional, y promover las iniciativas de desarrollo a nivel local con el objetivo de traer los beneficios de la paz y ofrecer los servicios oportunos y de manera sostenible”.

En áreas que son comparativamente seguras, el trabajo de desarrollo puede ser realizado por actores civiles, tal y como lo demuestra el Programa de Solidaridad Nacional (NSP en sus siglas en inglés) que fue establecido por el gobierno afgano en 2003. A través del NSP se han elegido Consejos de Desarrollo Comunitario (CDC en sus siglas en inglés) en más de 2.200 pueblos, alrededor del 70% de las comunidades en el país, que han tenido un rol de liderazgo en la determinación y control de los proyectos a nivel comunitario. Las ONG dan apoyo a las NSP y ayudan a las comunidades a planificar e implementar proyectos de desarrollo local, rehabilitación e infraestructura a pequeña escala.

2 Falta de apropiación local

Lograr un desarrollo sostenible y efectivo depende de la apropiación local, de un compromiso y de una participación activa, a la vez que de la construcción de capacidades de medio a largo plazo de la población y de las instituciones afganas. Dadas las particulares normas sociales y culturales de Afganistán, la desconfianza hacia las fuerzas internacionales y la expansión del nacionalismo islámico insurgente, las fuerzas internacionales no son capaces de que las comunidades las consideran parte del contexto (falta de apropiación) por lo que no pueden promover de forma exitosa el desarrollo, especialmente en el sur y sureste del país. Las comunidades muchas veces perciben que los proyectos de los PRT tienen “ataduras” y que se verán obligadas a facilitar información o cooperar con ellos a cambio de asistencia.²³ Teniendo en cuenta estos factores, y la percepción afgana de los PRT, aumentar la presencia civil en los PRT marcará poca, si alguna, diferencia en el objetivo de alcanzar la apropiación local.

Además, en algunas ocasiones, la asociación de proyectos con los militares ha atraído al final ataques de militantes y ha exacerbado la situación de inseguridad. Hay indicios, por ejemplo, que la participación militar en el sector de la educación aumenta el riesgo de que las escuelas sean atacadas. Por otra parte, un nivel elevado de apropiación local puede mantener los esfuerzos comunitarios para proteger proyectos de desarrollo y desalentar la interferencia militar.

3 Desviación de fondos destinados al desarrollo y a la construcción de instituciones

Los PRT han absorbido un volumen significativo de recursos internacionales que podrían haber sido empleados en fortalecer el proceso de desarrollo civil e institucional afgano. Por ello, han dificultado indirectamente la emergencia de un gobierno afgano eficiente, una sociedad civil y unas instituciones comunitarias capaces de promover el desarrollo a largo plazo.²⁴

El Programa de Respuesta de Emergencia de Estados Unidos (CERP en sus siglas en inglés) para el 2008 fue casi de dos mil millones de dólares,²⁵ cifra que excede la suma total del gasto en salud y educación del gobierno afgano. Hay informes que indican que los fondos del CERP serán aún mayores en 2009. (Esta suma se añade a los costes de operación del PRT, que son ya de por sí elevados, y a los costes sustanciales de proveer tropas de protección a los proyectos del PRT).²⁶

Como ejemplo específico, un destacamento de las FMI para el centro del país ha declarado recientemente que su presupuesto para proyectos de asistencia en la provincia de Logar es de \$60-\$100 millones sólo para 2009, aunque el presupuesto total para los proyectos de NSP en esta provincia desde 2003 es sólo de \$17.6 millones para cerca de 500 comunidades, que incluyen a más de 80.000 familias.²⁷

Aunque muchos PRT han aliviado hasta cierto punto las necesidades inmediatas y han contribuido a la reconstrucción, también, paradójicamente, han ralentizado el proceso de construcción de instituciones, que en último caso prolonga la presencia militar. Asumiendo algunas de las responsabilidades que el gobierno debería estar cumpliendo, los PRT han debilitado en cierta medida la rendición de cuentas del gobierno a la población afgana.

4 Impedimentos a la coherencia y consistencia a largo plazo

Los PRT varían de forma considerable en términos de su nivel de financiación, su enfoque de asistencia y los medios puestos para ello, sus objetivos y priorización, y en general su impacto y efectividad.

Un análisis Interagencia de Estados Unidos del 2006 señaló al respecto que había una confusión motivada por la falta de claridad en los roles y competencias,²⁸ del que se han hecho eco los estudios académicos.²⁹ En este mismo sentido, un informe de Instituto de Paz de Estados Unidos señaló “una proliferación de los modelos nacionales y un enfoque *ad hoc* a la seguridad y al desarrollo” y que “los proyectos de reconstrucción sufrían de una falta de coordinación y control”.³⁰

Si bien es verdad que un grado de variabilidad es inevitable, y deseable, el enfoque actual impide la creación de un marco nacional coherente y unificado de desarrollo. Además, hay una latente contradicción en las propuestas para expandir una serie de instituciones que constituyen una parte sustancial de la arquitectura de la asistencia y son además intrínsecamente insostenibles. El hecho de que los PRT deberán ser inevitablemente reducidos de escala puede llevar a una transición y a un ajuste considerable; y hay un riesgo de que cuantas más responsabilidades asuma el PRT, más allá de la seguridad, más difícil serán desmantelarlas en el futuro.

A nivel nacional, el sistema del PRT ha contribuido a que un volumen desproporcionado de ayuda se destine a las áreas más inseguras, que en algunas ocasiones han recibido más de tres o cuatro veces ayuda per capita que otras provincias. En términos del gasto total de los donantes y del gobierno afgano en 2007-2008, las provincias del sur tales como Nimroz, Helmand, Zabul y Uruzgan, recibieron más de \$200 per capita, mientras que otras provincias, como Sari Pul y Takhar, recibieron menos de un tercio de esta cantidad.³¹ Aunque esto es hasta cierto punto comprensible dados los elevados costes de los programas en el sur, la escala de las disparidades ha creado unos vacíos de desarrollo y un resentimiento público que, paradójicamente, ha contribuido al aumento de la inseguridad.

5 La militarización de la ayuda

El papel principal del PRT en el proceso de reconstrucción ha reforzado el enfoque del asistencialismo que, tal y como se ha indicado previamente, va en contra de los principios aceptados del desarrollo. El objetivo declarado del PRT estadounidense, tal y como se justificó al Congreso, es “capitalizar los éxitos militares y minar el reclutamiento de los insurgentes fortaleciendo los vínculos entre ciudadanía y estado”.³² Este enfoque concibe la asistencia en

base a prioridades militares, mientras que una asistencia enfocada hacia el desarrollo se ofrece de manera imparcial y trata de dar soluciones a los más pobres y vulnerables. La ayuda militarizada no sólo está en contradicción con el buen desarrollo pero, dado que normalmente no es ni sostenible ni efectiva, es altamente improbable que alcance sus objetivos de seguridad- y esto es especialmente claro en el contexto social, cultural e histórico de Afganistán.

Independientemente, la militarización de la ayuda ha llevado que se hagan demandas contractuales a las ONG para que se vinculen a la “limpieza post conflicto”, en oposición a los principios humanitarios. Por lo que organizaciones de desarrollo expertas, que tienen muchos años de experiencia en el país, han sido forzadas a abstenerse en la participación de importantes proyectos de desarrollo de ciertos donantes internacionales, tales como USAID.

6 Impacto negativo sobre la seguridad y el acceso de las ONG

A nivel mundial ha habido una creciente oleada de violencia hacia los trabajadores humanitarios, lo que está causado por múltiples razones, aunque un factor importante es la participación militar en actividades de asistencia.³³ En Afganistán, esta participación es extensa, cubre numerosos campos y ha difuminado la separación entre militares y actores humanitarios. Esto ha afectado negativamente a la seguridad de las ONG, ha puesto en peligro la vida de los trabajadores de las ONG y ha limitado su capacidad para operar.

Las ONG son objeto de amenazas y ataques directos de forma exponencial. En 2008, 31 trabajadores de ONG fueron asesinados, el doble que en 2007.³⁴ Esto ha disminuido de forma considerable el espacio humanitario, por lo que actualmente grandes áreas del país son inaccesibles para los actores humanitarios, privando a muchas comunidades de asistencia.

Las ONG reciben advertencias regulares que cualquier asociación con las fuerzas militares les convertirá en objetivo militar. En muchas áreas, las oficinas de las ONG y su personal han sido inspeccionados buscando vínculos con los militares y amenazados con serias consecuencias si esos vínculos son finalmente establecidos. Además, proyectos de las ONG han sido forzados a ser cerrados por las visitas de los PRT o agencias de donantes con escoltas fuertemente armados. Tras esas visitas, las comunidades han informado a las ONG que ya no pueden garantizar la seguridad del personal del proyecto.³⁵

Recomendaciones

Por las razones señaladas anteriormente no creemos que la participación de los PRT en actividades de desarrollo sea efectiva o sostenible y nos oponemos a la expansión de dichas actividades o al establecimiento de nuevos PRT. Se recomienda:

- Reconocer que al menos en el corto plazo los PRT que continúen llevando a cabo actividades en el sector del desarrollo, traten de mejorar la calidad, impacto y relevancia de su asistencia, asegurar que está alineada con las prioridades oficiales nacionales o locales; dar información completa sobre sus actividades al gobierno afgano; y tener mayor consistencia y coherencia a nivel nacional. Tal y como recomendó la Oficina de Rendición de Cuentas de Estados Unidos, los PRT deben estar también sujetos a mayores niveles de revisión y control, que hasta la fecha han sido claramente insuficientes.³⁶
- El ISAF y todos los estados que lideran un PRT deben desarrollar una estrategia de transición de medio a largo plazo y un plan de implementación que establezca las condiciones y las modalidades de un cambio secuencial de las actividades del PRT, desde

la asistencia hasta el cumplimiento del mandato del PRT, para facilitar el desarrollo de un ambiente seguro. Al mismo tiempo, cuando sea posible los donantes deben progresivamente reorientar una proporción mayor de la financiación del PRT a instituciones de desarrollo civil y a los procesos a nivel nacional, provincial y comunitario.

- Como parte de la estrategia de transición, los PRT deben gradualmente reducir la escala de sus actividades de asistencia, UNAMA correspondientemente debe aumentar sus capacidades provinciales, tanto sus recursos humanos como logísticos, para poder tener un rol mayor en la coordinación, apoyo y aumento del esfuerzo internacional a nivel local. De manera paralela, se deben tomar medidas para asegurar que las responsabilidades provinciales del gobierno afgano tienen una expansión secuenciada y coordinada.
- Los donantes y el gobierno afgano deben llevar a cabo un análisis integral a nivel nacional de la configuración geográfica de la asistencia, incluyendo los fondos canalizados a través de los PRT, y a partir de ahí tratar de minimizar las disparidades y asegurar que los niveles de asistencia corresponden a las necesidades.

5 Coordinación cívico militar

Las agencias humanitarias confían en su aceptación local para asegurar su seguridad, por lo que es crítico que su identidad percibida sea independiente e imparcial. La guía internacional de coordinación cívico militar se ha creado para proteger el estatus de las agencias humanitarias y en 2008 se creó una Guía para la Interacción de los actores civiles y militares en Afganistán, que fue aprobado por el Comandante de ISAF, ACBAR³⁷ y NU (la Guía Cívico Militar). Crucialmente, la Guía señalaba que: “Mantener una distinción clara entre el rol y la función de los actores humanitarios de los militares es un factor determinante para crear un ambiente en el que se pueda operar y en la que las organizaciones humanitarias puedan llevar a cabo sus responsabilidades de forma efectiva y con seguridad”.

En los últimos años en Afganistán ha habido una difuminación de esta distinción que se atribuye a un número de factores; la conducta de algunas ONG, aquellas que utilizan de forma excesiva medidas de seguridad o quienes trabajan directamente con fuerzas militares. Pero también se atribuye, en un buen número de ocasiones, a la conducta de las FMI. Además de la implicación de los PRT en actividades de asistencia, un factor importante ha sido la participación de las FMI en actividades humanitarias con el objetivo de proteger a sus tropas, en contradicción con la Guía de asistencia internacional y afgana: la asistencia humanitaria debe ser ofrecida de acuerdo con los principios humanitarios de imparcialidad y neutralidad y la intervención de fuerzas militares sólo puede estar justificada cuando haya una necesidad crítica, definida así por los actores civiles, sin que exista la posibilidad de otra alternativa que no sea la civil.

Otro ejemplo notorio de las fuerzas militares actuando de forma contraria a la Guía Cívico Militar es el uso de ciertos contingentes, supuestamente incluyendo a Estados Unidos, Francia y España,³⁸ de vehículos blancos sin señalización por parte del personal militar, normalmente empleados por las organizaciones humanitarias. Esto no sólo viola la sección 6 de la Guía sino también el derecho internacional humanitario, que demanda que en un conflicto todos los combatientes se distingan de los civiles.

Se debe enfatizar que *nada* puede justificar los ataques de militares a los civiles o a las organizaciones civiles, prohibidas bajo el derecho internacional humanitario, pero la difuminación de la distinción cívico militar ha provocado que los ataques sean más probables. Si no se ponen en marcha esfuerzos para preservar la distinción cívico militar en Afganistán, la capacidad operacional de los expertos humanitarios y las agencias de desarrollo pueden reducirse aún más con potenciales serias consecuencias por la población civil afgana.

El enfoque integrado que está siendo la punta de lanza de la UNAMA y la ISAF, tiene aparentemente la intención de integrar actividades de desarrollo y estabilización de un número de actores locales. A pesar de ello, no existe claridad sobre cómo se va a aplicar el enfoque integrado en la práctica y cual va a ser el rol de ciertos actores, especialmente de las ONG. Ha habido una implicación limitada de las ONG en este proceso y el enfoque puede tener riesgos para su independencia. Los políticos no deben confundir integración con coordinación cívico militar con fines humanitarios: la percepción de las ONG implicadas en las actividades de la contrainsurgencia puede poner seriamente en peligro la seguridad del personal y en último término amenazar las actividades de asistencia.

Además, la Guía fue acordada provisionalmente por el Grupo de Trabajo Cívico Militar de Afganistán en agosto 2007 y en ese punto Naciones Unidas acordó desarrollar e implementar una capacitación integral para todos los actores relevantes (tal y como está definido en la sección 14 de la Guía). Con el apoyo de las ONG, la nueva Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios ha desarrollado un manual de capacitación de la Guía, a pesar de ello, es profundamente lamentable que durante más de un año la ONU haya hecho tan pocos avances para cumplir con esta importante responsabilidad.

Recomendaciones

- Todos los estados que contribuyen con tropas, en conjunción con ISAF y Naciones Unidas, deben asegurarse que todos los soldados están capacitados y familiarizados con la Guía Cívico Militar para Afganistán antes de su despliegue en Afganistán y se adhieren a ella consecuentemente.
- Naciones Unidas debe cuanto antes cumplir con su compromiso para implementar un programa completo y efectivo para capacitar y sensibilizar a todos los actores sobre la Guía, la aplicación de la Carta Humanitaria de Esfera y los Mínimos Estándares en la Respuesta de Desastres.
- El sistema para monitorear las violaciones a la Guía, puesto en marcha por la Oficina de Asuntos Humanitarios de la ONU, debe ser ampliado. Se debe establecer con urgencia un mecanismo efectivo que reporte y ponga en marcha medidas correctivas. El Grupo de Trabajo Cívico Militar de Afganistán debe desarrollar un mecanismo para monitorear e informar sobre las violaciones a la Guía y controlar que se toman acciones frente a ello.
- ISAF y los estados que contribuyen con tropas deben asegurar que cualquier violación de la Guía se le de una respuesta tan rápida como sea posible. El primer paso inmediato, sin excepción, debe ser que todos los vehículos utilizados por las FMI tengan una insignia (temporal si fuera necesario) que las identifique como uso militar.
- Naciones Unidas e ISAF deben seguir consultando con las ONG sobre la supuesta aplicación, el objetivo y las implicaciones políticas del “enfoque integrado” que se deben separar de los mecanismos de coordinación cívico militar con fines humanitarios.

- La elaboración e implementación de una estrategia de transición del PRT, tal y como se ha definido más arriba, es también un paso esencial hacia la preservación de la distinción cívico militar.

6 Empoderamiento y defensa comunitaria y tribal

Actualmente hay dos iniciativas en esta esfera que son motivo de preocupación; el Programa de Integración Social Afgano (ASOP en sus siglas en ingles) y la Fuerza de Protección Pública Afgana (APFF en sus siglas en ingles).

1 El Programa de Integración Social Afgano

Este programa *político* de integración implica la creación de consejos de distrito que tienen el objetivo de fortalecer la comunicación con el gobierno afgano, además de dar información sobre las actividades de los insurgentes. El método de nombramientos del consejo puede variar, pero parece que en último caso son apoyados por el Gobierno Provincial y (a nivel nacional) el Consejo Independiente del Gobierno Local (IDLG en sus siglas en ingles) y los miembros del consejo recibirán una remuneración equivalente o mayor al salario de un funcionario afgano. A pesar de haber sido criticado por un amplio número de expertos afganos,³⁹ el programa ha sido apoyado por la Junta de Coordinación y Monitoreo⁴⁰ y varios donantes tienen la intención de poner en marcha el programa: Estados Unidos en Helmand, Canadá en Kandahar y posiblemente otros en diversas zonas. Tal y como está concebido, el programa tiene un elevado riesgo de no poder ofrecer resultados políticos o de seguridad positivos o incluso exacerbar las condiciones locales, por las siguientes razones;

Legitimidad

La falta de legitimidad del consejo puede minar su efectividad. Hay una contradicción inherente en el gobierno mismo creando consejos que tienen la intención de representar a las comunidades. Parece que algunos donantes, tales como el Reino Unido, son conscientes de esta preocupación permitiendo a la población local determinar a los miembros del consejo. A pesar de ello, el hecho de que los miembros del consejo sean pagados por el gobierno por pocas funciones formales, constata la percepción de que los consejos son una extensión del gobierno, más que un órgano realmente representativo.

Esto también abre la puerta a la corrupción política precisamente en un momento de mucha relevancia para los políticos ya que las elecciones presidenciales, provinciales, parlamentarias y distritales están programados para este año y el siguiente. De hecho, hay indicios que los oficiales tratarán de utilizar los consejos ASOP para predeterminar los resultados de las elecciones distritales del próximo año. A pesar de ello, lo que la mayoría de afganos quiere ver es menos, y no más, corrupción política.

La legitimidad de los consejos estará aún más minada por el hecho de tener las responsabilidades de una agencia de seguridad gubernamental, concretamente: “Monitorear la seguridad y las actividades anti comunitarias en un distrito y ofrecer información rápida y válida en las actividades antisociales del gobierno”.

Eficacia

Aunque el IDLG y NU tienen la intención de vetar a los miembros del consejo del ASOP hay un riesgo de que el Programa empodere a aquellos que no son de confianza o representativos, lo que puede debilitar más que fortalecer los vínculos del gobierno con la comunidad. Además, si se enfrentan a las amenazas de los grupos militares pueden ser subvertidos, y por tanto minar la seguridad de los objetivos del planeados.

Paradójicamente, la percepción de los consejos como una extensión del gobierno puede en último caso derrumbar uno de los objetivos centrales del Programa: cuando los consejos no puedan lograr alcanzar las expectativas será el gobierno afgano a quien se culpará.

Seguridad civil

De media cada cuatro días tres personas son ejecutadas por los militantes por estar asociados al gobierno afgano, a las fuerzas internacionales o a las organizaciones extranjeras.⁴¹ Cuando los grupos militantes se den cuenta de que el objetivo principal de los consejos es fortalecer el apoyo del gobierno e informar de las actividades de los insurgentes, hay un gran riesgo de que ataquen a aquellos implicados.

Los nombramientos pueden ser percibidos como una forma de favorecer a grupos étnicos, tribales u otros, lo que creará una antipatía o ira local; y puede además incrementar las rivalidades o los conflictos existentes. Esto, además, aumentará las oportunidades de que los militantes creen alianzas estratégicas para fortalecer sus influencias. La seguridad local se puede poner en serio peligro si los consejos se perciben como una forma de minar la autoridad de los *comunal* y de los *shuras* y *jirgas* tribales, que en ciertas partes del país tienen un poder e influencia considerables a nivel distrital.

Las ONG son consideradas como las agencias de implementación del ASOP, pero su asociación con estas iniciativas políticas vinculadas con la seguridad minarán su independencia y pondrán al personal de las ONG en riesgo.

Sostenibilidad

Dado el significativo coste total del programa, que correrá a cuenta de los donantes, es difícil ver como los programas pueden ser posiblemente sostenibles. Es fácil abrir los grifos, pero cerrarlos de nuevo puede generar resentimiento y puede contribuir a la inestabilidad. Por otra parte, si el programa sólo es vigente hasta las elecciones distritales (tal y como está concebido actualmente), entonces se debe valorar el coste de otra nueva iniciativa política de corto plazo. Más que estar invirtiendo en un dudoso parche, los donantes extranjeros y el gobierno afgano deben centrarse en asegurar que haya **unas elecciones bien llevadas** en los consejos de los pueblos y de los distritos, tal y como lo dicta el artículo 140 de la Constitución afgana.

Consistencia con las instituciones estatales

El rol legal y la autoridad de los consejos del ASOP y su relación con otras numerosas instituciones a nivel local, no es nada clara. Hay un peligro obvio de duplicación, ofuscación y solapamiento de responsabilidades y actividades que pueden minar aún más los esfuerzos vitales para aumentar la efectividad y la rendición de cuentas de las instituciones subnacionales existentes. Especialmente, el IDLG parece que ha planificado y desarrollado el ASOP sin

suficientes consultas con otros ministerios relevantes, tales como el Ministerio de Rehabilitación Rural y el de Desarrollo. Por lo tanto, hay incertidumbre sobre la relación entre los nuevos consejos del ASOP y otras instituciones a nivel distrital, tales como las Asambleas de Desarrollo Distrital 308 establecidas bajo el Programa de Desarrollo Nacional por Áreas.

2 La Fuerza de Protección Pública Afgana

Los grupos armados no estatales en Afganistán han sido empoderados durante tres décadas de conflicto y desorden por su asociación con individuos poderosos, comunidades o tribus y están presentes en muchas zonas del país. Desde el 2003, un número significativo de milicias y sus miembros han sido desarmados o traídos al aparato formal de seguridad del estado, bien a través del largo y costoso proceso (US\$150 millones) de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) o la Disolución de los Grupos Armados Ilegales (DIAG en sus siglas en inglés).

La iniciativa DDR fue parcialmente exitosa gracias al desarme de 60.000 combatientes y la recolección de 35.000 armas ligeras y medianas, aunque hubo un importante nivel de corrupción y las medidas de reintegración no fueron muy efectivas. Con respecto al DIAG, a pesar del compromiso Compact de Afganistán que señalaba que “todos los grupos armados serán disueltos a finales de 2007”, la falta de voluntad política afgana e internacional ha dado como resultado un progreso escaso. Aunque se han recolectado 42.000 armas, menos de 400 grupos armados ilegales han sido disueltos y aún pueden haber más de 3.000 grupos en todo el país.⁴² Desde que terminó el DDR en 2005 ha habido un aumento notable de las milicias progubernamentales, algunas de las cuales han sido contratados por los PRT.

El APF es un programa piloto que ha sido implementado por el Ministerio Interior afgano y los militares estadounidenses en la provincia Wardak e incluye la creación de una fuerza local seleccionada por los consejos distritales del ASOP, quien debería proteger a comunidades clave y a los bienes del gobierno. Esta fuerza, que es capacitada durante menos de un mes, no tendrá poder para arrestar, pero se les dotará con pistolas y vehículos. En último término deberán reportar al jefe de distrito policial y sus salarios serán pagados por el Ministerio de Interior.

Las ONG firmantes de este informe tienen serias preocupaciones sobre esta iniciativa, que puede ser replicada en otras partes del país, por las razones siguientes.

Potencial abuso del poder

El profesionalismo y la disciplina de las fuerzas son altamente cuestionables dada su escasa capacitación. Sin un sistema de comando y control bien desarrollado hay un gran peligro de que las milicias abusen de su poder a través de la extorsión y la violación de los derechos humanos. Pero desarrollar un sistema efectivo de monitoreo y supervisión es difícil, consume tiempo y es costoso, lo que contrarresta las supuestas ventajas de dicha iniciativa. Dada la prevalencia de abusos contra los civiles de la Policía Nacional Afgana (ANP en sus siglas en inglés) es difícil creer que el APPF no será más difícil de controlar.⁴³

Los políticos no deben pasar por alto las lecciones de la fallida Policía Nacional Auxiliar Afgana (ANAP en sus siglas en inglés) que tiene una gran similitud con el ANP. Este programa se dismanteló en 2008 debido a una falta de control y supervisión, falta de profesionalidad e imparcialidad. En algunas ocasiones las fuerzas de ANAP estaban contribuyendo a la inseguridad local. Aproximadamente 3.000 aprendices de ANAP desaparecieron tras la primera capacitación, cuando ya habían sido dotados con armas y vehículos, y otros 3.000 ex ANAP nunca han sido desarmados.⁴⁴

La experiencia internacional del grupo de defensa civil, tal y como las Unidades de Autodefensa de Colombia (AUC) o los Patrullas de Defensa Civil en Guatemala (PAC), indica que cualquier ganancia política a corto plazo de las iniciativas de las comunidades de defensa normalmente es menor que la probabilidad de que violen los derechos humanos. La AUC ha estado vinculada a enormes abusos de derechos humanos, cometiendo cientos de atrocidades a los civiles colombianos, y fue designada por la UE y EE.UU. como una organización terrorista. La PAC en Guatemala también operaba más allá del control del gobierno, cometiendo abusos importantes de los derechos humanos y fomentando la desconfianza y la división de la comunidad.⁴⁵

Potencial para agravar la seguridad local

Con mayores esfuerzos puede ser posible ejercitar algún control sobre las fuerzas locales en las primeras fases del programa pero tienen el potencial de desarrollarlo de forma negativa. En áreas donde las tribus o las comunidades tienen un débil liderazgo, hay un riesgo de infiltración, explotación o cooptación de los militantes, señores de la guerra o grupos criminales, y puede conllevar a mayores niveles de crimen. De la misma manera, legitimar a las milicias existentes [puede darles encubrirles/ provide them with the cloak](#) de la autoridad por conducir actividades para fomentar sus propios objetivos o intereses, que pueden incluir corrupción, criminalidad (por ejemplo la producción y el tráfico de narcóticos) o tomar ventaja en los conflictos o rivalidad locales, tribales o étnicos.

La iniciativa APPF ha sido relacionada con el programa “Sunni Awakening” de Irak, pero el contexto étnico, social y tribal de Afganistán es bien distinto del que existe en ese país. Los partidarios de la comunidad de defensa señalan a los existentes *arbakai* (comunidades de milicias) de la región de Loya Paktia del este de Afganistán, pero estas fuerzas están estrechamente vinculadas con la tribu *shuras* (consejos locales), y por tanto hasta cierto punto cuentan con una legitimidad y una rendición de cuentas inherente.

Aunque la estructura tribal está bien establecida en algunas partes de Afganistán, en muchos casos han sido dañadas, distorsionadas o incluso destruidas durante casi tres décadas de conflicto y desorden, y las dinámicas sociales, étnicas y de poder son complejas. En Afganistán hay muchos y varios modelos de poder e influencia, incluyendo a un número elevado de actores, además de continuos e interconectados feudos y tensiones. Por lo tanto, los pasos que se den para empoderar a ciertas tribus, comunidades o quienes tengan el poder puede exacerbar la ya frágil situación de seguridad.

El revés del proceso de desarme y los peligros del caudillismo

Los años que siguieron a la intervención militar, en el 2001, Estados Unidos apoyó a importantes figuras quienes controlaban a importantes milicias. A pesar de ello, sabiendo que esto era inconsistente con sus esfuerzos para alcanzar el estado de derecho y construir unas fuerzas de seguridad estatales efectivas, los procesos de DDR y DIAG se iniciaron. Si se replicase a nivel nacional, el programa APPF tiene el riesgo de revertir las limitadas ganancias conseguidas por el DDR y el DIAG, y crear un efecto secundario no intencionado provocando que los señores de la guerra, a las tribus o a otros grupos refuercen su fuerza militar. Afganistán cuenta ya con una de las mayores concentraciones de armas en el mundo, lo que puede alimentar el rearme y llevar a una mayor proliferación de armas con el consecuente riesgo de minar, más que fortalecer, la seguridad local. Existe también el peligro de que las armas ofrecidas como parte del APPF puedan en último caso ser empleadas por los grupos militantes; se estima que más del 50% de las

armas obtenidas por los insurgentes se proporcionan dentro del país, lo que en parte es por culpa de un control y gestión inadecuado del gobierno.⁴⁶

Consistencia con las instituciones del estado existentes

Como con el ASOP, hay una falta de claridad sobre los poderes exactos del APPF y su relación con el ANP. Es difícil ver como la creación de milicias locales es consistente con los esfuerzos para construir unas fuerzas nacionales de seguridad afganas responsables y efectivas.

Recomendaciones

Dado el aumento de los serios problemas señalados anteriormente, se recomienda que el ASOP se suspenda y sea sujeto a revisión, y que la iniciativa APPF sea discontinuada suspendida. Esto también es necesario por la probabilidad de que estos programas distraigan a los políticos nacionales e internacionales de las reformas del gobierno local y de la seguridad que tan urgentemente se necesitan. Especialmente, se cree que la comunidad internacional y el gobierno afgano deben (en breve):

- Intensificar y acelerar las **reformas públicas de la administración**, especialmente a nivel local, centrándose en; el traspaso de oficiales incompetentes y manifiestamente corruptos; el logro de mayores niveles de transparencia; la mejora del escrutinio y el control financiero; la clarificación de los poderes y responsabilidades institucionales; y perfilar los procesos y procedimientos. Una acción concertada para eliminar la corrupción del gobierno, que es cada vez más prevalente, es más probable que cumpla con las expectativas de los afganos que la creación de más instituciones de cuestionable legitimidad y efectividad.
- Redoblar los esfuerzos para mejorar la capacidad, la rendición de cuentas y la efectividad de los **ministros de los departamentos provinciales**, tales como los de agricultura, irrigación y ganadería. Muchos departamentos provinciales tienen capacidades e impacto limitados, con recursos humanos y financieros inadecuados. Hay una urgente necesidad de apoyo internacional para transformar las capacidades de departamentos clave, *a nivel local*, para que puedan traer cambios visibles y positivos en sectores de importancia central a los medios de vida de los afganos. Esto lograría promover la cohesión social y la estabilidad muchos más que lo que se conseguiría con la integración política.
- Dar más recursos políticos, financieros y técnicos para el desarrollo de una **fuerza política nacional afgana** profesional, capaz y operacionalmente autónoma- que hasta ahora ha sido vista como corrupta e inefectiva:
 1. Establecer unos mecanismos internos y externos efectivos para el control y la rendición de cuentas del ANP, incluyendo la revisión parlamentaria y civil tanto a nivel nacional como local.
 2. Asegurar una implementación rigurosa y transparente de la política de pagos y de la reforma de rangos y el veto a los nombramientos senior, combinado con pasos para asegurar un nivel apropiado en el balance étnico y un mayor número de mujeres en el servicio.
 3. Apoyar, expandir y aumentar el desarrollo y la capacitación profesional, incluyendo un aumento del número de policías instructores y asesores internacionales, de los que actualmente hay un déficit del 60%, alrededor de 2.200 puestos.⁴⁷
 4. Desarrollar una estrategia internacional coherente, que actualmente falta, que pueda movilizar suficientes recursos y apoyar en el largo plazo, incluyendo la reforma y el

fortalecimiento de la Misión Policial de la UE en Afganistán que actualmente es claramente inadecuada (especialmente a la luz del rol de la UE como aliado clave en la reforma policial), además de expandir el apoyo limitado que ofrece NU a la reforma policial.⁴⁸

5. Controlar que la reforma policial está ligada a una reforma paralela de los ministerios de Interior y Justicia, que tiene importantes déficits de capacidades, para asegurar que el ANP opera dentro de un sistema de justicia coordinado y que funciona.
 6. Abstenerse de desplegar el ANP para la lucha armada o la ofensiva contrainsurgente y asegurar que el foco del ANP es el cumplimiento de la ley y la protección de las comunidades. La militarización de la policía, que es hasta cierto punto atribuible a la dominación militar de Estados Unidos sobre los esfuerzos de capacitación policial, ha puesto a la policía en primera línea frente a los insurgentes (los ratios de muerte del ANP son tres veces mayor que para la Armada Nacional Afgana, con más de 900 policías muertos y 1.500 heridos sólo durante el 2008).⁴⁹
 7. Acompañar estas medidas con esfuerzos concertados para revitalizar y fortalecer el proceso de DIAG, que requiere mayores recursos y apoyo policial.
- Desarrollar y financiar una estrategia nacional para la construcción **de la paz a nivel comunitario y local** y resolución de conflictos.⁵⁰ Algunos los análisis del ASOP apuntan cuestiones importantes, especialmente aquella que identifica las consecuencias adversas de un enfoque de arriba abajo y centralizado en una sociedad especialmente local. Tal y como indica la investigación de campo, la inseguridad en Afganistán tiene normalmente causas y consecuencias locales, a pesar de ello las instituciones con autoridad en materia de gobernabilidad local y justicia- los comunal y tribus *shuras* y *jirgas* – han sido extensamente olvidados del proceso de construcción de la paz. Desarrollar una estrategia efectiva, liderada por la sociedad civil, para construir su capacidad para gestionar los asuntos locales, resolver conflictos y promover la paz a nivel local, además de fortalecer y clarificar los vínculos con las instituciones formales del estado, puede jugar un papel importante para detener la extensión de la inseguridad y alcanzar un mayor nivel de protección de civiles.

7 Una estrategia integral

En los tres cuatro años que siguieron a la intervención internacional de Afganistán en 2001, los objetivos de construcción del estado fueron secundarios en términos de atención política y recursos internacionales gracias en parte a la enorme concentración militar de Estados Unidos en su persecución a los islamistas extremistas. La consecuente falta de éxito para desarrollar un gobierno afgano funcional y efectivo, y en promover el desarrollo, especialmente en las zonas rurales, ha contribuido, sin duda, al deterioro de las condiciones de seguridad.

Ahora hay un amplio acuerdo entre los políticos que las soluciones militares por si solas no pueden traer la paz y la estabilidad a Afganistán. A pesar de ello, hay mucho menos acuerdo sobre que es lo que significa en la práctica- y hasta ahora el foco internacional ha estado en el despliegue de más tropas y muchas otras iniciativas que se están implementando o están bajo consideración tienen una dimensión militar importante, tal y como el programa de comunidades de defensa, la expansión de los PRT y una mayor militarización de la ayuda. En general, el gasto militar total actual de EE.UU. es de \$35 mil millones al año en el país⁵¹, casi \$100 millones de dólares al día, a pesar de ello, el gasto de USAID para el 2008 es de \$1.6 mil millones de dólares,⁵² alrededor de \$4.4 millones al día.

Recomendaciones

Como es evidente del pasado reciente de Afganistán, las soluciones se configuraban de acuerdo con las prioridades militares extranjeras y aunque éstas puedan producir ganancias en la seguridad a corto plazo, hay un riesgo de que fracasen las fundaciones para una paz a largo plazo. Por ello es necesario a una verdadera estrategia integral para la reconstrucción y la estabilización a largo plazo del país.

A pesar de ello, la OTAN y otros actores internacionales deben tener en cuenta cuales son los límites sus de las actividades para que éstas sean apropiadas y legítimas para su implicación. Los militares deberían centrarse en proveer seguridad, mientras que los actores civiles deben determinar e implementar políticas que respondan a un amplio número de retos de reconstrucción, desarrollo y humanitarios a los que se enfrenta ahora el país.

Añadiendo a las recomendaciones que se han señalado en este informe se considera que cualquier nueva estrategia para Afganistán debe apoyar en la mayor medida el desarrollo rural y aumentar la respuesta internacional a la situación humanitaria; cerca de ocho millones de afganos se encuentran actualmente en una situación de inseguridad alimentaria y aproximadamente 55.000 nuevos retornados están viviendo en asentamientos temporales. Los donantes internacionales deben asegurar una mayor financiación para la asistencia humanitaria, el incremento del personal humanitario de Naciones Unidas y una mayor cooperación regional, especialmente con Pakistán e Irán, para poder responder a los retos humanitarios que tienen una dimensión más allá de las fronteras

Entre otras cosas, los donantes deben apoyar nuevas medidas creativas para incrementar la efectividad de la ayuda, incluyendo una transparencia total y el establecimiento de fuertes mecanismos para su coordinación y monitoreo. Se necesitan importantes reformas del gobierno para hacer frente a la corrupción, incluido al nivel más alto, y lograr la rendición de cuentas y la transparencia del gobierno afgano.

Los políticos deben reconocer que el enfoque internacional actual de Afganistán carece de claridad, coherencia y determinación, especialmente en la consecución de objetivos críticos de desarrollo, gobernabilidad y estabilización. Para poder tener éxito, una estrategia integral requiere urgentemente un compromiso internacional sustancial, coordinado y a largo plazo, tanto en términos de recursos como de voluntad política.

Notas

¹ In close collaboration with, and incorporating input from the signatories to this report and a number of other NGOs operating in Afghanistan Ashley Jackson, Especialista en Comunicación e Investigadora para Afganistán de Oxfam, dio un amplio apoyo para la elaboración de este informe.

² USFOR-A se creó en octubre 2008 como una base de mando y control, dirigido por el General McKiernan, para las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán, incluyendo a 20.000 hombres para la Operación Libertad Perdurable.

³ Informe trimestral. ANSO, enero 2009

⁴ La cifra más de 2.100 muertes proviene del Informe Anual sobre Protección de civiles en un conflicto armado 2008, UNAMA, enero 2009; esta puede ser una cifra conservadora porque la ONG afgana Safety Office estima que hubo un total de 2.366 muertes civiles en 2008 – Informe de Datos Trimestrales, ANSO, enero 2009. La diferencia entre la cifra 2.100 muertes civiles y el total incluido en la Tabla 1 de este informe es porque el primero incluye muertes causadas por otro motivos que aquellos especificados en la Tabla. Según NU, en 2007 murieron 1.523 civiles, aunque Human Rights Watch (véase Tabla 1) da una cifra más alta, 1.633. UNAMA establece el aumento entre las muertes entre 2007 y 2008 al 40%, nuestra cifra es menor 30%, ya que hemos utilizado una estimación mayor, sacada de Human Rights Watch, para el total de muertes en 2007. La razón para utilizar la cifra de dicha fuente para el 2006 y 2007 es porque NU no ha calculado, que nosotros sepamos, el número de muertes causadas por ataques aéreos durante esos años.

⁵ Informe Anual sobre Protección de civiles en un conflicto armado 2008, UNAMA, enero 2009.

⁶ Ibid

⁷ Según las cifras de ISAF para 2008, hubo 139 muertes civiles causadas por las fuerzas en servicio en OEF y 97 por las fuerzas de ISAF.

⁸ Entrevista con ISAF, Kabul, octubre 2008. Véase también *Las fuerzas de EE.UU. abandonan el puesto de Wanat en Afganistán tras los ataques de los talibanes*, The London Times, 17 julio 2008. Según las cifras de ISAF para 2008, hubo 139 muertes civiles causadas por las fuerzas en servicio en OEF y 97 por las fuerzas de ISAF

⁹ Las cifras de 2006 y 2007 se han obtenido del informe *Tropas en terreno, Ataques aéreos y Muertes de Civiles en Afganistán*, Human Rights Watch, septiembre 2008 y del *Informe Anual sobre Protección de civiles en un conflicto armado 2008*, UNAMA, enero 2009. Nótese que estas cifras son las más fiables aunque todas las organizaciones de monitoreo aceptan la dificultad para obtener cifras exactas sobre la muerte de civiles dada la situación de seguridad y de acceso limitado.

Causa	2006	2007	2008
Muertes causadas por ataques aéreos	116	321	552
Muertes causadas por fuerzas pro gubernamentales que no sean ataques aéreos	114	308	276
Muertes causadas por insurgents	699	950	1,160

¹⁰ *De la esperanza al miedo, una perspectiva afgana sobre las operaciones de las fuerzas progubernamentales en Afganistán*, Comisión Independiente de Derechos Humanos, diciembre 2008

¹¹ Ibid

¹² Informe Anual sobre Protección de civiles en un conflicto armado 2008, UNAMA, enero 2009

¹³ Ibid

¹⁴ *La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacional*, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 10 marzo 2009

¹⁵ Véase *Hacer frente a la pobreza para acabar con la inseguridad- Percepciones afganas sobre la inseguridad*, Human Rights Research and Advocacy Consortium, marzo 2009.

¹⁶ *De la esperanza al miedo, una perspectiva afgana sobre las operaciones de las fuerzas progubernamentales en Afganistán*, Comisión Independiente de Derechos Humanos, diciembre 2008; y Declaración de Prensa, Philip Alston, Relator Especial de Naciones Unidas, 15 mayo 2008. *Perder a la gente*,

¹⁷ *Los Costes y las Consecuencias el sufrimiento civil en Afganistán*, CIVIC, febrero 2009.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Comité Ejecutivo del PRT, 27 enero 2005. Hay principalmente dos tipos de PRT de actividades de reconstrucción y desarrollo; los proyectos realizados por el equipo militar / CIMIC (Cooperación Cívico-Militar) y aquellos que los llevan a cabo o controlan la agencia nacional de desarrollo Informe al Congreso Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán, 30 enero 2009, p 10.

-
- ²⁰ Informe al Congreso Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán, 30 enero 2009, p 10.
- ²¹ *Agency Stovepipes vs Strategic Agility*, Comisión de Representantes de Servicios Armados de la Casa de EE.UU, Sub-Comité del Control y las Investigaciones, abril 2008, p 72..
- ²² Véase *Hacer frente a la pobreza para acabar con la inseguridad- Percepciones afganas sobre la inseguridad*, Human Rights Research and Advocacy Consortium, marzo 2009
- ²³ *Los corazones de los afganos, las mentes de los afganos, Explorando las percepciones de los afganos sobre las relaciones cívico militares*, British Agencies in Afghanistan Group, 2008.
- ²⁴ *Servicio de Asistencia y Gobernabilidad a nivel sub nacional en Afganistán*, Banco Mundial, julio 2007, p xiv
- ²⁵ Informe trimestral al Congreso de los EE.UU., Inspector General Especial para la Reconstrucción en Afganistán, enero 2009, p. 39.
- ²⁶ Los costes anuales del PRT de EE.UU. (sin incluir coste del personal) excede los \$20 millones; véase *Agency Stovepipes vs Strategic Agility*, Comisión de Representantes de Servicios Armados de la Casa de EE.UU, Sub-Comité del Control y las Investigaciones, abril 2008, p 24
- ²⁷ Información facilitada por el Comité de Rescate Internacional, marzo 2009.
- ²⁸ *Informe para el Congreso Inspector General Especial para la Reconstrucción en Afganistán*, 30 enero 2009, p 50.
- ²⁹ *Equipos de Reconstrucción Provincial y Recomendaciones*, Escuela de Relaciones Públicas e Internacionales de Woodrow Wilson, Universidad de Princeton, enero 2008.
- ³⁰ *La experiencia de EE.UU. con los PRT en Afganistán*, Instituto para la Paz de los EE.UU., Robert Perito, junio 2005.
- ³¹ Estando por debajo- Efectividad de la ayuda en Afganistán, ACBAR, marzo 2009
- ³² *Congressional Budget Justification*, Budget Justification, Fiscal Year 2009, South and Central Asia Regional Overview, p 556.
- ³³ *Sin espacio para el humanitarismo en el enfoque integral*, Cornish and Glad, La Comisión Atlántica de Noruega, 2008
- ³⁴ Cifras de la Oficina de Seguridad de las ONG en Afganistán, enero 2009.
- ³⁵ *Sin espacio para el humanitarismo en el enfoque integral*, Cornish and Glad, La Comisión Atlántica de Noruega, 2008
- ³⁶ *Seguridad, Estabilidad y Reconstrucción en Afganistán; Claves para el control del Congreso*, Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE.UU, mayo 2007, p 22.
- ³⁷ La Coordinadora de ONG para Afganistán
- ³⁸ Información facilitada por las fuentes de NU bajo anonimato.
- ³⁹ Véase por ejemplo *Afganistán: Nueva Administración, Nueva Dirección*, Crisis Group, 13 marzo 2009, p 9.
- ⁴⁰ El JCMB tiene la principal responsabilidad de la coordinación y el control de los esfuerzos internacionales en Afganistán.
- ⁴¹ UNAMA informa que un total de 271 personas fueron ejecutadas por fuerzas anti gubernamentales en 2008. Véase también: *La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacional*, Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 10 marzo 2009.
- ⁴² Información facilitada bajo anonimato por un analista experto en DIAG basado en Afganistán, marzo 2009.
- ⁴³ Declaraciones a la prensa, Philip Alston, Relator Especial de UN, 15 mayo 2008.
- ⁴⁴ *Policía en Afganistán, aún en búsqueda de una estrategia*, Crisis Group, 18 diciembre 2008, p 4.
- ⁴⁵ *Iniciativas Comunitarias de Defensa en Afganistán*, Agencias británicas del Grupo de Afganistán, abril 2008.
- ⁴⁶ Información facilitada bajo anonimato por un analista experto en DIAG basado en Afganistán, marzo 2009.
- ⁴⁷ *Seguridad en Afganistán: volviendo al camino*. Fair y S. Jones, Instituto para la Paz de Estados Unidos, enero 2009, p 1 y 13; y *Policía en Afganistán, Aún en búsqueda de una estrategia*, Crisis Group, 18 diciembre 2008, p 12. Véase también *Afganistán: Nueva Administración, Nueva Dirección*, Crisis Group, 13 marzo 2009, p 11.
- ⁴⁸ Véase *Reformar la Policía en Afganistán*, Crisis Group, 30 agosto 2007.
- ⁴⁹ *Policía en Afganistán, Aún en búsqueda de una estrategia*, Crisis Group, 18 diciembre 2008 p 3. Véase también: *Royal Marine Killed in Afghanistan at end of worst year for British deaths*, The (UK) Guardian, 1 enero 2009.

-
- 49 *Policía en Afganistán, Aún en búsqueda de una estrategia*, Crisis Group, 18 diciembre 2008 p 3. Véase también: *Royal Marine Killed in Afghanistan at end of worst year for British deaths*, The (UK) Guardian, 1 enero 2009.
- 50 See *Community Peacebuilding in Afghanistan – the Case for a National Strategy*, Matt Waldman, Oxfam Internacional, febrero 2008.
- 51 *Informe del Congreso, el coste de Irak, Afganistán y otras operaciones sobre la Guerra Contra el Terror desde 1911*, Servicio del Congreso de Investigación, 14 julio 2008, p19.
- 52 *Perfil del País*, USAID Afganistán, 11 mayo 2008.