

Sin tiempo que perder

Promover la rendición de cuentas en las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas



Miembros de las Fuerzas de Seguridad afganas en Baghlan, parte de Pami 303, fuerzas del Ministerio de Interior bajo el mando del General Daoud Daoud

A medida que se transfieren mayores responsabilidades a las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas, aumenta el riesgo de que, a no ser que se pongan en marcha mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, se produzca una escalada en las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y, en ese caso, serán los civiles afganos los que sufran las consecuencias. Los países que tienen tropas en Afganistán están respondiendo con lentitud a su obligación moral y legal de garantizar que las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas rinden cuentas por sus actos. Y el tiempo para hacerlo se está agotando.

Resumen

En 2014, está previsto que la policía y el Ejército afganos -bajo la autoridad de los Ministerios de Interior y Defensa, respectivamente- asuman toda la responsabilidad en la protección de los civiles afganos. Pero, al tiempo que las tropas internacionales se preparan para la retirada, existe una grave preocupación respecto a la profesionalidad y la transparencia de las fuerzas de seguridad que dejan atrás.

El número de civiles muertos en el conflicto de Afganistán se incrementa cada año. En 2010, fueron asesinados al menos 2.777 civiles, la cifra más elevada desde 2001. Los grupos armados de oposición continúan siendo responsables de la mayor parte de las bajas civiles y de las violaciones más graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Pero las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas (ANSF, por sus siglas en inglés) -financiadas, entrenadas y equipadas por la comunidad internacional- también son responsables de un número sustancial de daños a civiles. Al menos el 10 por ciento de los civiles afganos muertos en el conflicto en 2010 fueron asesinados por sus propias fuerzas de seguridad.

Pero las estadísticas de bajas civiles no expresan en toda su extensión el daño causado a la población civil por las ANSF. Las organizaciones de derechos humanos han documentado una serie de presuntas violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario por parte de las fuerzas de seguridad nacional, que incluyen incursiones nocturnas sin tomar las precauciones adecuadas para proteger a los civiles, reclutamiento y abuso sexual de niños, abusos durante las detenciones, y asesinato y malos tratos a civiles por parte de policías locales que en muchas comunidades son percibidos como miembros de bandas criminales.

La comunidad internacional ha gastado enormes cantidades de dinero en la guerra de Afganistán durante casi una década, pero solo en 2009 empezó a trabajar seriamente en el fortalecimiento de la profesionalidad y la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad nacional. Durante gran parte de la década, ha habido una llamativa falta de atención a la formación de un personal de seguridad afgano cualificado e, igualmente, una falta de atención a las reformas institucionales necesarias para garantizar la rendición de cuentas. No hay un mecanismo satisfactorio por el que las personas puedan presentar reclamaciones contra las ANSF, ni un procedimiento para la tramitación de esas quejas, ni para la comunicación del fallo o el pago de compensaciones. El sistema de justicia militar solo funciona para los que no tienen contactos políticos, no hay ninguna institución permanente dedi-

cada a la investigación de las acusaciones del daño causado por las ANSF, y el gobierno ni siquiera contabiliza las víctimas civiles de las ANSF. A medida que se transfieren mayores responsabilidades a las fuerzas de seguridad nacional, aumenta el grave riesgo de que, a menos que se pongan en marcha mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, se produzca una escalada en las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Y serán los civiles afganos los que sufran las consecuencias.

Combatir las conductas abusivas por parte de las ANSF y el clima de impunidad en el que tienen lugar dichos abusos, así como mejorar la respuesta del gobierno a los daños a civiles causados durante operaciones de combate legítimas, es un imperativo moral, político y legal tanto para la comunidad internacional como para el gobierno afgano. Las comunidades afganas han depositado grandes esperanzas en sus propias fuerzas de seguridad, pero perciben una falta de rendición de cuentas por las violaciones y por los “daños colaterales”, por los que ni se dan explicaciones ni se reciben compensaciones. Esto debilita la percepción de la legitimidad del gobierno afgano y hace que esas grandes esperanzas parezcan fuera de lugar. Todos los Estados tienen, además, la obligación legal de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, y algunos tienen obligaciones adicionales según sus políticas y su derecho interno respecto a las fuerzas de seguridad que financian, entrenan, arman, equipan o con las que operan conjuntamente.

La comunidad internacional se prepara para una retirada gradual de sus tropas durante la transición pero, mientras tanto, se está acabando el tiempo para desarrollar la profesionalidad y la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad. No es demasiado tarde, pero no será posible una respuesta adecuada si no hay verdadera voluntad política en los niveles más elevados del liderazgo político y militar, tanto afgano como internacional.

Recomendaciones al Gobierno afgano y a la comunidad internacional:

1. Garantizar que se investigan de forma verosímil y sistemática los antecedentes de violaciones graves de los derechos humanos de las personas que pretenden formar parte de las ANSF.
2. Mejorar la calidad del entrenamiento de las ANSF. En la formación para la Policía Nacional afgana debe incidirse en que sea cercana a las comunidades, que tengan una buena gobernanza, Estado de Derecho y la rendición de cuentas. Todos los componentes de las ANSF deberían recibir, además, formación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, según proceda.

3. Aumentar el número de mujeres en las ANSF, así como su participación en el diseño y la aplicación de los programas de formación y asesoramiento.
4. Proporcionar un apoyo político y económico más sustancial a las instituciones del gobierno y a los organismos independientes con el mandato de recibir e investigar reclamaciones contra las ANSF, tales como la Unidad de Derechos Humanos y Género del Ministerio del Interior, y la Comisión Independiente Afgana de Derechos Humanos.
5. Garantizar que los miembros de las ANSF que abusan de su autoridad, violan los códigos de conducta o que incumplen de otra forma sus obligaciones según las leyes afganas e internacionales, son investigados con transparencia, y castigados y/o procesados de la forma en que proceda.
6. Redoblar los esfuerzos para garantizar que el comportamiento de los miembros de las ANSF está sujeto a supervisión independiente y que se hace pública la información pertinente.
7. Garantizar que los incidentes que tienen como consecuencia daños a civiles tienen un seguimiento adecuado y que se realizan investigaciones transparentes y creíbles.

Al Gobierno afgano:

8. Los Ministerios del Interior y de Defensa deberían comprometerse sinceramente a garantizar que todos los códigos de conducta relevantes son comunicados y comprendidos por la totalidad de los miembros de las ANSF, así como por los ciudadanos.
9. Tras consultar con las fuerzas militares internacionales y con los representantes de la sociedad civil, desarrollar un procedimiento uniforme, sistemático y transparente para el pago de compensaciones por los daños y perjuicios causados a civiles.

A EEUU y al Ministerio del Interior afgano:

10. Suspender la expansión de la Policía Local afgana hasta que se puedan garantizar la realización de las investigaciones de antecedentes, la formación y la supervisión, y hasta que se hayan evaluado las iniciativas precedentes, y se haya puesto en marcha una monitorización independiente del programa.
11. Terminar con las iniciativas de defensa comunitarias que se sitúen fuera de la estructura formal de la Policía Nacional afgana,

y suspender cualquier financiación gubernamental de dichas iniciativas.

A la UE:

12. Adoptar pautas de actuación para las misiones de entrenamiento de la UE de forma que se garantice que dichas misiones desarrollan la capacidad del Estado receptor para promover el respeto de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional.

A todos los Estados que apoyan a las ANSF:

13. Desarrollar mecanismos para mejorar la rendición de cuentas pública sobre los esfuerzos que se hacen por mejorar la profesionalidad y la responsabilidad de las ANSF, y sobre los progresos alcanzados al respecto.

Introducción

En marzo de 2011, el presidente afgano, Hamid Karzai, anunció las primeras provincias y ciudades en las que la responsabilidad de la seguridad se transferirá a las fuerzas de seguridad nacional a partir de julio de 2011. El anuncio señalaba el comienzo del proceso de transición que está previsto que concluya con la cesión plena de la responsabilidad a las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas (ANSF, por sus siglas en inglés) en 2014. Pero, a medida que la seguridad continúa deteriorándose, surge una grave preocupación respecto a la profesionalidad y la responsabilidad de las fuerzas de seguridad nacional que quedarán al mando.

El año 2010 fue el más mortífero para los civiles afganos desde 2001. Como en años anteriores, los grupos armados de oposición siguieron siendo responsables de la mayor parte de las bajas civiles, pero las fuerzas de seguridad nacional también fueron responsables de un número sustancial de daños a civiles. Estos daños son causados tanto en actuaciones que violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, como en el curso de operaciones de combate legítimas. Y a pesar de que se han invertido miles de millones de dólares en la reforma del sector de la seguridad en Afganistán durante la última década, hay una falta grave de rendición de cuentas por dichas violaciones. Tampoco existen mecanismos para responder adecuadamente a los daños causados durante las operaciones legales.

Algunos de los países miembros de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) y de los Ministerios afganos de Defensa e Interior son cada vez más conscientes de la necesidad de desarrollar urgentemente la profesionalidad y la rendición de cuentas de las ANSF. Sin embargo, esto no se ha traducido en actuaciones eficaces sobre el terreno. A nivel internacional, la aparente falta de conciencia sobre la gravedad del problema raya en la complacencia. El informe más reciente sobre los avances registrados en Afganistán elaborado por el Gobierno de EEUU prácticamente no decía nada sobre el tema de la rendición de cuentas, y su evaluación del Ejército Nacional afgano (ANA, por sus siglas en inglés) se refería exclusivamente a la eficacia operativa.¹ El informe sobre la evolución de la situación publicado por el Reino Unido en diciembre de 2010 afirmaba que “las capacidades de las ANSF están (...) mejorando a través del entrenamiento, la cooperación, el asesoramiento y la experiencia sobre el terreno”², y el informe de enero afirmaba solo que “seguían produciéndose avances”.³ A finales de 2010, en respuesta a la pregunta sobre el papel del Reino Unido en la creación de unas Fuerzas de Seguridad afganas profesionales y responsables, un oficial militar de alto rango contestó simplemente: “No podemos controlar cómo luchan los afganos”.⁴

Las comunidades afganas quieren con desesperación que haya seguridad, y han depositado grandes esperanzas en sus propias fuerzas de seguridad. Pero la falta de responsabilidad que se percibe respecto a las conductas abusivas, así como por los “daños colaterales” respecto a los cuales ni se piden disculpas ni se recibe compensación alguna, debilita la percepción que hay de la legitimidad del gobierno afgano y hace que esas grandes esperanzas parezcan fuera de lugar. Los Estados que proporcionan apoyo a las ANSF *pueden* influir en cómo luchan los afganos, y hacerlo no solo es un imperativo político y moral, sino también una obligación legal. Pero, mientras los actores internacionales se preparan para la retirada, el tiempo para ejercer dicha influencia se acaba.

Este informe subraya las principales preocupaciones sobre la conducta de las ANSF, centrándose en las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y proporciona un breve análisis de las responsabilidades legales de los Estados que apoyan a las ANSF. El documento concluye con un debate (crítico) sobre algunas de las iniciativas recientes más destacadas para promover la rendición de cuentas, y recomienda las acciones que debe llevar a cabo el Gobierno de la República Islámica de Afganistán y los donantes internacionales para promover la rendición de cuentas de las ANSF y mejorar la protección de los civiles afganos.

Las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas (ANSF)

¿Quién es quien en las ANSF?

Las ANSF incluyen al Ejército Nacional afgano (ANA) -en el que se encuadra la Fuerza Aérea afgana-, y a la Policía Nacional afgana (ANP). El término puede englobar en ocasiones a la Dirección Nacional de Seguridad (el servicio de inteligencia afgano). El ANA está bajo la autoridad del Ministerio de Defensa y la ANP, bajo la del Ministerio del Interior. También hay algunas iniciativas de defensa comunitarias que no se incluyen dentro de la estructura formal de las ANSF pero que reciben cierto nivel de ayuda por parte del Gobierno.⁵ La profesionalidad y la capacidad operativa de los diferentes componentes de las ANSF se han desarrollado de forma desigual, con un Ejército comparativamente bien considerado (aunque esté plagado de problemas) seguido a gran distancia por la Policía Nacional, y con unas iniciativas de defensa comunitaria ampliamente criticadas por su falta de profesionalidad, su comportamiento abusivo y una casi absoluta falta de rendición de cuentas. Todos los componentes de las ANSF han crecido sustancialmente en los últimos años, y se han producido algunas mejoras, pero en todos los casos se ha respondido a la presión por incrementar el número de efectivos sobre el terreno en detrimento de la atención que debería haberse puesto en la profesionalidad y la rendición de cuentas de las fuerzas.⁶

Las ANSF están formadas en la actualidad por 152.000 efectivos del ANA y 118.000 de la ANP. El objetivo es alcanzar los 240.000 en el ANA y 160.000 en la ANP en 2014.⁷

El Ejército Nacional afgano

El ANA se organiza en seis cuerpos y seis mandos regionales. Cada cuerpo está formado por varias brigadas que, a su vez, están compuestas por batallones denominados *kandaks*. Cada mando regional tiene al menos un comando *kandak*. Desde finales de 2010, el ANA también ha puesto sobre el terreno sus propios equipos de fuerzas especiales, con efectivos reclutados entre los miembros de las unidades de comando, siguiendo como modelo las Fuerzas Especiales de EEUU. El ANA es en la actualidad responsable de la seguridad en la provincia de Kabul, pero en la mayor parte del resto del país se somete al liderazgo de las fuerzas internacionales en seguridad. Hasta septiembre de 2010, de los 26 cuerpos y brigadas del ANA evaluados por

los equipos de entrenamiento de la ISAF, 17 fueron valorados como eficientes contando con asistencia o asesores, y nueve fueron calificados como “dependientes de las fuerzas de la coalición para tener éxito”. Ninguno de ellos fue calificado como “independiente”.⁸

La Policía Nacional afgana

La Estrategia para la Policía Nacional de 2010 describe cuatro “pilares fundamentales” de la ANP: la Policía Uniformada Civil afgana (dedicada principalmente a funciones de mantenimiento del orden y servicios públicos), la Policía Nacional de Orden Civil afgana (que es la organización policial responsable de las operaciones de contrainsurgencia), la Policía Fronteriza afgana y la Policía Contra el Crimen afgana. La más reciente Policía Local afgana (ALP, por sus siglas en inglés) es descrita como un “subpilar” de la ANP.⁹

Como en el caso de las iniciativas de defensa comunitaria previas, el desarrollo de la ALP se basa en la premisa de que las ANSF no tienen suficiente fuerza como para proporcionar seguridad en todo el país, y los miembros de las comunidades son capaces de proporcionar una primera defensa. La ALP, que recibe el apoyo de EEUU, se impulsa después de una serie de iniciativas de defensa comunitaria que se han ensayado en los últimos años, incluida la Policía Nacional Auxiliar afgana, las Iniciativas de Defensa Local y el Programa de Protección Pública afgano. Todos estos programas han fracasado a la hora de proporcionar un mantenimiento del orden comunitario eficaz. En la mayor parte de los casos han absorbido las milicias existentes sin apenas investigación sobre los efectivos reclutados ni entrenamiento, y las comunidades a las que se suponía que tenían que proteger en realidad las temían de forma generalizada.

Con la presentación de la ALP a finales de 2010, se han hecho algunos esfuerzos por abordar los fallos más importantes presentes en las iniciativas previas. En teoría, el programa solo se aplica por petición de la comunidad, los efectivos reclutados son elegidos por *shuras* (estructuras de liderazgo comunitario), se investigan sus antecedentes cuidadosamente, y sus mandos rinden cuentas ante el jefe de la policía del distrito.¹⁰ Las informaciones sobre su actuación son variadas, lo que refleja la realidad sobre el terreno. Algunas comunidades informan de que son los señores de la guerra locales (y no las “comunidades”) las que solicitan la ALP, y que, mientras la selección en algunos casos se realiza a través de las *shuras*, en muchos otros casos las *shuras* están compuestas por ex comandantes muyahidines que utilizan el programa como un instrumento para proporcionar a sus propias milicias salarios y un manto legítimo.¹¹ En otros casos, se sortea directamente el trámite de la *shura*, y la selección la hacen directamente los comandantes locales que operan con independencia de la *shura*.¹² Aunque estas críticas están en algunos casos justificadas, es probable

que, al menos, algunas de las que se dirigen a la ALP estén dirigidas en realidad a las milicias locales (*arbakai*) presentes en poblaciones que no han sido oficialmente declaradas zonas en las que opera la ALP, milicias que, no obstante, dicen ser y operar como ALP, a menudo con el apoyo de un gobernador del distrito que busca una solución rápida al problema de inseguridad.¹³ Muchas comunidades han tenido experiencias devastadoras con las milicias, y en muchos casos no distinguen (ni se les ha dado razón alguna para que puedan hacerlo) entre las antiguas *arbakai* y la nueva ALP.¹⁴

La ALP está concebida como un programa de transición que, en última instancia, será absorbido en alguno de los pilares principales de la ANP. La fuerza tiene actualmente unos 5.000 efectivos en 34 emplazamientos “validados”. Los planes inmediatos pasan por la extensión del programa a 63 emplazamientos, con una posible expansión adicional a 30.000 efectivos y 100 emplazamientos.¹⁵ Existe un grave riesgo de que, con esta expansión, se ponga en serio peligro el reto de garantizar una apropiada investigación de los nuevos efectivos y la rendición de cuentas, y de que se exacerbe el riesgo de que el programa sea subvertido por los intereses de los estamentos de poder a nivel local

Apoyo y entrenamiento para las ANSF

La presencia internacional en Afganistán comprende la ISAF, liderada por la OTAN, y las Fuerzas de EEUU en Afganistán (USFOR-A). La ISAF y las USFOR-A operan bajo un mando unificado (“de doble sombrero”), con el General David Petraeus reportando al Mando de las Fuerzas Aliadas Conjuntas de la OTAN como jefe de la ISAF, y al Mando Central estadounidense como jefe de las USFOR-A. La ISAF está en la actualidad compuesta por 132.203 efectivos de 48 países, organizados en mandos regionales liderados por EEUU, Italia, Turquía y Alemania.¹⁶

En una conferencia de donantes celebrada en 2002 se acordó un marco para la coordinación de la ayuda a las fuerzas de seguridad de Afganistán, en virtud del cual cinco países acordaron liderar y coordinar, cada uno de ellos, la asistencia a un componente del sector afgano de la seguridad. EEUU se comprometió a liderar/coordinar la ayuda a los militares, y Alemania la ayuda a la Policía.¹⁷ En 2006, la comunidad internacional reafirmó su “fuerte apoyo” al Gobierno afgano en la creación y sostenimiento de la seguridad y la estabilidad en Afganistán.¹⁸

El grueso del entrenamiento y el fortalecimiento institucional de las ANSF lo proporcionan el Centro de Mando de Transición para la Seguridad Combinada en Afganistán (CSTC-A, por sus siglas en inglés), y la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A,

también por sus siglas en inglés), que desde 2009 han operado bajo un mando unificado y por medio de “misiones sincronizadas”.¹⁹ Aunque la NTM-A/CSTC-A funciona como una operación conjunta, el CSTC-A está bajo las órdenes del Mando Central estadounidense (a través de las USFOR-A), mientras la NTM-A está bajo el mando de las Fuerzas Conjuntas de la OTAN (por medio de la ISAF). Desde 2007, la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL) también ha jugado un papel en el entrenamiento de la Policía y su desarrollo institucional.

La financiación de las ANSF se canaliza a través de varios fondos, de la siguiente forma:

- La NTM-A se financia a través del Fondo Fiduciario de la OTAN para el ANA, creado en 2007, que cubre el equipamiento, los servicios, el entrenamiento y los salarios del ANA.
- El CSTC-A se financia a través del Fondo para las Fuerzas de Seguridad afganas, al cual asigna fondos el Congreso de EEUU y que es gestionado por el Mando Central de ese país. Cubre su “equipamiento, suministros, servicios, entrenamiento (...) y financiación”²⁰;
- Los costes operativos de la ANP (incluyendo los salarios) son financiados a través del Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán.

EEUU ha sido, con mucho, el país que más fondos ha dotado al sector de la seguridad de Afganistán, proporcionando casi 30.000 millones de dólares al Fondo para las Fuerzas de Seguridad afganas.²¹ Las contribuciones al Fondo Fiduciario para el ANA se elevaban hasta septiembre de 2010 a casi 377 millones de dólares, con aportaciones sustanciales de Alemania, Australia, Países Bajos y Noruega.²² Las contribuciones totales al Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden sumaban, hasta septiembre de 2010, 1.700 millones de dólares, con aportaciones destacadas de EEUU, la UE y Japón.²³ Muchos países (tanto miembros de la OTAN como no pertenecientes a dicha organización) también han exportado considerables cantidades de equipos militares a Afganistán.²⁴

El entrenamiento del Ejército Nacional Afgano

El entrenamiento y asesoramiento del ANA, así como la planificación y ejecución de sus operaciones, son supervisados por la NTM-A/CSTC-A.²⁵ Los reclutas reciben ocho semanas de formación básica, a lo que le siguen, para aproximadamente una tercera parte de esos reclutas, cinco semanas de entrenamiento avanzado para el combate. Después del entrenamiento inicial, el mecanismo principal de la comunidad internacional para asesorar al ANA es a través de “Equipos

Contribuyentes al Fondo Fiduciario del ANA. Septiembre de 2010 (en millones de dólares)

	68,7
Australia	44,5
Países Bajos	31,1
Noruega	22,6
Luxemburgo	13,4
Japón	11,7
Reino Unido	6,2
Dinamarca	5,8
España	5,5
Italia	4,3
Turquía	2,1
Finlandia	1,5
Suecia	1,2
República Checa	0,4
Eslovenia	0,3
Bulgaria	0,2
Suiza	0,2
Estonia	0,1
Lituania	0,1

Fuente: ‘Equipping and Sustaining the Afghan National Army: NATO-ANA Trust Fund’ (NATO Fact Sheet, octubre 2010)

“ Desgraciadamente, los esfuerzos de la coalición y de la comunidad internacional entre 2003 y 2009 resultaron en una policía afgana (...) que está mal equipada y en gran medida no entrenada, incapaz de cumplir con éxito sus responsabilidades si no cuenta con una asistencia sustancial de las fuerzas de la coalición (...), y analfabeta, aunque solo se han puesto en marcha algunos programas de alfabetización operativos”.

Declaraciones del teniente general William Caldwell, general en jefe de la NTM-A, en el Simposio Internacional sobre la ANP, 26 de enero de 2011.

de Entrenamiento Incrustados” (dirigidos por EEUU) y “Equipos de Enlace y Asesoramiento Operativos” (dirigidos por miembros de la OTAN distintos de EEUU), que viven y trabajan con las unidades del ANA.²⁶

A pesar de las importantes inversiones y de algunos progresos realizados, el ANA sigue teniendo déficits en el entrenamiento de sus efectivos, equipamientos defectuosos, infraestructura y logística insuficientes, y elevadas tasas de bajas. El desarrollo del ANA ha estado caracterizado por centrarse en la cantidad más que en la calidad, y en el entrenamiento de la infantería en lugar de prestar atención a la formación no relacionada con el combate y al desarrollo de las capacidades logísticas.²⁷ Un informe del Departamento de Defensa estadounidense para el Congreso de noviembre de 2010 reconocía que “la planificación logística sigue siendo más un asunto de debate que una herramienta ejecutiva”, que las unidades asociadas dependen fuertemente de la ISAF para el control de las operaciones y que las bajas tasas de alfabetización de los efectivos obstaculizan su capacidad de gestionar eficazmente las funciones de su personal y ejercitar el mando y el control.²⁸

El entrenamiento de la Policía Nacional afgana

La reforma de la policía en Afganistán estaba dirigida inicialmente por Alemania, como consecuencia del reparto de responsabilidades sobre la reforma del sector de la seguridad acordado en 2002. Pero la actuación alemana estuvo plagada de problemas, y en 2003, EEUU incrementó su apoyo a la ANP por medio de la Oficina de Narcóticos y Asuntos de Orden Público (INL, por sus siglas en inglés) del Departamento de Estado. En 2004, la asistencia estadounidense sobrepasaba la del programa alemán, y en 2005, en una decisión que no encaja precisamente con la actual política estadounidense relativa al liderazgo del Departamento de Estado en la reforma del sector de la seguridad,²⁹ el Departamento de Defensa asumió las funciones de la INL en la dirección del entrenamiento y el desarrollo institucional de la policía, a través de la NTM-A/CSTC-A. Desde 2007, EUPOL (que ha asumido formalmente las funciones de Alemania como responsable internacional del entrenamiento policial) también ha proporcionado alguna ayuda, centrándose en el mantenimiento del orden civil.³⁰ El impacto de EUPOL ha sido, sin embargo, limitado, debido sobre todo a que el tamaño de la misión en ningún momento ha coincidido con el alcance de su mandato.³¹

Hasta 2009, el modelo estándar de la ISAF para el desarrollo de una fuerza policial era “reclutar nuevos policías y asignarlos a un distrito policial con la intención de formarlos en algún momento futuro”, una estrategia a la que se denominaba “reclutar-asignar-intención de entrenar”.³² Como resultado de ello, hay en la actualidad “varias dece-

nas de miles” de policías que aún no han recibido ni siquiera el entrenamiento más básico.³³ De los que han sido formados, hay que decir que se les sometió a un programa muy centrado en habilidades militares, dedicando solo una de las ocho semanas de duración de la formación a las funciones básicas del mantenimiento civil del orden, esto es, la investigación de delitos y el mantenimiento del Estado de Derecho. Los policías salían de la formación con un escaso conocimiento de ética policial, de procedimientos delictivos, de la Constitución afgana y de la legislación en materia de derechos humanos.³⁴

Se han realizado algunas mejoras. La formación es ahora obligatoria para todos los nuevos reclutas (“reclutamiento-formación-asignación”), más de 20.000 policías se han matriculado en cursos de alfabetización, y se ha incluido un currículo que se centra en mayor medida en el mantenimiento del orden en colaboración con la comunidad.³⁵ Sin embargo, la formación básica se ha reducido a solo seis semanas (o apenas tres semanas en el caso de la ALP).³⁶ El currículo básico todavía “cubre principalmente el uso de armas de fuego”, y es llevado a cabo principalmente por oficiales militares sin experiencia policial,³⁷ quizás como reflejo en cierta medida del papel de liderazgo asumido por el Departamento de Defensa estadounidense (en lugar del Departamento de Estado) en la reforma policial. Las bajas tasas de alfabetización, el volumen de personal reclutado, las elevadas tasas de bajas y el déficit de formadores internacionales continúan constituyendo grandes retos. EUPOL ha intentado proporcionar algún asesoramiento continuo después de la formación inicial de seis semanas, pero según aseguró un informante recientemente al Comité de Investigación sobre la UE del Reino Unido, esto “no está funcionando demasiado bien”.³⁸ La Estrategia para la Policía Nacional reconoce que la ANP “puede en ocasiones comportarse militarmente, lo que puede intimidar a la población”, y que las actuales actividades de la Policía apenas se centran en funciones policiales tradicionales.³⁹ La mayoría de los afganos continúa percibiendo a la ANP como “hombres armados descontrolados, más que como oficiales encargados del mantenimiento de la ley en los que se pueda confiar”.⁴⁰

La conducta de las ANSF

Al menos 2.777 civiles resultaron muertos en el conflicto en Afganistán en 2010, el número más elevado desde 2001.⁴¹ A pesar de la percepción que tienen los soldados y policías afganos de que las ANSF no son responsables de las bajas civiles, al menos el 10 por ciento del total de los civiles afganos asesinados lo fueron por sus propias fuerzas de seguridad.⁴² Sin embargo, estas estadísticas no expresan en toda su extensión el daño causado a la población civil por las ANSF, al excluir, por ejemplo, el reclutamiento y el abuso sexual de niños por parte de las fuerzas armadas, los malos tratos durante las detenciones y el mie-

do que enfrentan las comunidades frente a las iniciativas de defensa comunitaria apoyadas por el Gobierno, a las que la población percibe como bandas criminales. La siguiente sección proporciona una visión general de algunas de las prácticas más preocupantes en las que participan las ANSF, que causan un significativo sufrimiento en las comunidades, y respecto a las cuales existe un riesgo de agravamiento a menos que se adopten mecanismos adecuados para la rendición de cuentas.

Redadas nocturnas

Las redadas nocturnas se llevan a cabo en la mayor parte de los casos bajo dirección internacional, con la participación de las Fuerzas Especiales afganas. En ciertas circunstancias, el Ejército regular afgano y/o la Policía Nacional también participan en las incursiones. Al menos 102 civiles fueron asesinados en estas redadas nocturnas en 2010, incluyendo ocho mujeres y nueve niños.⁴³ Durante un período de tres meses hacia finales de año, se llevaban a cabo una media de 17 incursiones cada noche. Una de cada cinco resultaba en la muerte de, al menos, un ocupante de la casa atacada.⁴⁴

Aunque en los últimos dos años se han producido algunas mejoras, en muchas ocasiones en las operaciones nocturnas se hace un uso excesivo de la fuerza, y de la destrucción y/o el robo de propiedades, y se producen comportamientos abusivos hacia mujeres y niños.⁴⁵ En un incidente especialmente atroz ocurrido en febrero de 2010, las Fuerzas Especiales de EEUU y las fuerzas afganas entraron en una casa particular en la provincia de Paktia, dispararon y asesinaron a cinco civiles, incluidas tres mujeres, agrediendo físicamente a otros miembros de la familia, a los que forzaron a estar descalzos a la intemperie en un clima frío durante varias horas.⁴⁶

Una preocupación concreta que expresan las comunidades es que, tanto las fuerzas de seguridad nacionales como internacionales, confían en información incorrecta, y se hacen muy pocos esfuerzos para verificar la información con las autoridades locales antes de las incursiones. Según los datos facilitados por el General Petraeus en 2010, por cada "individuo designado como objetivo" muerto o capturado en las redadas, eran asesinados tres individuos que no eran objetivos y otros cuatro eran detenidos.⁴⁷ También inquieta a las comunidades la falta de respeto hacia los valores culturales y religiosos mostrada por los que llevan a cabo estas redadas, según los cuales en muchas zonas una mujer no puede ser vista (y mucho menos se le puede hablar o tocar) por un hombre que no sea un familiar cercano, y entrar en una casa sin permiso es considerado como una invasión extrema de la intimidad. Las Directivas Tácticas publicadas por la ISAF en enero y diciembre de 2010 establecían que cualquier entrada en una casa afgana debía ser "dirigida y consumada" por las ANSF, y que las redadas

debían llevarse a cabo respetando la dignidad, lo que incluye la realización “de los registros de las mujeres por mujeres”.⁴⁸ Pero las investigaciones demuestran que en muchos casos las fuerzas internacionales continúan dirigiendo las operaciones,⁴⁹ y que, con solo algo más de 1.000 mujeres en las ANSF en todo el país, en muchos casos los interrogatorios y los registros realizados a las mujeres los llevan a cabo hombres. Además, aunque el cambio hacia la dirección de las operaciones por parte de las ANSF es un paso positivo, las investigaciones sugieren que las ANSF no son en muchos casos, más respetuosas que las fuerzas internacionales, y que los abusos ocurren tanto en su presencia como en su ausencia.⁵⁰

El reclutamiento y el abuso de niños

Otra preocupación que afecta a todos los componentes de las ANSF es el reclutamiento y el abuso de niños. Aunque el Gobierno Islámico de la República de Afganistán tiene la política de prohibir el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas, la Comisión Independiente Afgana de Derechos Humanos (AIHRC, por sus siglas en inglés) denuncia que, en muchos casos, las familias de los chicos jóvenes, desesperadas por cobrar un salario de las ANSF, sobornan a los oficiales de verificación del Ministerio del Interior para que emitan documentos de identificación falsos. Éstos raramente son interrogados por los oficiales cuando los menores se enrolan en las ANSF.⁵¹ El reciente informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre niños en conflictos armados afirma que las campañas de reclutamiento de la Policía Nacional afgana se han llevado a cabo en algunos casos en las instalaciones de escuelas, y que chicos y chicas mayores de 16 años estaban siendo aceptados en los programas de formación para policías.⁵² También se han denunciado incidentes de abuso y explotación sexual de niños (incluida la práctica conocida como *bacha bazzi* o ‘niños bailarines’) por parte de las ANSF, aunque se trata de un asunto tan tabú que, como ocurre con el reclutamiento de niños, resulta difícil entender la extensión real del problema.⁵³

Malos tratos durante las detenciones

Entre las acusaciones más graves vertidas contra las ANSF se encuentran las de torturas y otros tratos y castigos crueles, inhumanos y degradantes, que tienen lugar durante las detenciones. En una encuesta llevada a cabo por la AIHRC entre 2006 y 2008 con entrevistas a 398 detenidos por todos los componentes de las fuerzas de seguridad, el 98,5 por ciento afirmaba que había sufrido abusos. Las acusaciones incluían “puñetazos, patadas, bofetadas y humillaciones”, la privación de sueño, comida o agua, palizas con barras incandescentes, barras de acero o porras, azotes con cables, y la aplicación de descargas eléctricas”⁵⁴ La AIHRC también entrevistó a 98 agentes de

la ley, de los cuales menos de la cuarta parte afirmó que usaba “la recolección de pruebas y documentos” para investigar un delito. El 30 por ciento dijo que usaban “métodos basados en la ley y en la lógica” o “métodos técnicos”; el restante 40 por ciento o bien declinó contestar a la pregunta o dijo que usaba “otros métodos”.⁵⁵

Otras violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario

Es difícil obtener información relativa a conductas abusivas por parte de las ANSF, debido en parte a la falta de mecanismos de denuncia, y en parte a que los miembros de la comunidad se muestran reacios a criticar abiertamente a las fuerzas de seguridad, particularmente a la policía.⁵⁶ Sin embargo, se han denunciado otras supuestas violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y es probable que tales incidentes estén más generalizados de lo que el nivel de denuncias sugiere.⁵⁷ En un incidente en la provincia de Herat en 2010, tres soldados afganos presuntamente intentaron violar a una niña. Cuando ella se resistió, el arma de uno de los soldados “se disparó” y la niña recibió un disparo en la cabeza.⁵⁸ En un incidente denunciado a la AIHRC en la provincia de Ghor a mediados de 2010, miembros de la policía se quedaron de brazos cruzados, “riendo y aplaudiendo”, mientras dos mujeres recibían una paliza en público a manos de los ancianos del lugar.⁵⁹ En otro incidente denunciado a la AIHRC en 2010, un hombre se encontraba en un taxi de camino al mercado de Kandahar cuando se le acercó por detrás un coche de la policía. El hombre se echó a un lado para dejarle pasar, y fue asesinado de un disparo por un niño que estaba sentado en la parte de atrás del coche de la policía.⁶⁰ En un incidente documentado por Naciones Unidas en abril de 2010, un oficial de policía resultó muerto cuando su vehículo fue alcanzado por un artefacto explosivo casero en Tirin Kot. Hombres armados a sueldo de un hombre con una posición de poder en la localidad asociada con la policía, supuestamente llegaron a la casa del sospechoso de haber perpetrado el ataque, le asesinaron y arrastraron su cuerpo con un camión.⁶¹

En el caso de la Policía Local afgana, las afirmaciones de las comunidades respecto al pasado delictivo de sus efectivos generan una preocupación muy seria respecto del comportamiento que puede esperarse de esos hombres una vez queden incluidos en la estructura de la ALP. Investigaciones recientes llevadas a cabo en la provincia de Kunduz hallaron que grupos descritos por las comunidades como bandas criminales estaban “haciendo cola” para entrar en la ALP. Investigaciones llevadas a cabo en Herat muestran que en algunas comunidades hay tanto miedo que los hombres están armándose para defenderse de la ALP”.⁶² En Baghlan, el antiguo comandante del *Hesh-i-Islami* Noor ul Haq y sus hombres han sido acusados de “robar y

golpear a los habitantes, entrando en las casas de noche y llevando a cabo detenciones por venganza e, incluso, asesinatos”.⁶³

Además de la preocupación por los antecedentes penales de los efectivos policiales, las investigaciones indican que en algunas zonas las unidades de la ALP participan en violaciones de las normas internacionales sobre derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Ancianos de la provincia de Baghlan han denunciado que la ALP ya ha sido responsable de un secuestro y una “desaparición” después de un altercado entre un individuo y un comandante de la ALP,⁶⁴ y oficiales de la ISAF reconocen que Noor ul Haq y sus hombres han “dado palizas a residentes y han detenido temporalmente a algunas personas”.⁶⁵ En Baghlan, Kunduz y Herat, miembros de las comunidades denuncian que “el apoyo que reciben desde el exterior y la protección que ofrece una placa y un uniforme” han puesto a la ALP en una posición de fuerza comparada con el resto de la población, lo que habitualmente se utiliza para “acosar a antiguos enemigos y vengar viejas disputas.”⁶⁶

‘Atrapados en el fuego cruzado’

No todos los daños causados a civiles por las ANSF constituyen violaciones del derecho internacional. Como en cualquier conflicto armado, los civiles se ven atrapados en el fuego cruzado y pueden resultar muertos, heridos o sufrir daños en sus propiedades incluso cuando las operaciones militares se realizan respetando el derecho internacional humanitario. En 2010, 171 civiles murieron durante ataques aéreos lanzados por las fuerzas internacionales, y 45 lo hicieron en “incidentes de escalada militar” (fuerzas nacionales y/o internacionales que disparan a atacantes sospechosos),⁶⁷ ataques que pueden ser llevados a cabo o no de acuerdo a las normas del derecho internacional humanitario. Las estadísticas no distinguen entre civiles asesinados por las fuerzas militares internacionales y por las nacionales. Sin embargo, dada la relativa falta de pericia y profesionalidad de las ANSF, y la ausencia de mecanismos para minimizar el daño a los civiles, existe una grave preocupación por el hecho de que el número de civiles atrapados en el fuego cruzado pueda incrementarse a medida que las ANSF asumen mayor responsabilidad en las operaciones de combate.

Falta de rendición de cuentas

El resentimiento de las comunidades por las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por la ANSF, así como el rencor causado por daños civiles imprevistos producidos durante operaciones de combate legítimas, se ven exacerbados por lo que se percibe como una abrumadora falta de rendición de cuentas por dichos actos. Entre las cuestiones claves en esta mate-

ria se encuentran cadenas de mando ambiguas y no transparentes (lo que significa que los miembros de las comunidades a menudo son incapaces de identificar qué fuerzas fueron responsables de la supuesta mala conducta); falta de conciencia pública sobre cómo o dónde presentar una reclamación; el miedo a sufrir represalias; investigación y respuesta lentas o inexistentes; el hecho de que incluso cuando se llevan a cabo investigaciones, las conclusiones a menudo no se hacen públicas; y la falta sistemática de compensación, reparación y disculpas.

Tras la incursión nocturna en la provincia de Paktia a la que nos hemos referido más arriba, los cadáveres de las víctimas fueron transportados por la ciudad en señal de protesta. El Ministerio del Interior y la ISAF anunciaron que se había puesto en marcha una investigación conjunta, pero los resultados de dicha investigación no se han publicado.⁶⁸ En el caso de una niña asesinada por el ANA en Herat, el comandante del cuerpo rechazó inicialmente emprender una investigación, y se ayudó al supuesto autor de los hechos a huir de la zona. Finalmente se iniciaron las pesquisas por la presión de los asesores legales del ANA, pero no se ha investigado el intento de encubrimiento.⁶⁹ Después del incidente en Ghor, la AIHRC presentó una queja ante el Ministerio del Interior, pero se le informó de que las autoridades no podían investigar el incidente por la situación de inseguridad en la provincia.⁷⁰ Tras el incidente en Tirin Kot, Naciones Unidas hizo seguimiento del mismo con el jefe provincial de la policía y el hombre que ocupaba posiciones de poder a nivel local. No se ha llevado a cabo nunca una investigación.⁷¹ Tampoco la hubo, ni se pidió disculpas o se ofreció compensación después del tiroteo en Kandahar.⁷² Las investigaciones de la AIHRC sobre malos tratos y abusos en instituciones de mantenimiento del orden público hallaron que, de las 171 denuncias presentadas, solo el 3 por ciento ha sido investigado, y en ningún caso esto ha dado como resultado el procesamiento del presunto culpable.⁷³ En el caso de los incidentes con víctimas civiles derivados de operaciones de las ANSF legítimas, en raras ocasiones se llevan a cabo investigaciones transparentes, y tales incidentes casi nunca van seguidos de las disculpas y reparaciones que corresponden.

La falta de rendición de cuentas más acusada la encontramos en la Policía Local afgana. La teoría es que “si un miembro de la ALP se pasa de la raya, se presenta una queja ante los ancianos”, y “los ancianos se reúnen entonces con los líderes y dicen que esto es inaceptable y que (el policía) tiene que empezar a comportarse mejor.”⁷⁴ Pero esta teoría asume que los miembros de la comunidad se sienten capaces de presentar sus quejas sin miedo a las represalias, y que los ancianos actúan en interés de sus comunidades y no son simplemente antiguos señores de la guerra que usan la plataforma de la ALP para proporcionar legitimidad a sus propias milicias. Y presupone que los efecti-

“Se ha ignorado en gran medida el problema de los asesinatos por parte de la policía y otros efectivos armados que actúan bajo la autoridad de oficiales del Gobierno. (...) La táctica es dejar pasar el tiempo hasta que las pruebas se han desvanecido y otras preocupaciones políticas pasan a primer plano. Entonces el asunto puede archivarse sigilosamente”.

Philip Alston, relator especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias o Sumarias. Declaraciones a la prensa, mayo de 2008.

“Unas fuerzas de seguridad que abusan de los civiles no se ganan la confianza y el respeto del pueblo. Pueden ser, incluso, una causa de insurgencia. Un programa global de desarrollo de las fuerzas de seguridad debe identificar y abordar la parcialidad y las prácticas corruptas o impropias”.

Ejército de EEUU, Contrainsurgencia, Manual de Campo 3-24, 2006

vos reclutados por la ALP aceptarán las medidas disciplinarias que se les impongan. Pero, como afirma un activista de derechos humanos, “¿A quién le importa la *shura*? A la ALP no le preocupa la *shura*, y la gente no denuncia cosas a la *shura*, bien por miedo a las represalias o porque la *shura* carece de legitimidad, o bien porque saben que no les servirá de nada”.⁷⁵ Incluso cuando se encuentran todos los ingredientes adecuados (una ALP seleccionada de verdad por una *shura* legítima que defiende los intereses de la comunidad) queda la cuestión de qué puede hacer la *shura* con un problema que es incapaz de resolver. La teoría es que las *shuras* pueden derivar los asuntos a las autoridades del distrito, pero todo el programa del ALP se basa en la premisa de que se crean unidades en los lugares en los que los niveles de inseguridad impiden la presencia de fuerzas policiales regulares. Y si las autoridades del distrito son incapaces de trasladarse a las poblaciones, es difícil pensar cómo apoyarán a la *shura* a hacer que la ALP rinda cuentas.

El fracaso a la hora de combatir los comportamientos abusivos de las ANSF y el clima de impunidad en el que tienen lugar esos abusos, unido al fracaso a la hora de mejorar la respuesta del gobierno a los “daños colaterales”, pueden tener graves repercusiones políticas. Está claro que los grupos armados de oposición son responsables de la mayor parte de las víctimas civiles y de las violaciones más graves de las normas internacionales sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,⁷⁶ pero las comunidades afganas albergan la creencia, muy enraizada, de que sus propias fuerzas de seguridad tienen que situarse en un nivel más elevado. Como ha explicado a Oxfam un investigador de la AIHRC, “todo el mundo sabe que los talibanes cometen abusos contra los derechos humanos, pero la gente tiene más esperanzas depositadas en sus propias fuerzas armadas. Y donde hay muchas esperanzas, hay mucha culpabilización”.⁷⁷ Los abusos cometidos por las ANSF provocan indignación, y ésta se ve exacerbada por la falta de rendición de cuentas que se percibe. “Los daños colaterales” también escandalizan cuando no se sigue una investigación apropiada sobre estos incidentes, y no se ofrecen ni disculpas ni reparación, incluido el pago de la compensación que corresponde. Esto socava el apoyo popular al Gobierno de la República Islámica de Afganistán (y la percepción de su legitimidad), lo que a su vez mina los esfuerzos internacionales por impulsar el desarrollo de un gobierno eficaz.⁷⁸

Pero abordar la rendición de cuentas de las ANSF no es solo un imperativo político, también es una obligación legal. El resto de este informe describe la naturaleza de la obligación legal de los Estados que apoyan a las ANSF en relación al comportamiento de ésta, y algunos de los pasos que se han dado hasta ahora para promover la rendición de cuentas. También recomienda acciones particulares que

pueden llevar a cabo el Gobierno afgano y la comunidad internacional para el desarrollo de unas fuerzas de seguridad más responsables.

Responsabilidades legales de los Estados que prestan asistencia

Según el derecho internacional

Todas las partes en el conflicto de Afganistán están obligadas por las normas del derecho internacional humanitario aplicables en conflictos armados no internacionales. Esto incluye: la obligación de distinguir entre civiles y combatientes, y de dirigir ataques solo contra los combatientes; la prohibición de ataques de los que se espera que provoquen daños civiles desproporcionados; y el requisito de que, en la manera de conducir una operación militar, se adopten todas las precauciones posibles para minimizar los daños a civiles.⁷⁹ Se exige a las partes en el conflicto que garanticen un respeto y una protección especiales a los niños, lo que se concreta especialmente en la prohibición de los abusos sexuales y de su reclutamiento en las fuerzas armadas, y también se exige respeto a las necesidades específicas de protección de las mujeres.⁸⁰ El asesinato, el trato cruel o inhumano, la violencia sexual y la detención arbitraria también constituyen violaciones del derecho internacional humanitario.⁸¹

Las ANSF también tienen obligaciones de acuerdo a las normas internacionales sobre derechos humanos, incluida la obligación de respetar y garantizar el respeto al derecho a la vida, a verse libre de torturas y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, y a verse libre de detenciones o arrestos arbitrarios.⁸²

Aunque la responsabilidad principal en la protección de los ciudadanos afganos corresponde al Gobierno de la República Islámica de Afganistán, según el artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra, todos los Estados tienen la obligación de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario. Según la interpretación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), esto implica la obligación por parte de los Estados de “ejercer su influencia, en la medida de lo posible, para detener las violaciones” del derecho internacional humanitario.⁸³ El CICR aconseja que, en cumplimiento de esta obligación, cuando llevan a cabo operaciones militares, los Estados deberían garantizar que el derecho internacional humanitario “se traduce en medidas y mecanismos” tanto a nivel de doctrina como de procedimientos; que los efectivos de las fuerzas armadas reciben formación sobre la aplicación del derecho internacional humanitario; que los mandos militares reciben formación acorde a sus responsabilidades y que hay asesores jurídicos disponibles para aconsejar a esos mandos; que se aplican rigurosamente sistemas de responsabilidad individual por violaciones graves del derecho internacional humanitario; y que habrá

sanciones eficaces, predecibles y visibles, disciplinarias o penales, para garantizar el respeto del derecho internacional humanitario y disuadir de perpetrar violaciones.⁸⁴ Se deben adoptar medidas adecuadas para controlar la disponibilidad de armas y municiones “de forma que no acaben en manos de quienes se espera que las utilicen en violación del derecho internacional humanitario”,⁸⁵ lo que significa que los Estados que participan en transferencias de armas deberían evaluar hasta qué punto los Estados receptores están comprometidos formalmente con el respeto de las normas del derecho internacional humanitario, y que, además, deberían denegar dichas transferencias a los que “no aplican con diligencia medidas preventivas y medidas para hacer cumplir las normas”.⁸⁶

Más adelante presentamos recomendaciones específicas que pueden adoptarse en el contexto de Afganistán, pero en este punto basta con decir que los Estados que prestan asistencia a ese país deberían garantizar que se ponen en marcha mecanismos eficaces de investigación de los antecedentes de los nuevos efectivos de las ANSF, y medidas para que dichos efectivos estén formados adecuadamente en el derecho internacional humanitario, y para que las acusaciones de violaciones del derecho internacional humanitario sean investigadas y perseguidas con transparencia y credibilidad cuando proceda.

Según el derecho interno y regional

Algunas fuerzas internacionales también tienen obligaciones según su propias normas de derecho interno (o regional) que prohíben la asistencia militar a fuerzas de seguridad con un historial de abusos de los derechos humanos, o en lugares donde el riesgo de que esa asistencia sea utilizada para contribuir a la represión o para violar el derecho internacional humanitario. Algunas fuerzas internacionales también tienen obligaciones en virtud del derecho interno (y/o las políticas internas) de denunciar las violaciones del derecho internacional humanitario y, en algunos casos, actuar para prevenirlas.

Restricciones en el suministro de asistencia militar

En el caso de las Fuerzas de EEUU, las llamadas “disposiciones Leahy” incluidas en las leyes anuales de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero y en las leyes de Asignaciones para la Defensa, prohíben facilitar asistencia militar a cualquier unidad de las fuerzas de seguridad de un país extranjero cuando existan pruebas verosímiles de que esa unidad ha cometido graves violaciones de los derechos humanos.⁸⁷ A efectos de estas leyes, se considera que las graves violaciones de los derechos humanos incluyen “la tortura, y los tratos y castigos crueles, inhumanos o degradantes” y “otras negaciones fla-

grantes del derecho a la vida, la libertad o la seguridad de las personas”.⁸⁸

La disposición Leahy en las leyes de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero se aplica a la financiación de armas y entrenamiento, mientras que la disposición correspondiente en las leyes para la Defensa se aplica solo al entrenamiento. No obstante, en los lugares en los que existen pruebas verosímiles de violaciones graves de los derechos humanos, se puede proporcionar asistencia si, en el caso de fondos asignados por la Ley de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero, el país receptor está “adoptando medidas eficaces para llevar ante la justicia a los miembros de la unidad de las fuerzas de seguridad que sean responsables”, o, en el caso de que los fondos asignados por la Ley de Asignaciones para la Defensa, cuando “se hayan adoptado todas las acciones correctivas necesarias”.⁸⁹ La financiación de las Fuerzas de Seguridad afganas es asignada anualmente por la Ley de Asignaciones para la Defensa y, por lo tanto, esos fondos no deben utilizarse para entrenar a las unidades de las ANSF respecto a las que existan pruebas verosímiles de que han cometido graves violaciones de los derechos humanos, a menos que se hayan adoptado las medidas correctivas necesarias.

Para cumplir sus obligaciones respecto de las disposiciones Leahy, el personal del Departamento de Estado debe garantizar que los efectivos militares afganos y los dedicados al mantenimiento del orden público son sometidos a cuidadosas investigaciones sobre sus antecedentes antes de su inclusión en programas de entrenamiento financiados por el Departamento de Defensa, y que se presta toda la consideración posible a la totalidad de las informaciones disponibles en relación a violaciones de los derechos humanos. Los procedimientos de investigación de antecedentes deben “garantizar que ninguna persona contra la que existan acusaciones creíbles de haber cometido graves violaciones de los derechos humanos es asignada en la actualidad a las unidades en cuestión”. En los lugares en los que existan tales acusaciones, las “acciones correctivas” que deben adoptarse pueden incluir ajustar la actividad planificada, o destituir a algunos de los participantes.⁹⁰

Es difícil *no* pensar que el entrenamiento proporcionado por EEUU al menos a algunas unidades ha supuesto una violación de las Leyes de Asignaciones para la Defensa, en vista de lo dicho anteriormente respecto al historial penal de algunos de los reclutados por la ANP (especialmente en la ALP), lo que se ve agravado por el hecho de que las investigaciones de antecedentes, aunque están mejorando, han sido en muchas ocasiones mínimas. Un oficial de la ISAF explicaba que en 2008, a los miembros de las comunidades “básicamente se les sacaba de las calles, se les decía que estaban en un programa de generación de ingresos, y entonces se les llevaba a una formación y se les decía que eran policías”⁹¹.

Aunque ningún otro país tiene restricciones a la prestación de asistencia militar equivalentes a las de EEUU, los Estados miembros de la UE están limitados por la Posición Común del Consejo sobre la exportación de tecnología y equipos militares. La Posición Común exige a los Estados miembros que “denieguen las licencias de exportación si existe un claro riesgo de que la tecnología o los equipos militares que serán exportados puedan ser usados para la represión interna (...) o en la comisión de graves violaciones del derecho internacional humanitario”.⁹²

Para evaluar si existe un claro riesgo de que el material que pretende ser exportado pueda ser usado para la represión interna, se aconseja a los Estados miembros que consideren el historial pasado y actual sobre derechos humanos del “usuario final” propuesto, si los cuerpos de mantenimiento del orden público han recibido información en materia de derechos humanos, si existe impunidad respecto a las violaciones de los derechos humanos, y si existen organismos independientes de supervisión e instituciones nacionales para la promoción o protección de los derechos humanos.⁹³ Para evaluar si existe el riesgo de que los equipos o la tecnología puedan ser usados para cometer graves violaciones del derecho internacional humanitario, las cuestiones que deben tomarse en consideración incluyen: si el Estado ha adoptado medidas para prevenir e investigar las violaciones del derecho internacional humanitario; si el Estado exige a sus mandos militares que adopten medidas contra los que cometan esas violaciones; si el Estado forma a sus fuerzas de seguridad en derecho internacional humanitario; y si existen mecanismos para garantizar la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional humanitario cometidas por las fuerzas armadas.⁹⁴

Las actividades de las ANSF que implican lesiones o asesinatos ilegales de civiles, detenciones arbitrarias, o tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes pueden considerarse graves violaciones del derecho internacional humanitario y/o represión tal y como son definidas por la Posición Común. Se exige a los Estados miembros de la UE que denieguen el suministro de equipos y tecnología militares a las ANSF si existe un claro riesgo de que dichos equipos o esa tecnología puedan ser usados de esa forma.

Aunque la expresión “equipos y tecnologías militares” incluye la instrucción o en entrenamiento en el uso de dichos equipos,⁹⁵ esto no engloba la formación general, el asesoramiento o el desarrollo institucional de las fuerzas de seguridad extranjeras. Incluso si lo hiciera, proporcionar entrenamiento (o asesoramiento o desarrollo institucional) no requiere una licencia de exportación y, por tanto, en estos casos no se aplica la Posición Común, que establece los criterios en virtud de los cuales los Estados miembros de la UE deben denegar una licencia de exportación. En otras palabras, los Estados miembros que

dan formación a las ANSF, ya sea bilateralmente o como parte de la NTM-A o de EUPOL, no tienen la obligación de considerar los asuntos que sí deben considerar si están suministrando equipos militares. En la medida en que los Estados miembros de la UE van pasando de suministrar equipos militares a centrarse en mayor medida en la formación y el desarrollo institucional, esto genera un vacío especialmente importante en el marco político para la reforma del sector de la seguridad.

La obligación de los mandos militares de prevenir violaciones del derecho internacional humanitario

En los conflictos armados internacionales, los mandos militares tienen la obligación legal de adoptar medidas para prevenir las violaciones del derecho internacional humanitario por parte de los miembros de sus fuerzas armadas o de las personas bajo sus órdenes.⁹⁶ Aunque no existe una obligación equivalente en los conflictos armados no internacionales, algunos Estados, incluidos EEUU y Alemania, exigen a los miembros de sus fuerzas armadas que cumplan con toda una serie de obligaciones establecidas por el derecho internacional humanitario en todos los conflictos, sean del tipo que sean, reconociendo así implícitamente la obligación de los mandos de adoptar medidas para prevenir las violaciones del derecho internacional humanitario en todos los conflictos armados.⁹⁷

Los manuales militares y/o las políticas de defensa de algunos países también exigen explícitamente a los mandos militares que denuncien las violaciones del derecho internacional humanitario y, en algunos casos, adopten medidas para prevenirlas. A los soldados estadounidenses se les exige que “hagan todo lo que puedan para prevenir violaciones de las leyes de guerra”, y que denuncien las sospechas de violaciones o violaciones reales a sus superiores.⁹⁸ La política del Departamento de Defensa exige que todas “las violaciones posibles, supuestas o que se sospeche que han ocurrido”, cometidas por cualquiera, deben ser “denunciadas sin demora, investigadas a fondo y, cuando proceda, remediadas mediante acciones correctivas”.⁹⁹ Los mandos que obtienen información sobre violaciones reales o de las que se sospeche deben denunciarlas siguiendo la cadena de mando, y las autoridades de rango superior que reciban dichas denuncias deben exigir una investigación formal y también informar a sus superiores.¹⁰⁰ A los diferentes componentes del Departamento de Defensa (departamentos militares, mandos de combate, etc) se les exige aplicar “programas eficaces” (incluida la difusión y la formación sobre las leyes de guerra) para prevenir violaciones de dichas normas; garantizar la disponibilidad de asesores jurídicos en todos los niveles de mando; y establecer y aplicar programas para cumplir con los requerimientos de denuncia de EEUU.¹⁰¹

En el contexto de Afganistán, lo que esto significa, esencialmente, es que los mandos militares estadounidenses de más alto rango deben adoptar medidas para garantizar que los efectivos de las ANSF que violan el derecho internacional humanitario son disciplinados a través de procedimientos administrativos, o investigados y encausados a través de un sistema judicial militar que funcione y sea eficaz. Los manuales militares de la mayoría de los otros Estados que prestan su asistencia, aunque no contengan los detalles operativos presentes en las normas y las políticas de EEUU, particularmente en lo relativo a las fuerzas armadas de Estados extranjeros, contienen en gran parte una obligación general por parte de los mandos militares de denunciar y, en algunos casos, adoptar medidas para prevenir violaciones por parte de personas bajo sus órdenes.¹⁰²

Promover la rendición de cuentas

Lo que se ha hecho hasta ahora

Aunque queda mucho por hacer, tanto la comunidad internacional como los ministerios de Interior y Defensa afganos han adoptado ya algunas medidas positivas hacia el fortalecimiento de la rendición de cuentas en las ANSF. La siguiente sección explica brevemente algunas de las iniciativas más destacadas, y algunas de las lagunas más importantes.

Valores fundamentales y códigos de conducta

Durante el último año, la NTM-A/CSTC-A ha trabajado con los ministerios de Interior y Defensa (junto con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) para desarrollar unas declaraciones sobre valores fundamentales tanto para el Ejército como para la Policía. En el caso de la ANP, el Ministerio del Interior aprobó el año pasado un “Compromiso de Promesa”, en virtud del cual los miembros de la Policía prometen no “participar en ningún comportamiento vergonzoso, deshonesto o que suponga una alteración del orden público”, incluyendo “la violación intencionada y deliberada de los derechos legales de cualquier ciudadano” o “torturar o someter a otras personas a un trato inhumano o degradante”.¹⁰³ También se exige a los nuevos oficiales que suscriban un “compromiso de servicio activo”, según el cual prometen respetar y proteger los derechos de los afganos y cumplir la ley.¹⁰⁴ El ANA tiene un borrador de “declaración de valores”, que en estos momentos está a la espera de ser aprobado por el Ministerio de Defensa. Estos documentos no generan por sí mismos nuevas obligaciones (al ser complementarios a las normas disciplinarias existentes) y no están acompañados de un procedimiento disciplinario. En el caso de la ANP, se ha elaborado un borrador de código de conducta más completo, que está en proceso de revisión. Sin embargo, el analfabetismo sigue siendo un reto, ya que el 30 por ciento de los policías no puede leer el código de conducta que se les exige “leer y entender”.¹⁰⁵ No obstante, la elaboración de declaraciones de valores y códigos de conducta representa un pequeño paso adelante hacia unas fuerzas de seguridad más responsables.

Mecanismos de reclamación y supervisión

Durante la pasada década se han adoptado algunas medidas positivas para la mejora de la supervisión de las ANSF, especialmente de la policía. La AIHRC recibe e investiga reclamaciones contra todos los componentes de las ANSF, y en 2005, con el apoyo de esa entidad, el Ministerio del Interior creó una Unidad de Derechos Humanos y Gé-

nero para investigar las acusaciones de violencia de género y violaciones de los derechos humanos cometidas por la policía. Pero estos mecanismos ya existentes tienen que hacer frente a una serie de retos, que incluyen la falta de acercamiento a la población, el miedo a denunciar y una grave escasez de recursos. La AIHRC no ha recibido aún financiación alguna del gobierno, y durante varios meses de 2010 no pudo pagar a sus trabajadores.¹⁰⁶

La Estrategia para la Policía Nacional de 2010 contiene un compromiso explícito con el establecimiento de una supervisión externa e independiente de la policía,¹⁰⁷ y el resultado más destacado al respecto es la creación de la oficina del defensor del pueblo apoyada por EUPOL, dentro de la estructura organizativa de la AIHRC. El objetivo de esta oficina es hacer seguimiento de las actuaciones de la ANP e investigar las acusaciones de graves violaciones de los derechos humanos. La iniciativa se encuentra en sus fases iniciales, y tendrá que pasar algún tiempo hasta que sea posible evaluar su eficacia. Entre los asuntos que hay que vigilar se incluyen una financiación adecuada y sostenible de la AIHRC, la voluntad política del Ministerio del Interior, la necesidad de una clara división de competencias entre la oficina del defensor del pueblo y otros organismos de supervisión existentes, la accesibilidad práctica del defensor del pueblo a las comunidades en las zonas rurales, y si se da al defensor del pueblo poder de supervisión sobre todos los pilares (y subpilares) de la ANP, incluyendo, de forma destacada, la ALP.

Reforma de la justicia militar

El desarrollo del sistema de justicia militar de Afganistán parece ser, sobre el papel, uno de los ejemplos más positivos de progreso hacia la mejora de la rendición de cuentas de las ANSF. En los últimos seis años se han elaborado el Código de Delitos Militares, la Ley de Tribunales Militares del Ejército Nacional Afgano y el Código de Procedimiento Penal, así como los Reglamentos Disciplinarios. La Ley de Tribunales Militares crea juzgados militares de primera instancia y tribunales de apelación militares, siendo el Tribunal Supremo de Afganistán la máxima instancia de apelación.¹⁰⁸ Se considera, en términos generales, que el sistema “funciona razonablemente bien”, con tribunales, jueces, fiscales y abogados defensores presentes y funcionando en cada uno de los mandos regionales.¹⁰⁹

Pero aunque el sistema en sí funciona razonablemente bien, se ve gravemente socavado por su posición dentro de la estructura del mando militar y su vulnerabilidad a las influencias políticas. En palabras de un alto oficial de la ISAF, “el sistema es esquizofrénico: funciona básicamente para los oficiales de rango inferior y para los que no tienen contactos, pero prácticamente no se aplica de teniente coronel para arriba”.¹¹⁰ Está lejos de ser el “programa eficaz de prevención de las

violaciones del derecho de la guerra” que exige la política del Departamento de Defensa de EEUU.

Es principalmente un problema de poder y clientelismo, pero también hay cuestiones estructurales que hacen posible el abuso de poder. En cada uno de los seis mandos regionales, hay una oficina jurídica formada por oficiales jurídicos, abogados, fiscales, jueces y un Departamento de Investigaciones de Delitos (CID, por sus siglas en inglés). Las oficinas jurídicas reportan a los Comandantes del Cuerpo. Aunque se exige a los comandantes que deriven los delitos cometidos bajo su mando a la oficina legal para su investigación/procesamiento, en la práctica esto ocurre a criterio del comandante.¹¹¹ La mayoría de los casos juzgados en los tribunales militares son delitos de tráfico, y el procesamiento de oficiales de alto rango es excepcional.¹¹²

Según las leyes afganas, la jurisdicción de los tribunales militares concurre con la de los tribunales penales civiles en los delitos que violan tanto las leyes penales civiles como las militares,¹¹³ lo que significa que si el sistema de justicia militar no investiga un caso o no inicia el procesamiento, ese caso puede ser juzgado por los tribunales penales civiles. Sin embargo, esta jurisdicción concurrente no es reconocida en la práctica. Como describe un oficial de la ISAF, “el monstruo que hemos creado es un sistema de justicia militar autosuficiente, que los hombres fuertes situados en lo más alto pueden poner en marcha o detener”.¹¹⁴

En los últimos dos años se han producido una serie de hechos positivos. La última versión del Código de Procedimiento Penal Militar, aprobado el pasado mes de junio, establece un freno al poder de los Comandantes del Cuerpo al dar más poder al Jefe del Gabinete General del Departamento Jurídico para autorizar una investigación cuando no lo haga el Comandante del Cuerpo.¹¹⁵ Además, en un cambio de estructura aprobado recientemente por el Ministerio de Defensa, las oficinas jurídicas regionales del ANA pasarán de depender del Comandante del Cuerpo a responder directamente al Jefe del Gabinete General. Por último, el nuevo Código de Autoridad y Estructura para el CID y los Fiscales Militares (“la Ley CID) del Ejército Nacional afgano, establece que los oficiales al mando son responsables de derivar casos al CID y al fiscal para su investigación o para el inicio de acciones legales, que “ninguna autoridad militar está autorizada para interferir o influir en las obligaciones de los miembros del CID y en sus autoridades, ni en los fiscales militares”, y que el CID y los fiscales militares responden directamente al jefe del Gabinete General del Departamento Jurídico.¹¹⁶ La legislación ha estado languideciendo en el Parlamento desde 2008, pero una vez aprobada supondrá un importante paso adelante hacia investigaciones y procesamientos independientes y creíbles. Como afirmaba un oficial de la ISAF, “no puedes instaurar el Estado de Derecho si no tienes investigadores indepen-

dientes y honrados y objetivos que no estén sujetos a la influencia de los mandos” .¹¹⁷

Minimizar los “daños colaterales”

Para finalizar, las fuerzas militares internacionales han dado algunos pasos importantes para minimizar los daños a civiles causados en el curso de operaciones militares, y para mejorar la respuesta internacional a los incidentes con víctimas civiles. Las iniciativas recientes de la ISAF incluyen directivas tácticas que restringen “el apoyo aéreo” para las tropas de tierra en áreas pobladas; directivas tácticas respecto al comportamiento en redadas nocturnas (incluyendo el requisito de dejar en el lugar formularios para la presentación de reclamaciones de compensación y datos de contacto); emisión de procedimientos operativos sobre escalada de la fuerza y la investigación de bajas civiles; “directrices no vinculantes” sobre pagos discrecionales y ayuda en especie en relación a incidentes con víctimas civiles o daños a propiedades de civiles; y la creación de una célula de seguimiento de bajas civiles.¹¹⁸ Aunque estén lejos de ser perfectas, estas iniciativas muestran un importante compromiso con minimizar el daño a los civiles (y una apreciación de su importancia estratégica). Ninguna de estas directivas, directrices o mecanismos se aplica a las ANSF.

Recomendaciones

Como se ha dicho más arriba, mejorar la rendición de cuentas de las ANSF es tanto un imperativo político como una obligación legal. Todos los Estados tienen la obligación, en virtud de las normas internacionales, de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario, y algunos Estados tienen obligaciones adicionales derivadas de las políticas y del derecho interno y/o regional respecto de las fuerzas de seguridad que financian, entrenan, equipan o con las que operan conjuntamente. Todos los Estados tienen la obligación moral y el imperativo estratégico de reconocer y dar la importancia que se merece a los daños a civiles ocurridos en el curso de operaciones legítimas.¹¹⁹ Para cumplir con estas obligaciones y, sobre todo, para asegurar la protección de los civiles afganos, recomendamos lo siguiente:

Al Gobierno afgano y a la comunidad internacional:

1. **Desarrollar un procedimiento para investigar de forma sistemática y creíble los antecedentes relativos a la comisión de violaciones graves de los derechos humanos por parte de las personas que solicitan su incorporación a las ANSF.** El procedimiento debe ser transparente, y la sociedad civil afgana debe ser consultada

respecto del historial y la reputación de unidades individuales. En el caso de la Policía Local afgana, el proceso de selección por parte de la *shura* es apropiado, aunque debe haber una investigación adecuada sobre la composición de la misma (teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el género y el origen étnico de sus miembros), y la pertinencia de los nombramientos debe ser comprobada con varias fuentes como los ancianos de la comunidad y los líderes religiosos. Las directrices políticas de EEUU, en especial, deberían establecer públicamente la exclusión de la participación en programas de entrenamiento militar de miembros de unidades de las fuerzas de seguridad, o de las mismas unidades, cuando hayan sido acusados de forma creíble de graves violaciones de los derechos humanos que no hayan sido investigadas ni perseguidas judicialmente.

2. **Mejorar la calidad del entrenamiento de las ANSF.** La Estrategia para la Policía Nacional de 2010 contiene el compromiso de formar a la policía en materia de “derechos humanos, derechos legales de los ciudadanos y sobre cómo comportarse de forma ética”. El Ministerio del Interior afgano debe recibir ayuda para cumplir dicho compromiso. En la formación de la ANP debe ponerse suficiente énfasis en el mantenimiento del orden en colaboración con la comunidad, la buena gobernanza, el Estado de Derecho, la rendición de cuentas de la policía a los civiles y las necesidades de seguridad diferentes de los hombres y de las mujeres. Por último, no se debe permitir que en el entrenamiento de la policía haya una atención desproporcionada a la contrainsurgencia. En el caso del ANA, una directiva publicada por el Ministerio de Defensa a principios de 2009 establece que todos los efectivos deben recibir formación en derecho internacional humanitario, pero el plan operativo que tiene que hacerlo realidad está todavía en revisión.¹²⁰ La comunidad internacional debería apoyar al Gobierno afgano para garantizar que todos los componentes de las ANSF reciben formación sobre las normas internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario según proceda; y el ANA debería recibir formación sobre la importancia de minimizar los daños a civiles y de adherirse estrictamente al listado de normas de combate y de elección de objetivos. La formación en derecho militar afgano debería ser obligatoria para los altos mandos del ANA.
3. **Incrementar el número de mujeres en las ANSF, y su participación en el diseño y la puesta en marcha de programas de formación y asesoramiento de las ANSF.** Aumentar el número de mujeres en las fuerzas de seguridad, en especial en la ANP, es esencial para garantizar la sensibilidad y receptividad de las fuerzas de seguridad a las necesidades de los hombres, las mujeres y los niños afganos, especialmente en las zonas en las que las normas sociales

establecen que las mujeres sólo pueden denunciar delitos a las mujeres. La Estrategia para la Policía Nacional reconoce que “el desequilibrio de género en la policía afecta al desarrollo de las relaciones entre la policía y la sociedad”, y fija como objetivo reclutar 5.000 mujeres para la ANP.¹²¹ Sin embargo, la falta de voluntad política para hacerlo realidad, puesta en evidencia por un requisito de alfabetización que es sustancialmente más elevado para las mujeres que para los hombres,¹²² y por el fracaso a la hora de garantizar una respuesta adecuada a los abusos contra las mujeres agentes de policía. Los criterios de reclutamiento discriminatorios deben ser revisados, y deben crearse y apoyarse sistemas que garanticen una adecuada protección de las mujeres en las fuerzas policiales. Un aumento en el número de mujeres en los equipos de formación y asesoramiento también ayudaría a construir unas fuerzas de seguridad que permitan la participación de las mujeres en condiciones de seguridad, y contribuiría a la posibilidad de que las ANSF estén mejor entrenadas en la comprensión y la respuesta a las diferentes necesidades de seguridad de hombres y mujeres.

4. **Proporcionar un apoyo político y económico más sustancial a las instituciones del Gobierno y a los organismos independientes con el mandato de recibir e investigar las reclamaciones contra las ANSF, tales como la Unidad de Género y Derechos Humanos del Ministerio del Interior, y la AIHRC.** Estos organismos deberían recibir ayuda para sensibilizar a la población sobre la existencia de mecanismos de reclamación, y para desarrollar sistemas que permitan a las personas presentar sus quejas sin miedo a sufrir acoso o represalias. Esos sistemas deberían garantizar que quien reclama es informado sobre lo que puede esperar y sobre cómo hacer seguimiento de su reclamación durante el procedimiento, así como de los resultados del mismo cuando finaliza.
5. **Garantizar que los efectivos de las ANSF que abusan de su autoridad, violan los códigos de conducta o que incumplen de otra forma sus obligaciones según las leyes afganas e internacionales, son investigados con transparencia, y castigados y/o procesados de la forma en que proceda.** El Ministerio del Interior se ha comprometido en la Estrategia para la Policía Nacional a poner en marcha procedimientos para advertir y castigar a los policías que “abusan de su autoridad, y no cumplen sus obligaciones o los estándares que se les exigen según las leyes afganas”, y debería recibir apoyo para cumplir con este compromiso. En el caso del ANA, las oficinas jurídicas existentes en cada uno de los mandos regionales deben disfrutar de la independencia, la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo investigaciones y acciones legales libres de la influencia de los mandos. También se debe hacer que los mandos militares sean conscientes de sus obligaciones res-

pecto a la derivación de los casos delictivos. Para ello, la aprobación en el Parlamento de la Ley CID debe agilizarse.

6. **Redoblar los esfuerzos por garantizar que el comportamiento de los efectivos de las ANSF está sujeto a una supervisión independiente, y que se hace pública la información pertinente.** En el caso de la ANP, debería haber un organismo independiente que tenga como tarea hacer seguimiento, investigar e informar del comportamiento de la policía, como se prevé en la Estrategia para la Policía Nacional. La oficina del defensor del pueblo de la policía puede tener la capacidad de ejercer ese papel si se le dota del respaldo político necesario y de apoyo material y técnico. La oficina del defensor del pueblo debe ser independiente y accesible, debe estar dotada del personal adecuado, con investigadores cualificados, y debe coordinarse con otros mecanismos de supervisión existentes. En el caso del ANA, se debería permitir la competencia concurrente de los tribunales civiles (en la práctica además en la legislación) respecto a los casos militares que violan las leyes penales civiles, cuando las circunstancias hacen que sea improbable que el caso siga el procedimiento debido dentro del sistema judicial militar. También se debería considerar otorgar más poder al Fiscal General para investigar y procesar casos particulares en los que el sistema judicial militar haya sido incapaz de garantizar una investigación o un procesamiento transparentes y creíbles.
7. **Garantizar que los incidentes en los que se producen daños a civiles tienen un seguimiento adecuado y son investigados de forma transparente y creíble.** En concreto, la comunidad internacional debería apoyar el establecimiento de un órgano gubernamental apropiado (una especie de célula de seguimiento de víctimas civiles) para monitorizar y responder a los incidentes en los que se produzcan daños civiles. Esto debería incluir: la obligación de que las tropas de tierra elaboren “informes desde el lugar de los hechos”; el mantenimiento centralizado de datos y su análisis por parte de oficiales formados adecuadamente; y un compromiso por parte de la jefatura militar para abordar inmediatamente los asuntos preocupantes. El sistema debería supervisar las investigaciones de incidentes con víctimas civiles, y garantizar que las personas y las comunidades afectadas participan en el proceso de investigación, y que se publican los resultados (cuando sea apropiado). También debería supervisar el pago de compensaciones, garantizar que los afectados son informados de ellas y asistidos en el proceso de apelación, y coordinarse con las comunidades y con la sociedad civil afgana sobre asuntos relacionados con daños a civiles. El sistema debería ser dirigido por militares respetados y debería contar con los recursos adecuados. Y debería existir una verdadera voluntad política de respaldarlo.

Al Gobierno afgano:

8. **Los Ministerios del Interior y de Defensa deberían comprometerse sinceramente a garantizar que todos los códigos de conducta relevantes son comunicados y comprendidos por la totalidad de los miembros de las ANSF, así como por los ciudadanos.** Deben incrementarse las campañas de sensibilización (ya sea a través de cursos de formación específicos o mediante la integración de los códigos de conducta en las formaciones ya existentes), y debe garantizarse que los códigos son accesibles para la mayoría de la población analfabeta. También debe conseguirse que la población sea consciente de lo que pueden esperar de sus fuerzas de seguridad. El código de conducta de la ANP debería aplicarse a todos los pilares y subpilares de las fuerzas de policía.
9. **Tras consultar con las fuerzas militares internacionales y con los representantes de la sociedad civil, desarrollar un procedimiento uniforme, sistemático y transparente para el pago de compensaciones por los daños y perjuicios causados a civiles.** Dicho procedimiento debería compensar económicamente “en el acto” así como ofrecer disculpas y un reconocimiento de lo que se ha hecho mal, cuando proceda. Debería mantenerse un fondo para las compensaciones, gestionado de forma transparente y sujeto a un control riguroso, que puedan usar, tras los incidentes que han causado daños a civiles, los mandos de las ANSF designados. Esto puede realizarse extendiendo el fondo “Código 99” del Presidente para víctimas del terrorismo, para incluir a todas las víctimas del conflicto. El pago de compensaciones debería estar supervisado, y debería hacerse pública la información pertinente.

A EEUU y al Ministerio del Interior afgano

10. **Suspender la expansión de la Policía Local afgana hasta que se pueda garantizar la realización de las investigaciones de antecedentes, la formación y la supervisión, y hasta que se hayan evaluado las iniciativas precedentes y se haya puesto en marcha un seguimiento independiente del programa.** La expansión planificada de la ALP puede llevar aún más al límite la capacidad de las USFOR-A y del Ministerio del Interior de garantizar la integridad del programa y mitigar el riesgo de que éste se vea subvertido por los intereses de los mandos locales. Es crucial que la ALP no se establezca en lugares donde no existen *shuras* con una composición tribal equilibrada y creíble, formadas por ancianos respetables con una capacidad verdadera de supervisarla. Los efectivos reclutados deben ser sometidos a las mismas normas disciplinarias y meca-

nismos de supervisión que se aplican a los pilares principales de la ANP. Los resultados y la metodología de la monitorización independiente del programa deben hacerse públicos.

11. **Terminar con las iniciativas de defensa comunitaria que se sitúan fuera de la estructura formal de la Policía Nacional afgana, y suspender cualquier financiación gubernamental de dichas iniciativas.** Esto requiere una mayor coordinación entre el gobierno nacional y los de los distritos respecto a la extensión del programa de la ALP. En zonas donde existen iniciativas de defensa comunitaria distintas de la ALP, el Ministerio del Interior debería, en consulta con las comunidades y las entidades de la sociedad civil, garantizar que los miembros de dichos grupos son castigados o encausados si procede, o, en otro caso, que se convierten en efectivos de la ALP cuando así lo soliciten las comunidades (sujetos a la recomendación señalada más arriba). Las USFOR-A y el Ministerio del Interior deberían redoblar sus esfuerzos para promover la comprensión del programa de la ALP por parte de las comunidades, para dificultar que los grupos no autorizados por el Ministerio del Interior puedan operar bajo la bandera de la ALP.

A la UE:

12. **Adoptar pautas de actuación sobre las iniciativas que deben llevarse a cabo en los Estados que acojan misiones de entrenamiento de la UE, de forma que se garantice que dichas misiones desarrollan la capacidad del Estado receptor para promover el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario** Esto puede lograrse mediante el desarrollo de un nuevo Código de Conducta o Posición Común de la UE sobre la reforma del sector de la seguridad, para englobar a las misiones de entrenamiento de la UE (como EUPOL) y las misiones de formación bilaterales de los Estados miembros.

A todos los Estados que apoyan a las ANSF:

13. **Desarrollar mecanismos para mejorar la rendición de cuentas pública sobre los esfuerzos que se hacen por mejorar la profesionalidad y la responsabilidad de las ANSF, y los progresos alcanzados al respecto.** Debería informarse, entre otras cosas, de: las medidas adoptadas para garantizar la investigación adecuada de los antecedentes de los efectivos reclutados; la duración y el contenido de la formación; el establecimiento de mecanismos de supervisión; el establecimiento de procedimientos de monitorización y respuesta a los incidentes con víctimas civiles; y las acusa-

ciones o sospechas de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas por las ANSF, y medidas adoptadas para investigarlas o iniciar acciones legales. En el caso de EEUU, esto puede lograrse mediante la extensión de los requisitos de información existentes establecidos por las Leyes de Asignaciones para la Defensa anuales. En otros países puede lograrse exigiendo que los informes de progreso que los gobiernos presentan a los parlamentos incluyan los asuntos que enumeramos más arriba y se centren de forma más sustancial en la calidad (y no la cantidad) de las ANSF.

Conclusión

Los Estados han estado invirtiendo grandes sumas de dinero en Afganistán durante casi una década. Durante cuatro años seguidos, la ISAF ha sido la mayor operación militar bajo mandato de Naciones Unidas en el mundo, con un total de efectivos que en 2010 superaba la suma de los desplegados en todas las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.¹²³ Solo EEUU ha gastado 336.000 millones de dólares en la guerra desde 2001.¹²⁴ Sin embargo, los esfuerzos por fortalecer la profesionalidad y la rendición de cuentas de las Fuerzas de Seguridad afganas no dieron comienzo realmente hasta 2009, e incluso entonces, el cambio desde una atención exclusivamente centralizada en la generación de fuerza se ha producido lentamente. Como reconoció la NTM-A/CSTC-A, “antes de noviembre de 2009 (...) todo se centraba en la cantidad, el reclutamiento y la asignación de soldados y policías con escaso o ningún entrenamiento, con sueldos inferiores a lo necesario para vivir, y la incapacidad para formar unos líderes adecuados”.¹²⁵ En la actualidad, alrededor del 86 por ciento de los efectivos reclutados son analfabetos,¹²⁶ y la mayor parte de la población considera, en especial a la policía, como ineficaz, corrupta y abusiva. El Gobierno no realiza un seguimiento sistemático de las víctimas civiles -cuyo número se prevé que aumente a medida que las ANSF asumen mayores responsabilidades en las operaciones de combate-, no analiza ni investiga los incidentes, ni compensa a las víctimas. Los sistemas de investigación de antecedentes permiten que se cuele por sus rendijas individuos con historiales atroces de abusos de los derechos humanos. Naciones Unidas y las organizaciones de derechos humanos han documentado una serie de supuestas violaciones de las normas internacionales sobre derechos humanos y del derecho internacional humanitario por parte de las ANSF, que incluyen incursiones nocturnas llevadas a cabo sin adoptar las precauciones necesarias para proteger a los civiles, malos tratos a los detenidos, ejecuciones extrajudiciales y el reclutamiento de niños y los abusos sexuales contra ellos. Existe una grave falta de rendición de cuentas por todos estos comportamientos.

En los últimos dos años se han producido algunos hechos positivos. El desarrollo de códigos de conducta, los compromisos adoptados por el Ministerio del Interior en la Estrategia para la Policía Nacional con el fin de mejorar la rendición de cuentas, la creación de la oficina del defensor del pueblo de la Policía, la revisión del entrenamiento policial para poner un mayor énfasis en el mantenimiento del orden público basado en la cooperación con la comunidad, la creación de una escuela jurídica en el ANA y de un programa de formación jurídica para la ANP, y cambios estructurales en el sistema de justicia militar. Todos ellos son pasos en la dirección correcta, aunque todavía queda mucho por hacer si se espera que las fuerzas de seguridad, que a partir de

julio de este año asumirán gradualmente la responsabilidad de proteger a la población, lo hagan de forma competente, profesional y responsable tanto ante la ley como ante los civiles afganos.

A medida que los países que contribuyen con tropas se preparan para una retirada gradual en el período de transición, la necesidad de estructuras adecuadas que potencien la rendición de cuentas de las fuerzas de seguridad nacionales es un imperativo moral, legal y político. No es demasiado tarde, pero lo que hace falta es una voluntad política sincera en los niveles más elevados del liderazgo civil y militar, tanto afgano como internacional, para desarrollar unas fuerzas de seguridad nacional en las que puedan confiar los afganos.

Notas

- 1 Departamento de Defensa de EEUU, 'Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan' (Informe al Congreso de acuerdo con la sección 1230 de la Ley de Autorización para la Defensa Nacional para el Año Fiscal 2008, tras las enmiendas, noviembre de 2010), pág. 38.
- 2 Ministerio de Asuntos Exteriores y para la Commonwealth del Reino Unido, 'December Progress Report on Afghanistan' (Diciembre de 2010).
- 3 Ministerio de Asuntos Exteriores y para la Commonwealth del Reino Unido, 'January Progress Report on Afghanistan' (Enero de 2011).
- 4 Reunión con un militar británico de alto rango, Londres, 2010.
- 5 Muchas de las iniciativas de defensa local que se sitúan fuera de la estructura formal de las ANSF son "restos" de anteriores experimentos de defensa comunitaria que recibieron (y en muchos casos continúan haciéndolo) diversos niveles de apoyo por parte del Gobierno afgano y/o de la comunidad internacional. También se incluyen en esta categoría las iniciativas de defensa local apoyadas por los gobiernos de distrito sin la aprobación formal del Ministerio del Interior.
- 6 NTM-A, 'Year in Review: November 2009 to November 2010' (2010), pág. 3.
- 7 Comité sobre la Dimensión Civil de la Seguridad, Parlamento de la OTAN, *Preparing the Afghan National Security Forces for Transition* (2010).
- 8 Departamento de Defensa de EEUU, 'Report on Progress Towards Security and Stability', véase más arriba nota nº 1, pág. 31.
- 9 Gobierno de la República Islámica de Afganistán, Ministerio del Interior, *Afghan National Police Strategy*, Diciembre de 2010, pág. 23.
- 10 Entrevista con un oficial de la ISAF, Kabul, enero de 2011.
- 11 Entrevista con la Peace Training and Research Organisation (Organización para la Investigación y la Formación para la Paz), febrero de 2011. Se expresó en particular la preocupación por las provincias de Baghlan, Kunduz y Herat, entre otras.
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 Peace Training and Research Organisation, 'Afghan Local Police: An Analysis of Current Experience in Connection to the APRP' (2011), pág. 2.
- 15 Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), 'Afghanistan: Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict' (marzo de 2011), pá. v.
- 16 ISAF, 'Key Facts and Figures' (ISAF Fact Sheet, 4 de marzo de 2011).
- 17 Se designó al Reino Unido como país líder en las actividades antinarcóticos, a Italia como líder para las actividades en el sector de justicia, y a Japón como líder para las actividades de desarme, desmovilización e integración.
- 18 Véase *The Afghanistan Compact: Building on Success* (Conferencia de Londres sobre Afganistán, Londres, 31 de enero-1 de febrero de 2006)
<http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf>
- 19 'NATO Activates New Afghanistan Training Mission' (Enero de 2010) *Army*,
<http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3723/is_201001/ai_n49419808/?tag=content;col1>
- 20 *Department of Defense Appropriations Act of 2010 (Ley de Asignaciones para el Departamento de Defensa para 2010)*, Pub L No 111-118, 123 Stat 3409 (2001), 3461.
- 21 International Crisis Group, 'A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army' (Asia Report No 190, mayo de 2010), pág. 1.
- 22 OTAN, 'Equipping and Sustaining the Afghan National Army: NATO-ANA Trust Fund' (NATO Fact Sheet, octubre de 2010).
- 23 Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Afganistán, *Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOFTA) Phase V* (abril de 2010)
<http://www.undp.org.af/whoweare/undpinafghanistan/Projects/sbgs/prj_lotfa.htm> (muestra las contribuciones a las Fases I - IV) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 'Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) - Phase V: 3rd Quarter Project Progress Report July - September 2010' (Octubre de 2010) (muestra las contribuciones a la Fase V).
- 24 Para información detallada del suministro de equipos militares a Afganistán, véase Amnistía Internacional, 'Afghanistan: Arms Proliferation Fuels Further Abuse' (AI Public Briefing, AI Index ASA 11/004/2008, 2008).
- 25 *Afghanistan National Army*, Institute for the Study of War (Instituto para el Estudio de la Guerra)
<<http://www.understandingwar.org/themenode/afghanistan-national-army-ana>>
- 26 Steve Bowman y Catherine Dale, 'War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and

- Issues for Congress' (Congressional Research Service, 2010), pág. 46.
- 27 Departamento de Defensa de EEUU, 'Report on Progress Towards Security and Stability', véase más arriba nota n° 1, pág. 30.
- 28 Ibid, pag. 30-31.
- 29 Departamento del Ejército, Departamento de Defensa de EEUU, *Stability Operations*, Field Manual 3-07, Octubre de 2008, pág. 6-2.
- 30 El objetivo de EUPOL es "contribuir de forma significativa al establecimiento (...) (de) planes eficaces para el mantenimiento civil del orden, que garantizarán una interacción adecuada con el sistema más amplio de justicia penal", Decisión del Consejo 2010/279/CFSP de 18 de mayo de 2010 sobre la Misión Policial de la Unión Europea en Afganistán [2010] OJ L 123/4, art 2.
- 31 Comité para la Unión Europea, *The EU's Afghan Police Mission*, House of Lords Paper No 87, Session 2010-11 (2011), pág. 28.
- 32 Teniente general William Caldwell, 'Remarks at the International Afghan National Police Symposium' (Kabul, 26 January 2011); NTM-A, véase más arriba en nota n° 6, pág. 12.
- 33 Inspector general, Departamento de Defensa de EEUU, *Assessment of US Government Efforts to Train, Equip, and Mentor the Expanded Afghan National Police*, Report No SPO-2011-003 (2011), pág. 1.
- 34 Véase Cornelius Friesendorf, 'Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police' (2011) 18(1) *International Peacekeeping* 79, pág. 86; see also Caldwell, véase más arriba en nota 32.
- 35 Entrevistas y correos electrónicos con oficiales de alto rango de la ISAF, Kabul, enero-marzo de 2011. La expresión "mantenimiento del orden público en colaboración con la comunidad" se refiere a "una filosofía (...) y una estrategia organizativa (...) que permite a la policía y a la comunidad trabajar juntas en nuevos métodos de resolver los problemas de delincuencia, falta de orden y seguridad": Hesta Groenewald y Gordon Peake, 'Police Reform through Community-Based Policing: Philosophy and Guidelines for Implementation' (International Peace Academy, 2004), pág. 2.
- 36 Reunión con un oficial de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 37 Comité para la EU, véase más arriba nota n° 31, pág. 23.
- 38 Ibid.
- 39 Gobierno de la República Islámica de Afganistán, Ministerio del Interior, *Afghan National Police Strategy*, Diciembre de 2010, pág. 10.
- 40 NTM-A, véase más arriba nota n° 6, pág. 18, y entrevistas con la Organización para la Investigación y la Formación para la Paz, el Human Rights Research and Advocacy Consortium (Consorcio para la Incidencia Política y la Investigación en Derechos Humanos) y la AIHRC, Kabul, enero-marzo de 2011. La encuesta realizada por el Foro Afgano de la Sociedad Civil en marzo de 2010 presenta una visión contraria, según la cual "un 75 % de la población afirma que está muy contenta con la policía": Afghan Civil Society Forum, 'Baseline Study for Pilot Democratic Policing Across Eight Districts of Northern Kabul Province' (Marzo de 2010), pág. 7. Sin embargo, las organizaciones de derechos humanos han mostrado su preocupación por esta encuesta, en concreto, y entre otros, por problemas en relación a la metodología de investigación y por el miedo de las comunidades a criticar a la policía.
- 41 UNAMA, Annual Report 2010, véase más arriba en nota n° 15, págs. i-ii.
- 42 Sobre la percepción de los policías y los soldados afganos: comunicación via correo electrónico de CIVIC, febrero de 2011; sobre estadísticas sobre víctimas civiles: Afghanistan Rights Monitor, 'ARM Annual Report: Civilian Casualties of War January-December 2010' (febrero de 2011), pá. 2, y UNAMA, Informe Anual 2010, véase más arriba en nota n° 15, pág. ii. El Afghanistan Rights Monitor denuncia un total de 2.421 civiles muertos, incluyendo 278 asesinatos atribuidos a las ANSF. UNAMA informa de un total de 2.777 civiles fallecidos, de los cuales 840 se atribuyen a "fuerzas progubernamentales". UNAMA no distingue entre los civiles muertos atribuibles a las fuerzas militares internacionales y los que son atribuibles a las ANSF.
- 43 UNAMA, Annual Report 2010, véase más arriba nota n° 15, págs. ii y 29.
- 44 Fabrizio Foschini, 'Because the Night Belongs to the Raiders' on *Afghan Analysts Network* (2011) <<http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1424>>.
- 45 UNAMA, 'Afghanistan: Mid Year Report 2010, Protection of Civilians in Armed Conflict' (Unidad de Derechos Humanos de la UNAMA, 2010) pág. 18.
- 46 Ibid., pág. 18-19; Jerome Starkey, 'Nato "Covered up" Botched Night Raid in Afghanistan that Killed Five', *The Times* (en internet), 13 de marzo de 2010, <<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/afghanistan/article7060395.ece>>.
- 47 Gareth Porter, 'Doubling of SOF Night Raids Backfired in Kandahar' IPS (en internet), 15 de septiembre de 2010, <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=52842>>.
- 48 Béase Oficina de Relaciones Públicas de la ISAF, 'ISAF Issues Guidance on Night Raids in Afghanistan' (Nota de prensa, 100304-NR-012, 5 de marzo de 2010). Véase también ISAF,

- 'Tactical Directive' (2009), que exige que en cualquier entrada en una casa afgana se tenga en cuenta "las sensibilidades culturales particulares respecto a las mujeres".
- 49 UNAMA, Annual Report 2010, véase más arriba nota n° 15, pág. 29.
- 50 UNAMA, Mid Year Report 2010, véase más arriba nota n° 46, pág. 18; The Open Society Institute and The Liaison Office, 'Strangers at the Door: Night Raids by International Forces Lose Hearts and Minds of Afghans' (The Open Society Institute and The Liaison Office, 2010), pág. 11.
- 51 Entrevista con la AIHRC, Kabul, febrero de 2011.
- 52 *Report of the Secretary General on Children and Armed Conflict in Afghanistan*, UN Doc S/2011/55 (3 de febrero de 2011), pág. 6. Puede consultarse la versión en castellano en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/2011/55>
- 53 Entrevista con la AIHRC, Kabul, febrero de 2011.
- 54 AIHRC, 'Causes of Torture in Law Enforcement Institutions' (Abril de 2009), pág. 25.
- 55 *Ibid.*, pág. 23.
- 56 Entrevista con la AIHRC, Kabul, febrero de 2011.
- 57 Véase AIHRC, 'From Hope to Fear: An Afghan Perspective on Operations of Pro-Government Forces in Afghanistan' (2008), págs. 28-32.
- 58 Oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 59 Entrevista con la AIHRC, Kabul, abril de 2011.
- 60 Entrevista con la AIHRC, Kabul, febrero de 2011.
- 61 UNAMA, Mid Year Report 2010, véase más arriba nota n° 46, pág. 26.
- 62 Entrevista con la Peace Training and Research Organisation, Kabul, febrero de 2011.
- 63 Joshua Partlow, 'US Initiative to Arm Afghan Villagers Carries some Risks', *The Washington Post* (en internet), 6 de febrero de 2011 <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/02/06/AR2011020602496.html?sid=ST2011020700637>>.
- 64 Peace Training and Research Organisation, véase más arriba nota n° 14, pág. 7.
- 65 Partlow, véase más arriba nota n° 63.
- 66 Peace Training and Research Organisation, véase más arriba nota n° 14, pág. 7.
- 67 UNAMA, Annual Report 2010, véase más arriba nota n° 15, págs. 23, 27.
- 68 UNAMA, Mid Year Report 2010, véase más arriba nota n° 46, pág. 19.
- 69 Oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 70 Entrevista con la AIHRC, Kabul, abril de 2011.
- 71 *Ibid.*, pág. 26.
- 72 Entrevista con la AIHRC, Kabul, febrero de 2011.
- 73 AIHRC, 'Causes of Torture', véase más arriba nota n° 54, pág. 28.
- 74 Matthew Green, entrevista con el General David Petraeus (Kabul, 7 de febrero de 2011) <<http://www.ft.com/cms/s/0/2e77d09e-32f4-11e0-9a61-00144feabdc0.html>>.
- 75 Entrevista con la Peace Training and Research Organisation, Kabul, febrero de 2011.
- 76 UNAMA, Annual Report 2010, véase más arriba nota n° 15.
- 77 Entrevista con la AIHRC, Kabul, febrero de 2011.
- 78 Esto también socava la doctrina sobre contrainsurgencia de EEUU y el Reino Unido, cuyo principal objetivo es desarrollar una gobernanza legítima y eficaz: véase Departamento del Ejército, Departamento de Defensa de EEUU, *Counterinsurgency*, Field Manual 3-24, 15 de diciembre de 2006, págs. 1-21; Ejército británico, Ministerio de Defensa del Reino Unido, *British Army Field Manual*, Volume 1 Part 10, Army Code 71876, octubre de 2009, págs. 3-11.
- 79 Las normas de diferenciación, proporcionalidad y precauciones en el ataque también han sido reconocidas por el CICR como normas consuetudinarias del derecho internacional aplicables en conflictos armados no internacionales: Jean-Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law (Volume 1: Rules)* (2005), normas 1, 14, 15. La norma de diferenciación también se encuentra en el *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional*, abierto a la firma el 8 de junio de 1977, 1125 UNTS 609 (al que se adhirió Afganistán el 24 de junio de 2009) ('*Protocolo II*'), art. 13(2)
- 80 *Protocolo II*, arts 4-5. Estas normas también han sido reconocidas por el CICR como normas consuetudinarias del derecho internacional aplicables en conflictos armados no internacionales: Henckaerts y Doswald-Beck, véase más arriba nota n° 79, normas 134-136.
- 81 Estas normas han sido reconocidas por el CICR como normas consuetudinarias del derecho

internacional aplicables en conflictos armados no internacionales: Henckaerts y Doswald-Beck, véase más arriba nota n° 79, normas 89, 90, 93, 99. El art. 3 común a los Convenios de Ginebra prohíbe cualquier tipo de violencia contra la vida, los tratos crueles, la tortura y los tratos humillantes y degradantes; y el Protocolo II prohíbe el asesinato de civiles: *Protocolo II*, art. 4(2)(a).

- ⁸² *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, abierto a la firma el 16 de diciembre de 1966, 999 UNTS 171 (al que se adhirió Afganistán el 24 de enero de 1983).
- ⁸³ El CICR ha adoptado como posición que la obligación por parte de los Estados de “ejercer su influencia, en la medida de lo posible, para detener las violaciones” es una norma consuetudinaria del derecho internacional aplicable tanto en conflictos armados internacionales como en los no internacionales: Henckaerts y Doswald-Beck, véase más arriba nota n° 79, norma 144. Pero véase también CICR, ‘Reafirmación y aplicación del derecho internacional humanitario (3ª Resolución de la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007), párrafos 1 y 2, en la que la obligación por parte de los Estados se describe como la de “ejercer su influencia, en la medida de lo posible, para prevenir y hacer cesar las violaciones”.
- ⁸⁴ CICR, véase la nota anterior, párrafos 24 a 27. El CICR no ha llegado tan lejos como para sugerir que todas estas medidas sean, de acuerdo al derecho internacional, componentes necesarios de la obligación de garantizar el respeto del derecho internacional humanitario que establece el artículo 1 común o las normas consuetudinarias del derecho internacional.
- ⁸⁵ *Ibid*, párrafo 20.
- ⁸⁶ Alexandra Boivin, ‘Complicity and Beyond: International Law and the Transfer of Small Arms and Light Weapons’ (2005) 87(859), *International Review of the Red Cross*, 467, 479.
- ⁸⁷ *Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Acts of 2001 (Ley de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero, Financiación de Exportaciones y Programas Relacionados para 2001)*, Pub L No 106-429, 114 Stat 1900 (2000) s 563; *Department of Defense Appropriations Act of 2001 (Ley de Asignaciones para el Departamento de Defensa para 2001)*, Pub L No 106-259, 114 Stat 656 (2000) s 8092(2).
- ⁸⁸ Como las define la *Foreign Assistance Act* de 1961, Pub L No 87-195, 75 Stat 424 (1961)
- ⁸⁹ *Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Acts of 2001 (Ley de Asignaciones para Operaciones en el Extranjero, Financiación de Exportaciones y Programas Relacionados para 2001)*, Pub L No 106-429, 114 Stat 1900 (2000) s 563; *Department of Defense Appropriations Act of 2001 (Ley de Asignaciones para el Departamento de Defensa para 2001)*, Pub L No 106-259, 114 Stat 656 (2000) s 8092(2).
- ⁹⁰ United States General Accounting Office (Oficina General de Contabilidad de EEUU), ‘Military Training: Management and Oversight of Joint Combined Exchange Training’ (Report No GAO/NSIAD-99-173, Julio de 1999), págs. 52 a 56.
- ⁹¹ Entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, enero de 2011.
- ⁹² *Posición Común del Consejo 2008/944/CFSP de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares* [2008] OJ L 335/99.
- ⁹³ Consejo de la UE, *Guía del Usuario para la Posición Común del Consejo 2008/944/CFSP de 8 de diciembre de 2008, por la que se definen las normas comunes que rigen el control de las exportaciones de tecnología y equipos militares*, 9241/09, 29 de abril de 2009, pág. 39.
- ⁹⁴ *Ibid*, págs 44-45.
- ⁹⁵ *Common Military List of the European Union (Lista Común Militar de la Unión Europea)* [2010] OJ C 69/19, pág. 51.
- ⁹⁶ *Protocolo Adicional al Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas en los Conflictos Armados Internacionales*, abierto a la firma el 12 de diciembre de 1977, 1125 UNTS 3 (al que se adhiere Afganistán el 24 de enero de 1983), art 87.
- ⁹⁷ Véase Ministerio Federal de Defensa alemán, *Humanitarian Law in Armed Conflicts: Manual*, 1992, [211]; Departamento de Defensa de EEUU, *Department of Defense Law of War Program*, Department of Defense Directive No 2311.01E, 9 de mayo de 2006, pág. 2.
- ⁹⁸ Departamento del Ejército, Departamento de Defensa de EEUU, *Army Training and Leader Development*, Army Regulation 350-1, 18 de diciembre de 2009, pág. 161, y Marie Anderson y Emily Zukauskas (eds), *Operational Law Handbook* (2008), pág. 36 (respecto a la obligación de prevenir); y Departamento de Defensa de EEUU, *Law of War Program*, véase nota anterior, pág. 8 (sobre la obligación de denunciar). La obligación de *prevenir* se aplica solo a las violaciones cometidas por otros soldados estadounidenses, mientras que la obligación de *denunciar* se aplica a violaciones cometidas por cualquiera.
- ⁹⁹ Departamento de Defensa de EEUU, *Law of War Program*, véase nota n° 97, pág., 2.
- ¹⁰⁰ *Ibid*, pág. 8.
- ¹⁰¹ *Ibid*, pág 4.
- ¹⁰² Véase, por ejemplo, Joint Doctrine and Concepts Centre, Ministerio de Defensa del Reino Unido, *The Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict*, Joint Service Publication 383, 2004, págs. 438-440 (afirma que los mandos militares son responsables de “prevenir las violaciones

de las normas (...) y de adoptar las acciones disciplinarias necesarias”, respecto a los subordinados bajo su mando efectivo); y Office of the Judge Advocate General, Departamento de Defensa Nacional de Canadá, *Law of Armed Conflict*, Joint Doctrine Manual B-GJ-005-104/FP-021, agosto de 2001, págs. 16-19 (los mandos militares son responsables, respecto de (...) las personas bajo su mando, de prevenir y, cuando sea necesario, reprimir y denunciar a las autoridades competentes, los incumplimientos de las leyes que regulan los conflictos armados”).

- 103 Ministerio del Interior, Gobierno de la República Islámica de Afganistán, ‘Afghan National Police Commitment of Promise’, available at <<http://usacac.army.mil/blog/blogs/reflectionsfromfront/archive/2010/08/21/afghan-national-police-code-of-conduct.aspx>>
- 104 Correspondencia via correo electrónico con un oficial de la ISAF oficial, Kabul, marzo de 2011.
- 105 Gobierno de la República Islámica de Afganistán, Ministerio del Interior, Código de Conducta de la Policía Nacional Afgana” (borrador, febrero de 2011).
- 106 Entrevista con la, Kabul, abril de 2011.
- 107 Gobierno de la República Islámica de Afganistán, Ministerio del Interior, Estrategia para la Policía Nacional Afgana, diciembre de 2010.
- 108 Ley de Tribunales Militares del Ejército Nacional Afgano de 2005 (Afganistán).
- 109 Entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 110 Entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 111 Código Procesal Penal Militar de 2008 (Afganistán) art. 18(3); entrevista con un oficial de alto rango de la NTM-A/CSTC-A oficial, Kabul, febrero de 2011.
- 112 Entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 113 Ley de Tribunales Militares del Ejército Nacional Afgano de 2005 (Afganistán), art 9(B).
- 114 Entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011. Véase también Eric Frenck, ‘Jurisdiction of Civilian Courts over Senior Afghan National Army Officers for Allegations of Corruption’ (2011) (sin publicar).
- 115 Código Procesal Penal Militar de 2008 (Afganistán), art 18(4).
- 116 Borrador del Código de Estructura y Autoridad del ANA para el CID y el Fiscal Militar, de 2008 (Afganistán), arts 13, 14 y 23.
- 117 Entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF oficial, Kabul, febrero de 2011.
- 118 Véase ISAF, ‘Tactical Directive’ (2009); Oficina de Relaciones Públicas de la ISAF, ‘General Petraeus Issues Updated Tactical Directive’ (Nota de Prensa, 2010-08-CA-004, 4 de agosto de 2010); UNAMA, Annual Report 2010, véase más arriba nota n° 15, pág. 28 (sobre los procedimientos operativos estándares para la escalada de la fuerza); ISAF, ‘Non-Binding Guidelines for Payments in Combat-Related Cases of Civilian Casualties or Damage to Civilian Property’ (2010); Oficina de Relaciones Públicas de la ISAF, ‘ISAF Issues Guidance on Night Raids in Afghanistan’ (Nota de prensa, 100304-NR-012, 5 de marzo de 2010).
- 119 La necesidad estratégica de dar importancia a los daños a civiles es reconocida por la doctrina contra la insurgencia de EEUU, que establece que no solo se deben proteger las vidas y las propiedades de los no combatientes, sino también su dignidad: Departamento del Ejército, Departamento de Defensa de EEUU, *Counterinsurgency*, véase más arriba nota n° 78, págs. 7-5.
- 120 Gobierno de la República Islámica de Afganistán, Ministerio de Defensa, ‘Training Directorate: Policy, Law of Armed Conflict for the Afghan National Army’ (19 de enero de 2009); entrevista con un oficial de alto rango de la ISAF, Kabul, febrero de 2011.
- 121 Gobierno de la República Islámica de Afganistán, Ministerio del Interior, Estrategia para la Policía Nacional Afgana, diciembre de 2010, págs. 9 y 21. Este objetivo también se incluye en el borrador del Plan para la Policía Nacional.
- 122 Entrevista con un alto directivo de la UNAMA, Kabul, febrero de 2011.
- 123 *Afghanistan: Governance and Security* (2011) Global Humanitarian Assistance <<http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/afghanistan>>
- 124 Amy Belasco, ‘The Cost of Iraq, Afghanistan and Other Global War on Terror Operations Since 9/11’ (Congressional Research Service, septiembre de 2010), pág. 1.
- 125 NTM-A, véase más arriba nota n° 7.
- 126 Michael Faughnan, ‘Afghan National Security Forces Literacy Program’ (2011) Enero, *Small Wars Journal*

© Oxfam Internacional, mayo de 2011.

Este informe ha sido elaborado por Rebecca Barber. La autora quiere mostrar su agradecimiento a: Michael Bailey, Erin Blakenhip, Shaheen Chughtai, Marc Cohen, Lawrence Devlin, Elise Ford, Erica Gaston, Tara Gingerich, Noah Gottschalk, Kirsten Hagon, Fahim Hakim, Louise Hancock, Sarah Holewinski, Anita Kattakuzhk, Ann-Kristin Kvilekval, Robert Lidner, Denise Lifton, Britta Madsen, el general Abdul Massoud Ragheb, Hussein Nussrat, Jamila Omar, Rachel Reid, Victor Schmidt, Shannon Scribner, Mohammed Shafiq Noori, Alan Skurbaty, Scott Stedjan, Johanna Valenius, Annick van Lookeren, Nicolas Vercken, Mirwais Wardak, Surendrini Wijeyaratni, Kristele Younes, y muchas otras personas de la ISAF que no quieren ser reconocidos de forma individual, pero que hicieron aportaciones valiosas durante el proceso de elaboración.

Esta publicación está sujeta a derechos de autor, pero el texto puede utilizarse libremente para actividades de incidencia política, campañas, educación e investigación, siempre y cuando se cite la fuente en su totalidad. El titular de los derechos de autor pide que se le comuniquen cualquier de estos usos para evaluar el impacto de la obra. Para su reproducción en otras circunstancias, o para su utilización en otras publicaciones, traducción o adaptación, se debe obtener permiso y puede requerirse el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los asuntos tratados en este informe, pueden escribir al correo electrónico advocacy@oxfaminternational.org.

La información incluida en esta publicación es correcta en el momento de envío a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el número de ISBN 978-1-84814-866-6 en mayo de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de catorce organizaciones que trabajan juntas en 99 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia.

Oxfam América (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au),
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca),
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Germany (www.oxfam.de),
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org),
Oxfam México (www.oxfammexico.org),
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam que trabajan para su plena afiliación:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Para más información, pueden escribir a cualquier de estas organizaciones, o visitar www.oxfam.org.